

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Журнал заснований у 1918 році

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Серія: Державне управління

Том 28 (67) № 2 2017

**Київ
2017**

Головний редактор:

Горник Володимир Гнатович – доктор наук з державного управління, доцент, директор Навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

Члени редакційної колегії:

Кравченко Сергій Олександрович – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Клименюк Микола Миколайович – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри менеджменту та міжнародних економічних відносин Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Царенко Оксана В'ячеславівна – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри обліку та аудиту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Шевченко Наталія Олександрівна – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри економіки та підприємства Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Сімак Сергій Олександрович – доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри економіки та підприємства Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Івашків Юлія Дмитрівна – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри економіки та підприємства Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Шмагун Антоніна Вікторівна – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Бакуменко Валерій Данилович – доктор наук з державного управління, професор, почесний доктор Національної академії державного управління при Президентові України;

Васильєва Олександра Іллівна – доктор наук з державного управління, професор, відмінник освіти України, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України;

Кураташвілі Альфред Анзоревич – доктор економічних наук та доктор юридичних наук, професор, Міжнародна академія соціально-економічних наук (м. Тбілісі, Грузія), президент; дійсний член Нью-Йоркської академії наук і академік Академії політичних наук США;

Іваницька Ольга Михайлівна – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»;

Пантелійчук Ірина Вікторівна – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач сектору духовного розвитку Головного департаменту з питань гуманітарної політики Адміністрації Президента України;

Марова Світлана Феліксівна – доктор наук з державного управління, професор, ректор Донецького державного університету управління;

Карлова Валентина Володимирівна – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри політичної аналітики і прогнозування Національної академії державного управління при Президентові України;

Козаков Володимир Миколайович – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державної політики та суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України.

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського
(протокол № 1 від 29.08.2017 року).**

Науковий журнал «Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління»
зареєстровано Міністерством юстиції України (Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого ЗМІ
серія КВ № 22896-12796Р від 11.08.2017 року)

Сторінка журналу: www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Євмешкіна О.Л.

КОНЦЕПЦІЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ
ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ..... 1

Клименюк М.М.

КОНЦЕПЦІЯ ПОБУДОВИ МОДЕЛІ
ПРОСТОРУ УПРАВЛІННЯ ОРГАНІЗАЦІЄЮ..... 8

Ковальчук А.В.

ВЗАЄМОДІЯ ІНСТИТУТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УНІТАРНИХ ДЕРЖАВАХ
(НА ПРИКЛАДІ КИТАЙСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ)..... 12

Пристайко В.В.

ПОНЯТТЯ ТА ПРИНЦИПИ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ:
ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА..... 16

Шмагун А.В.

ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ЗАСАД ПРИРОСТУ ЗНАНЬ
В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА ОСНОВІ
РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМУ ЗНАННЄВОГО СПІЛКУВАННЯ..... 20

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Коврига О.С.

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОСВІТИ..... 26

Немирівська О.Я., Немирівський Я.В.

PUBLIC ADMINISTRATION: ДОСВІД ЗАХОДУ
ТА ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В МОДЕРНІЗАЦІЇ УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ..... 32

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Івашків Ю.Д., Гуйда О.Г., Музика В.П.

ВПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ ЯК МЕХАНІЗМ
ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД..... 37

Козарь Т.П.

МУНІЦИПАЛЬНА СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ОСВІТИ
У СФЕРІ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ..... 43

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Бритова Г.В., Скрильник Є.В.

НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ФІСКАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ЯК ЧИННИК
ПОДОЛАННЯ ЗАГРОЗ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ..... 49

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ..... 56

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Yevmieshkina O.L.

CONCEPT OF MODERNIZATION OF THE SYSTEM
OF STATE STRATEGIC PLANNING IN UKRAINE.....1

Klymeniuk M.M.

THE CONCEPT OF BUILDING A MODEL ORGANIZATION MANAGEMENT SPACE.....8

Kovalchuk A.V.

COOPERATION BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES IN UNITARY STATES (E.G. CHINA).....12

Prystaiko V.V.

CONCEPT AND PRINCIPLES OF ANTI-CRISIS MANAGEMENT:
GENERAL CHARACTERISTICS.....16

Shmahun A.V.

FORMATION OF CONCEPTUAL BASES OF GROWTH OF KNOWLEDGE
IN THE SYSTEM PUBLIC ADMINISTRATION BASED ON DEVELOPMENT
OF THE MECHANISM OF KNOWLEDGE COMMUNICATION20

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Kovryha O.S.

MODERN TRENDS FOR THE DEVELOPMENT
OF STATE POLICY IN THE FIELD OF EDUCATION26

Nemyrivska O.Ya., Nemyrivskyi Ya.V.

PUBLIC ADMINISTRATION: EXPERIENCE OF THE WEST
AND HIS USE IN MODERNISATION OF MANAGEMENT IN UKRAINE.....32

PUBLIC SERVICE

Ivashkiv Yu.D., Huida O.H., Muzyka V.P.

INTRODUCTION OF ADMINISTRATIVE REFORM
AS A MECHANISM FOR FORMING CAPABLE TERRITORIAL COMMUNITIES37

Kozar T.P.

MUNICIPAL SYSTEM OF QUALITY MANAGEMENT OF EDUCATION
IN THE SPHERE OF DISTRIBUTION OF AUTHORITIES43

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF STATE SECURITY AND PUBLIC ORDER PROTECTION

Brytova H.V., Ckrylnyk Ye.V.

DIRECTIONS OF THE TAX SYSTEM MODERNIZATION
AS A FACTOR OF OVERCOMING THREATS IN NATIONAL SECURITY OF UKRAINE49
DIRECTIONS OF THE TAX SYSTEM MODERNIZATION

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS56

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 354-027.21

Євмешкіна О.Л.

Національна академія державного управління при Президентові України

КОНЦЕПЦІЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті запропоновано концепцію модернізації системи державного стратегічного планування в Україні. Державне стратегічне планування є інструментом управління, що сприяє успішному розвитку держави, органи державної влади якої працюють на досягнення головної мети, виконуючи в контексті неї свої функції і завдання. У даному процесі безперервно регулюється напрям розвитку держави в мінливих умовах на основі отриманих результатів. Визначено проблему, яка потребує розв'язання у концепції. Вона полягає у відсутності цілісної і злагодженої системи стратегічного планування в Україні, головною з причин якої є відсутність стратегічного планування на вищому, загальнодержавному рівні. Метою реалізації Концепції визначено підвищення ефективності державного управління шляхом запровадження в Україні системи державного стратегічного планування. Запропоновано заходи модернізації системи державного стратегічного планування в Україні.

Ключові слова: концепція, модернізація, модернізація державного управління, модернізація державного стратегічного планування, державне управління, державне стратегічне планування.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Модернізація системи державного стратегічного планування є актуальним, оскільки сприяє створенню цілісної та ефективної системи державного управління. Державне стратегічне планування є інструментом управління, що сприяє успішному розвитку держави, органи державної влади якої працюють на досягнення головної мети, виконуючи в контексті неї свої функції і завдання. У даному процесі безперервно регулюється напрям розвитку держави в мінливих умовах на основі отриманих результатів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Дослідженню загальних питань модернізації приділяли увагу П.Штомпка [10, с. 169-171]. Модернізація держави найбільш доцільна на таких напрямках, як політична система, політика, державне управління, державна ідеологія й цінності. Всі складові модернізації тісно взаємозалежні й доповнюють одна одну [8]. Ю. Сурмін одним з

головних напрямів модернізації держави вважає підсистему стратегічного планування, що передбачає формулювання цілей і побудову програм розвитку суспільства в цілому та його окремих підсистем. Мова йде не про повернення в минуле, до державного планування, а до створення спеціальних інститутів стратегічного планування, що має стати вихідною точкою реформування політичної системи [7, с. 63-64].

В. Цветков зазначає, що сучасний етап розвитку теорії модернізації характеризується розумінням необхідності врахування поряд з економічними, індустріально-технологічними чинниками розвитку (людські, природні ресурси, нагромадження чи наявність капіталу, розвинені технології) геополітичних, внутрішньополітичних, соціальних, правових, культурних, психологічних та інших. Концепції модернізації в нинішніх умовах набувають чітко вираженого соціально-культурного характеру [9, с. 17].

Серед праць науковців відсутні дослідження модернізації системи державного стратегічного планування в Україні.

Мета статті – запропонувати систему поглядів щодо модернізації системи державного стратегічного планування в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасних умовах модернізація розглядається як свідоме намагання держави здійснювати якісні перетворення у суспільстві з урахуванням досвіду передових країн. Процес модернізації досить різноманітний. Одні пов'язують його передусім із раціональним стилем функціонування бюрократії, політичним плюралізмом і світським характером політичної культури, інші – з національною інтеграцією суспільства і формуванням національних держав, модернізацією «еліт» розвитку, стабільністю політичних інститутів, процедур, ще інші – з психологічним комплексом сучасних цінностей та ідей [5].

Відповідно до проблематики нашого дослідження концепція модернізації державного стратегічного планування – це система наукових поглядів щодо змін, які необхідно запровадити для отримання цілісної, ієрархічної, дієвої його системи.

Підсумовуючи результати дослідження сучасного стану державного стратегічного планування в Україні слід зазначити, що дана система має фрагментарний характер і потребує модернізації з метою досягнення цілісності, узгодженості та повноти ієрархії.

У концепції модернізації державного стратегічного планування *проблема, яка потребує розв'язання*, полягає у відсутності цілісної і злагодженої системи стратегічного планування в Україні, головною з причин якої є відсутність стратегічного планування на вищому, загальнодержавному рівні. Крім головної проблеми, існують такі:

- відсутність чіткого плану заходів, необхідних для реалізації стратегії, не дає нам можливість сказати, що саме зроблено для її реалізації і хто несе відповідальність за те, що не зроблено;
- відсутність контролю за виконанням стратегій;
- невідповідність між кількістю стратегічних документів і обсягів фінансування;
- не координованість стратегій державного, центрального та регіонального рівнів;
- проблема закріплення функцій державного стратегічного планування в органі державної влади (хто контролює, аналізує та узагальнює стан виконання стратегії);
- неузгоджено часові рамки стратегій, державних цільових програм та концепцій реалізації дер-

жавної політики з Стратегією сталого розвитку – «Україна 2020».

Метою реалізації Концепції є підвищення ефективності державного управління шляхом запровадження в Україні системи державного стратегічного планування.

Концепція визначає підстави для запровадження в Україні довгострокового планування, розроблення проектів законів та інших нормативно-правових актів, стратегій та планів заходів щодо їх реалізації у державному стратегічному плануванні.

Модернізацію системи державного стратегічного планування ми розуміємо як процес запровадження змін, результатом яких має бути нова дієва модель. Запровадження змін має відбуватися в різних сферах державного управління.

На законодавчому рівні:

- а) прийняття закону, що регламентує процес здійснення, систему документів державного стратегічного планування, розподіл функцій учасників державного стратегічного планування;
- б) розроблення методичних рекомендацій щодо підготовки, затвердження, впровадження та оцінювання системи документів державного стратегічного планування.

На організаційному рівні:

- а) розроблення стандартів документів державного стратегічного планування;
- б) розподіл функціональних обов'язків між розробниками документів державного стратегічного планування;
- в) здійснення функції прогнозування;
- г) розроблення системи оцінювання виконання стратегічних документів.

На науковому рівні:

- а) обґрунтування концептуальних засад державного стратегічного планування;
- б) розроблення концепцій документів системи державного стратегічного планування.

Стратегія передбачає послідовний план для подолання розриву між реаліями сьогодення і бажаного майбутнього.

Це є розгляд співвідношення, як застосовувати ресурси для досягнення бажаних результатів в специфічному стратегічному середовищі з пливом часу.

У контексті держави, стратегія є застосування специфічних інструментів влади (політичної / дипломатичної, економічної, військової, і інформаційної) для досягнення політичних цілей держави.

Головна стратегія - всеохоплююча довгострокова (понад 10 років) стратегія, що резюмує наці-

ональне бачення для розробки, застосування та координації дій всіх органів державної влади з метою досягнення головних стратегічних цілей (стратегічних цілей вищого рівня), а саме, просування національних цінностей, збереження національної безпеки; підтримка національного економічного процвітання.

Всі інші стратегії мають знаходитись в ієрархічній послідовності з головною стратегією та містити свої відповідні часові інтервали. Ієрархічна природа стратегії поліпшує контроль її виконання. Це забезпечує логічний спосіб делегування відповідальності, повноваження в рамках вищого керівництва. Цілі, концепції та ресурси стратегій кожного рівня повинні бути узгодженими і відповідати стратегії вищого рівня і узгоджуватися один з одним [12].

Процес державного стратегічного планування орієнтований на досягнення мети, визначеної на довгострокову перспективу і передбачає постійне коригування завдань і прийняття відповідних рішень, здатних спрямувати діяльність для досягнення очікуваних результатів.

Визначальним у державному стратегічному плануванні є, звичайно, місія. Вона може базуватися на таких основних положеннях:

- 1) усвідомлена загальна мета розвитку держави, якої потрібно досягти;
- 2) набір основних методів для досягнення мети;
- 3) основні цінності і принципи, які будуть спрямовувати змістовну суть місії [11].

Цінності суспільства є ядром визначення місії. Вони утворюють певну вісь суспільної свідомості, що, власне, й обумовлює перспективи розвитку суспільства. Економічним, політичним і соціальним кризам завжди передували дискредитація і руйнування ціннісних основ, що створювало підґрунтя для послаблення соціальної стабільності, втрати національної єдності і занепаду держави [3, с. 68-69]. Цінності визначають, які цілі є гідними, правильними, щирими. Кожному етапові розвитку суспільства відповідає своя система цінностей. перехідне суспільство характеризується змішуванням цінностей, ціннісним хаосом [7, с. 58].

Важливою ціннісною суттю держави є її здатність забезпечувати у процесі свого функціонування і розвитку задоволення основних потреб усього суспільства, а також створювати умови для можливого за наявних конкретно-історичних обставин задоволення потреб та інтересів окремих індивідів та їхніх спільнот (національних, соціально-економічних, демографічних, релігійних тощо) [1, с.11].

Тож наявність у державі глибоких ціннісних засад є основою місії і чинником успішної реалізації Стратегії.

У процесі розробки довгострокової стратегії розвитку держави потрібно використовувати матеріали прогнозних розробок: науково-технічного прогресу і його соціально-економічних наслідків; економічного росту; зміни масштабів природокористування і якості природного середовища; зміни зовнішньоекономічних умов [6, с.38].

Бачення в державному стратегічному плануванні дещо ширше, оскільки воно визначає ідеальний стан справ, який держава має наміри досягти в майбутньому [1]. В Україні стратегічне бачення регіонального розвитку та *країни в цілому* сформульовано в Державній стратегії регіонального розвитку до 2020 року. Воно полягає в розв'язанні існуючих проблем шляхом використання внутрішніх та зовнішніх можливостей регіонів та територій і є результатом стратегічного спрямування державної регіональної політики, метою якої є:

- розвиток та єдність, орієнтовані на людину;
- досягнення економічного зростання регіонів шляхом використання власного потенціалу та реалізації ефективної державної регіональної політики і, як наслідок, підвищення рівня життя населення;
- інтеграція регіонального економічного, інформаційного, освітнього, культурного простору до загальноукраїнського простору, в якому особа має змогу для самореалізації та підвищення якості життя незалежно від місця проживання (єдність загальноукраїнського простору) [4].

Стратегія визначає цілі державної регіональної політики та основні завдання центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення зазначених цілей, а також передбачає узгодженість державної регіональної політики з іншими державними політиками, які спрямовані на територіальний розвиток.

Розроблення Стратегії здійснено з урахуванням змін, які відбулися в розвитку регіонів держави за останні роки, що характеризуються:

- а) поступовим підвищенням рівня концентрації економічної активності як на загальнодержавному (зосередження основних ресурсів розвитку в м. Києві, де виробляється майже 20 відсотків валового внутрішнього продукту країни, акумулюється 50 відсотків усіх прямих іноземних інвестицій, збільшується чисельність населення за рахунок міграції з інших регіонів, майже 75 від-

сотків працівників, зайнятих переважно у сфері послуг, мають вищу освіту), так і на регіональному рівні (концентрація економічної діяльності в обласних центрах та прилеглих районах, у більшості яких зосереджується понад 60 відсотків обсягів виконаних будівельних робіт, інвестицій та виробництва);

б) нерівномірністю розвитку територій, зростанням міжрегіональних соціально-економічних диспропорцій, значною диференціацією розвитку районів та міст, у частині яких (більш як 30 відсотків) тривалий час спостерігається одночасне зниження рівня економічної активності та зменшення чисельності населення.

Процес державного стратегічного планування відбувається у тісному взаємозв'язку з навколишнім середовищем (стратегічним оточенням). Щоб ефективно розвиватись, органи державної влади у процесі виконання стратегії повинні оперативного реагувати на зміни, що відбуваються у стратегічному середовищі. Отже, постійний моніторинг стратегічного середовища має важливе значення не тільки на стадії розроблення стратегії, але й у процесі контролю за здійсненням стратегії. Державне стратегічне планування орієнтоване на досягнення результату.

У процесі державного стратегічного планування приймаються рішення щодо розроблення стратегічних документів на різних рівнях, спрямованих на досягнення мети і цілей, визначених в головній стратегії.

У сучасному стратегічному середовищі, насиченому швидкоплинними змінами, державне стратегічне планування є ефективним засобом прогнозування майбутніх проблем і можливостей, що забезпечить створення стратегічного плану на довгостроковий період, єдність стратегічних цілей на державному, центральному та регіональному рівнях та основу для прийняття політичних рішень.

Документи державного стратегічного планування розробляються на довгостроковий, середньостроковий та короткостроковий період.

На довгостроковий період (понад п'ять років) розробляються:

- Стратегія розвитку України;
- Стратегія регіонального розвитку України.
- На середньостроковий період (п'ять років)

розробляються:

- План соціально-економічного розвитку України;
- Прогноз економічного і соціального розвитку України;
- Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди;

- прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди;
- державні цільові програми;
- регіональні та місцеві цільові програми;
- плани розвитку державних господарських об'єднань, державних акціонерних компаній, державних холдингових компаній;
- основні засади грошово-кредитної політики.

На короткостроковий період (один рік) розробляються:

- Основні напрями економічної політики;
- Державний бюджет України;
- місцеві бюджети;
- річні фінансові плани державних підприємств, господарських товариств, у статутному (складеному) капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток, паїв) належать державі;
- плани діяльності центральних органів виконавчої влади;
- прогнозні баланси попиту та пропозиції товарів і послуг [1].

На вищому, загальнодержавному рівні розробляється довгострокова Стратегія розвитку України. Вона, на основі довгострокового прогнозу, має містити бачення, місію, головну мету, цільові напрями (завдання) досягнення мети. Стратегія має бути ієрархічною, тобто вмщати стратегічні цілі всіх рівнів.

Державна стратегія регіонального розвитку має бути пов'язана з Стратегією розвитку України та доповнювати її у розрізі вирішення проблем регіонального та місцевого рівня.

На даний час в Україні затверджено структуру прогнозів розвитку галузей економіки на середньостроковий період (п'ять років). У прогнозі розвитку галузі економіки на середньостроковий період повинні бути відображені:

- аналіз розвитку відповідної галузі економіки за попередній період;
- характеристика використання виробничого потенціалу галузі;
- оцінка задоволення потреб у основних видах товарів і послуг, що виробляються підприємствами галузі, на внутрішньому ринку;
- характеристика головних проблем розвитку галузі;
- прогноз кон'юнктури на внутрішніх і зовнішніх ринках основних видів товарів та послуг галузі;
- можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку галузі;
- цілі та пріоритети розвитку галузі у середньостроковий період та пропозиції щодо напрямів державної політики у цій галузі;

– пропозиції щодо структурної перебудови галузі, технологічного оновлення виробництва, впровадження досягнень науково-технічного прогресу, енергозбереження та підвищення ефективності виробництва;

– основні показники розвитку галузі (обсяги та ефективність виробництва, розвиток конкуренції, конкурентоспроможність продукції, забезпеченість сировиною та матеріалами, фінансове становище підприємств галузі, розвиток міжгалузевих зв'язків, ефективність системи збуту продукції, обсяги інвестицій);

– висновки щодо тенденцій та напрямів розвитку відповідної галузі протягом середньострокового періоду [2].

Формулювання головної мети та цілей розвитку держави на довгострокову перспективу передбачає врахування засад зовнішньої і внутрішньої політики України, світові тенденції розвитку держав. На сучасному етапі на світовому рівні прийнята концепція сталого розвитку, до якої мають приєднатися всі країни в тому числі й Україна. При розробленні документів державного стратегічного планування потрібно керуватися основними положеннями концепції сталого розвитку. В Україні поки що не прийнято закону про Концепцію переходу України до сталого розвитку. Виходячи з визначення сталого розвитку, наведеного в межах Проекту Закону України про Концепцію переходу України до сталого розвитку (2000 р.), сталий розвиток – це система взаємоузгоджених управлінських, економічних, соціальних, природоохоронних заходів, спрямованих на формування системи суспільних відносин на засадах довіри, партнерства, солідарності, консенсусу, етичних цінностей, безпечного навколишнього середовища, національних джерел духовності. В основу сталого розвитку покладено невід'ємні права людини на життя та повноцінний розвиток. При цьому стратегічною метою сталого розвитку України є досягнення збалансованості співіснування природного середовища, держави і суспільства на основі демократичної, толерантної, плюралістичної та екологічно орієнтованої соціально-економічної політики, відкритої динамічно-інтегрованої в глобальні процеси економіки, забезпечення національної безпеки держави, гармонійних суспільних відносин та рівноправного міжнародного співробітництва.

Стратегічні завдання сталого розвитку сформульовані у таких сферах:

- 1) еколого-збалансованого розвитку;
- 2) забезпечення соціальної справедливості;
- 3) суспільних відносин;

4) раціонального використання природно-ресурсного потенціалу;

5) у міжнародних відносинах.

Українська держава як суб'єкт державного стратегічного планування на основі довгострокових прогнозів повинна мати бачення розвитку на довгостроковий період. Місія держави як організації, що забезпечує ефективний розвиток суспільства, полягає в розробленні стратегічних документів на різних рівнях, що сприятимуть ефективному функціонуванню державного управління та задоволенню всіх суспільних потреб. Для цього розробляються:

– загальні принципи організації і функціонування системи державного стратегічного планування;

– порядок здійснення процесу державного стратегічного планування;

– мета і цілі соціально-економічного розвитку України, а також засоби ресурсного забезпечення досягнення стратегічних цілей;

– комплекс заходів, спрямованих на досягнення мети і цілей соціально-економічного розвитку України та їх ресурсне забезпечення;

– вимоги до змісту документів державного стратегічного планування, порядку їх розроблення та затвердження;

– методичне забезпечення розроблення документів державного стратегічного планування;

– процедури контролю соціально-економічного розвитку України та інше.

Систему державного стратегічного планування мають становити:

1) сукупність взаємопов'язаних стратегічних документів;

2) нормативно-правові документи, зокрема, Закон України «Про державне стратегічне планування», інші нормативно-правові документи, що регулюють сферу державного стратегічного планування, методичні рекомендації щодо розроблення стратегій, державний бюджет України;

3) учасники державного стратегічного планування, які здійснюють практичну діяльність в даній сфері. Органи державної влади, що забезпечують ефективне державне стратегічне планування.

Висновки. Модернізація системи державного стратегічного планування розглядається як процес запровадження змін, результатом яких має бути нова дієва модель. Запровадження змін має відбуватися на законодавчому, організаційному та науковому рівнях.

Процес державного стратегічного планування орієнтований на досягнення мети, визначеної на довгострокову перспективу і передбачає постійне коригування завдань і прийняття відповідних рішень, здатних спрямувати діяльність для досягнення очікуваних результатів.

Список літератури:

1. Євмешкіна О.Л. Теоретико-методологічні засади модернізації системи державного стратегічного планування в Україні : [монографія] / О.Л. Євмешкіна. – К. : УкрСІЧ, 2017. – 394 с.
2. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.
3. Карлова В.В. Державотворчий потенціал національної самосвідомості : [монографія] / В.В. Карлова. – К. : НАДУ, 2012. – 395 с.
4. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/>.
5. Радченко О.В. Модернізація / О.В. Радченко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (гол.) та ін. – К. : НАДУ, 2011–2011. – Т. 2 : Методологія державного управління. – 2011. – С. 393–394.
6. Стратегическое планирование : [учебник] / под ред. Э.А. Уткина. – М. : ЭКМОС, 1999. – 438 с.
7. Сурмін Ю.П. Методологія галузі науки «Державне управління» : [монографія] / Ю.П. Сурмін. – К. : НАДУ, 2012. – 372 с.
8. Сурмін Ю.П. Модернізація держави / Ю.П. Сурмін // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (гол.) та ін. – К. : НАДУ, 2011–2011. – Т. 2 : Методологія державного управління. – 2011. – С. 394–396.
9. Цветков В.В. Демократія – управління – бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства : [монографія] / В.В. Цветков. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.
10. Штомпка П. Социология социальных изменений / П. Штомпка. – пер. с англ. – М., 1996. – 416 с.
11. Strategic planning: Concept and rationale / International Institut of Education Sciens Planning [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001897/189757e.pdf>.
12. Yarger H.R. Strategic Theory for the 21st Century: the Little Book on Big Strategy / H.R. Yarger [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil>.

КОНЦЕПЦИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В УКРАИНЕ

В статье предложена концепция модернизации системы государственного стратегического планирования в Украине. Государственное стратегическое планирование является инструментом управления, который способствует успешному развитию государства, органы государственной власти которого работают на достижение главной цели, исполняя в ее контексте свои функции и задания. В данном процессе происходит непрерывное регулирование направлений развития государства в условиях постоянных изменений на основе полученных результатов. Определена проблема, которая требует решения в концепции. Она состоит в отсутствии целостной и согласованной системы стратегического планирования в Украине, главной причиной которого отсутствие стратегического планирования на высшем, общегосударственном уровне. Целью реализации Концепции определено повышение эффективности государственного управления путем внедрения в Украине системы государственного стратегического планирования. Предложены мероприятия системы государственного стратегического планирования в Украине.

Ключевые слова: концепция, модернизация, модернизация государственного управления, модернизация государственного стратегического планирования, государственное управление, государственное стратегическое планирование.

CONCEPT OF MODERNIZATION OF THE SYSTEM OF STATE STRATEGIC PLANNING IN UKRAINE

In the article is proposed concept of state strategic planning modernization in Ukraine. The state strategic planning is management tool that contributes successful state development. Its public authorities work to achieve the main goal, performing in the context of its own functions and tasks. In this process happens regulated the development of the state in the changing conditions on the basis of the obtained results is continuously. The problem that needs to be solved in the concept is identified. This is the absence of a coherent and coordinated system of strategic planning in Ukraine. The main reason for this is the lack of strategic planning at the highest, nationwide level. The objective of the Concept implementation is to increase the efficiency of public administration by introducing a system of state strategic planning in Ukraine. The measures of modernization of the system of state strategic planning in Ukraine are proposed.

Key words: *concept, modernization, modernization of public administration, modernization of state strategic planning, public administration, state strategic planning.*

Клименюк М.М.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

КОНЦЕПЦІЯ ПОБУДОВИ МОДЕЛІ ПРОСТОРУ УПРАВЛІННЯ ОРГАНІЗАЦІЄЮ

У статті представлений підхід до моделювання інформаційного простору управління з метою виявлення повної множини задач управління економічною системою. В основу побудови моделі покладено обґрунтування ознак задачі управління та осей координат простору.

Ключові слова: задача управління, простір управління, вісь координат.

Постановка проблеми. Система включає дві основні частини (підсистеми): об'єкт управління й орган (суб'єкт) управління. Об'єкт наділений основними матеріальними факторами (ресурсами), використання яких створює виробничий потенціал для досягнення системою мети. Однак, об'єкт має на цьому шляху нескориму для нього перешкоду, – невизначеність щодо способів використання цих факторів, які б забезпечили досягнення системою мети, тобто невизначеність поведінки об'єкта. Отже, якщо ця невизначеність не буде ліквідована або, принаймні, суттєво зменшена, наявні в об'єкта ресурси й фактори не можуть бути ефективно задіяні, тому й ціль системи не може бути досягнута. А якщо ціль недосяжна, то й існування такої системи втрачає сенс. Виходить, ліквідація або максимально можливе зменшення невизначеності поведінки об'єкта є обов'язковою процедурою. Для виконання цієї обов'язкової функції в системі управління передбачений орган управління. Основним призначенням органа управління є ліквідація невизначеності поведінки об'єкта на його шляху до досягнення мети.

Що представляє собою невизначеність об'єкта управління? У кожній ситуації й у кожний момент часу перед об'єктом існує безліч можливих дій, але тільки одна (або декілька з них) приведуть систему до мети. Об'єкт не має інформації, які з них є такими. Це і є невизначеність поведінки об'єкта.

Цю невизначеність має подолати орган управління шляхом знаходження множини невідомих величин. Ця множина має відображати різні параметри організації, процеси її діяльності, види продукції та ресурсів, економічні показники та ін. в координатах планово-облікових

періодів часу, що робить її складною системою. Для її опису та практичного використання цю систему невідомих необхідно класифікувати та формалізувати. В сучасній теорії менеджменту відсутні підходи щодо обґрунтування переліку невідомих величин, знаходження яких забезпечує ліквідацію чи суттєве зменшення невизначеності функціонування об'єкта, а також методичні основи їх класифікації та упорядкування. В даній статті для розв'язання цієї проблеми прийнятий такий методичний підхід. Невідомі величини, що характеризують невизначеність певної частини об'єкта за певний період, згрупуємо у відповідні підмножини. Кожну з цих підмножин назовемо задачею управління. Задача призначена для знаходження відповідних невідомих змінних з метою ліквідації невизначеності даної частини об'єкта. Таким чином, для опису невизначеності як кожної частини, так і всього об'єкта в цілому необхідно представити повну множину (перелік) задач управління організацією. Для виявлення цих задач необхідно формально представити місце в системі управління, де вони знаходяться. Іншими словами, побудувати модель простору управління організацією.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Опису функцій менеджменту приділяється багато уваги авторами більшості підручників [1, 2], в той час як виявлення задач управління досліджено недостатньо. Однак, саме задача управління являє собою основний елемент системи управління, тому що розв'язання задач управління – це основний спосіб цілеспрямованого впливу органа на об'єкт управління.

Одним з найважливіших принципів побудови систем управління В.М. Глушков назвав принцип системного підходу, який полягає у визначенні

цілей, критеріїв і проведенні структуризації, що розкриває весь комплекс питань, які необхідно вирішити для досягнення певної мети [3]. «Розчленувавши систему на підсистеми, виявивши окремі блоки (задачі) і розробивши проект для кожного з них, ми як би одержуємо в готовому вигляді ті «цеглини», з яких потім може бути складений будинок усієї системи» [4]. Важливість виявлення задач управління підкреслена в роботах [5, 6]. В зв'язку із цим формування підходів до опису моделі простору управління як основи визначення множини задач управління організацією є актуальним як з теоретичної, так і з практичної точки зору.

Метою статті є опис підходу до побудови моделі простору управління організацією та визначення її основних параметрів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Необхідність вирішення тих або інших задач відбувається завжди, коли має місце невизначеність, неоднозначність. Стосується це всіх галузей науки, сфер практики й, зрозуміло, менеджменту. Тому виникає необхідність ввести поняття задачі. Поняття задачі використовуються у всіх сферах науки й практики, мабуть, із цим пов'язано безліч її різних визначень, часто недостатньо конкретних для практичного використання. Нас, у першу чергу, цікавить задача управління. Оскільки поняття задачі управління буде ґрунтуватися на понятті задачі взагалі, але останнє повинно бути досить чітким, прийнятним для визначення й формування множини задач управління. **Визначимо задачу як описану відомою інформацією ситуацію, якій властива невизначеність, і для усунення якої необхідно знайти значення відповідних величин (невідомих).**

У теорії менеджменту відсутнє обґрунтоване поняття задачі управління. Мається на увазі не уявлення будь-якої ситуації як конкретної задачі управління. Мова йде про те, щоб набір цих задач представив собою всю множину питань, які необхідно вирішувати управляючій системі для успішного управління об'єктом. Це підтверджує важливість виявлення всієї множини задач управління. Представимо вимоги, яким має відповідати перелік задач [7, 8]:

Усі задачі організаційного управління, результати розв'язання яких необхідні об'єкту для його ефективної поведінки, повинні знайти відображення у визначеній множині (структурі);

Будь-яке питання, у тому числі показник, має вирішуватися тільки в одній задачі. Сформульо-

вана вимога спрямована на досягнення однозначності й виключення дублювання;

Сформульовані задачі по своїй складності не повинні перевершувати можливості управляючої системи по їх вирішенню в заданий термін;

При формуванні множини задач управління повинні бути відображені основні зв'язки між ними, що спрямоване на збереження цілісності системи управління.

Кожна задача управління займає певне місце в інформаційному полі. Це поле логічно ідентифікувати як простір управління даним об'єктом. Кожна задача займає певне місце в цьому просторі. Її місцезнаходження визначається координатами у відповідних осях інформаційного простору.

В зв'язку із цим питання полягає в тому, щоб визначити параметри простору, тобто побудувати його модель. В свою чергу, параметри простору залежать від задач управління, їх властивостей. Спробуємо навести властивості (ознаки) задачі управління економічним об'єктом поза залежністю від її типу і змісту. При цьому необхідно врахувати, що ці ознаки мають бути універсальними, тобто відображати властивості будь-якого економічного об'єкта, – різних видів економічної діяльності, галузей, організаційних форм та форм власності, номенклатури продукції та виробничої потужності.

Виходячи з того, що предметом управління завжди є процес, визначимо першу ознаку задачі – предметом інформаційного впливу є керований процес. Приймаємо керований процес за одну з осей координат простору, що моделюється.

Перелічимо основні виробничі процеси, характерні для будь-якого підприємства. Головний з них – процес виробництва продукції. Для здійснення процесу виробництва необхідні процеси по його забезпеченню:

Матеріалами й напівфабрикатами (предметами праці); Енергоресурсами; Основними засобами; Персоналом; Мотивацією виробництва. Наведемо перелік керованих процесів абстрактного підприємства.

Нехай k – номер керованого процесу. Для модельованого підприємства такими процесами будуть:

$k = 0$ – виробництво продукції;

$k = 1$ – забезпечення виробництва продукції сировиною, напівфабрикатами;

$k = 2$ – забезпечення виробництва енергоресурсами;

$k = 3$ – забезпечення виробництва основними засобами;

$k = 4$ – забезпечення виробництва персоналом;
 $k = 5$ – забезпечення мотивації виробництва.

Перелічені процеси є достатньо типовими для різних організацій. Зрозуміло, їх перелік може редагуватись в залежності від особливостей організації. Таким чином, перша вісь простору управління для розглядаемого підприємства з можливими координатами буде представлена: $k = 0, 1, 2, \dots, 5$.

Кожен з перелічених процесів протікає в кожному з виробничих підрозділів підприємства. Доцільно за другу ознаку задачі управління прийняти виробничий підрозділ. Нехай підприємство включає L виробничих підрозділів. Позначимо l – номер виробничого підрозділу. Ця ознака приймається за другу вісь простору управління. Тоді друга вісь простору може бути формалізована так: $l = 1, 2, \dots, L$, де L – останній номер виробничого підрозділу підприємства.

Процес управління – складний багатокроковий процес переробки інформації і передачі її об'єкту. Він протікає у часі й за деякими ознаками може бути розділений на етапи. Цей процес представляє замкнений цикл, що повторюється для кожного наступного інтервалу часу. Тому частину циклу логічно назвати фазою управління. В даному дослідженні приймаємо, що процес управління складається з таких етапів (фаз) [6, 9]:

$p = 1$ – планування; $p = 2$ – облік; $p = 3$ – контроль; $p = 4$ – регулювання, де p – номер фази управління. Приймаємо фазу управління за третю вісь координат простору управління. Визначимо цю вісь координат: $p = 1, 2, 3, 4$.

Визначимо четверту ознаку задачі управління. За таку ознаку приймаємо період часу (інтервал управління), який позначимо t . Під інтервалом управління будемо розуміти тривалість періоду, через який необхідно приймати управлінські рішення. Ці періоди повинні бути відображені у відповідній структурі. Тривалість періодів може становити, як п'ять років, рік, так і добу, зміну. Структури періоду управління для різних організацій можуть відрізнятися, але серед них є обов'язкові періоди, такі як рік, квартал, місяць, хоча б тому, що організації мають певні інформаційні зобов'язання перед державою. Формалізуємо четверту вісь простору управління: $t = 1, 2, \dots, T$, де T – останній номер серед прийнятих в організації періодів управління.

Таким чином, кожна з ознак задачі управління прийнята за вісь координат простору управління. При цьому отримали: Керований процес – 1-я вісь; Виробничий підрозділ – 2-я вісь; Фаза управління – 3-я вісь; Період управління – 4-я вісь.

В результаті отримали чотириохвимерний простір, модель якого може бути представлена в загальному виді: $S = \{ k = 0, 1, \dots, K; l = 1, 2, \dots, L; p = 1, 2, \dots, P; t = 1, 2, \dots, T \}$.

Особливістю представленої моделі простору управління є те, що він дискретний, тому що координати по всіх осях є дискретними.

Описаний простір управління охоплює усі задачі управління даною організацією. Кожна задача має чотири координати і представляє собою одиничну чарунку (ячейку) даного простору. Опис простору управління дає можливість визначити задачу управління як частину цього простору:

Задача управління – це одинична чарунка простору управління, що характеризується набором внутрішніх і зовнішніх даних і потребує для ліквідації невизначеності знаходження інформації (невдомих величин), що відносяться до заданої ячейки даного простору.

Нагадаємо, що кожна задача управління пов'язана з пошуком неведомих щодо чотирьох перерахованих вище ознак декомпозиції, а саме, – **керованого процесу, виробничого підрозділу, фази управління, періоду часу**.

Звідси, і найменування задачі управління складається з перелічування цих ознак у такій послідовності:

фаза управління → **керований процес** → **виробничий підрозділ** → **період часу**.

Це правило дозволяє стандартизувати найменування задач, зробити їх трактування однозначним, наприклад: Планування забезпечення виробництва енергоресурсами по цеху № 2 на третій квартал. Відомі координати по кожній з осей простору управління конкретною організацією дають можливість сформулювати повну множину задач управління будь-якою організацією, що є способом ліквідації невизначеності об'єкта і досягнення системою поставлених цілей.

Висновки. Основним призначенням менеджменту по відношенню до об'єкта є ліквідація невизначеності його поведінки на шляху до досягнення своєї мети. Це може бути забезпечено через вирішення всіх задач управління даною організацією. Для виявлення множини задач управління в статті запропонована концепція побудови моделі простору управління. На основі опису типових властивостей задачі управління організацією формалізовані чотири осі координат простору управління, в результаті чого отримана модель чотириохвимерного простору управління. Кожна одинична чарунка цього простору є задачею управління, яка визначається конкретними координатами по кожній з осей.

Список літератури:

1. Мескон М.Х. Основы менеджмента / М.Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – пер. с англ. – М. : Дело, 1992. – 702 с.
2. Робинс С.К. Менеджмент / С.К. Робинс. – пер. с англ. – 6-е изд. – М. : Вильямс, 2002. – 880 с.
3. Глушков В.М. Введение в АСУ / В.М. Глушков. – К. : Техника, 1974. – 320 с.
4. Рыбальский В.И. Автоматизированные системы управления строительством / В.И. Рыбальский. – К. : Вища школа, 1974. – 480 с.
5. Крылов Ю.П. Исследование закономерностей организации управления производством / Ю.П. Крылов. – М. : Экономика, 1973. – 224 с.
6. Клименюк О.М. Регулювання як фаза державного управління: місце та роль / О.М. Клименюк // Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. праць. Серія «Управління». – К. : АМУ, 2009. – Вип. 4. – С. 252–258.
7. Кочарян І.С. Формування поля завдань державного управління вищою освітою / І.С. Кочарян, О.М. Клименюк, // Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. праць. Серія «Управління». – К. : АМУ, 2012. – Вип. 3. – С. 80–92.
8. Клименюк Н.Н. Доказательный менеджмент: введение в теорию : [монография] / Н.Н. Клименюк, А.Н. Безус. – К. : АМУ, 2015. – 272 с.
9. Ляшенко И.Н. Моделирование предплановых решений в управлении производством / И.Н. Ляшенко, Н.Н. Клименюк, Д.А. Калишук, А.И. Килиевич. – К. : Изд-во при Киевском ун-те «Вища школа», 1984. – 128 с.

КОНЦЕПЦИЯ ПОСТРОЕНИЯ МОДЕЛИ ПРОСТРАНСТВА УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИЕЙ

В статье представлен подход к моделированию информационного пространства управления с целью выявления полного множества задач управления экономической системой. В основу построения модели положены обоснование признаков задачи управления и осей координат пространства.

Ключевые слова: задача управления, пространство управления, ось координат.

THE CONCEPT OF BUILDING A MODEL ORGANIZATION MANAGEMENT SPACE

The article presents an approach to modeling the management information space in order to identify the complete set of tasks of management of the economic system. The basis of the model construction is the justification of the signs of the control problem and the coordinates of the space axes.

Key words: task of management, control space, axis of coordinates.

Ковальчук А.В.

Національна академія державного управління при Президентіві України

ВЗАЄМОДІЯ ІНСТИТУТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УНІТАРНИХ ДЕРЖАВАХ (НА ПРИКЛАДІ КИТАЙСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ)

Статтю присвячено актуальним питанням взаємодії інститутів публічної влади в унітарних державах (на прикладі КНР). Критично проаналізовано досвід реформування процесу бюджетоутворення в Китаї, проведення реформи фінансової децентралізації, розподілу доходів і видатків на різних рівнях державної влади. Запропоновано шляхи вдосконалення організації розмежування повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: інститути публічної влади, фінансова децентралізація, унітарні держави, рівні державної влади, бюджетний процес, публічні фінанси.

Постановка проблеми. З початку ініціювання реформ і відкритості економіки в 1978 році Китай започаткував щорічне зростання економіки приблизно на 10% [9]. Наявні зміни системи державних витрат відображають структурну трансформацію китайської економіки і суспільства за період реформ, зокрема, перехід від планової економіки до ринкової.

Період до реформи характеризувався незначним розходженням статей надходжень державних фінансів до державного бюджету за рахунок приватних підприємств або безпосередньо державних чи урядових організацій та установ. Після того, як Китай розпочав період реформування сектору публічних фінансів, зокрема після відокремлення бюджетів підприємств від державного бюджету, розподіл фінансування між підприємствами й урядом передбачає розмежування зобов'язань щодо витрат і водночас відповідальність за їх фінансування.

Саме фінансування є основою і важливим елементом для управління тієї чи іншої країни, а відкрита та ефективна фінансова адміністрація є стратегічним базисом у боротьбі з корупцією. За останні роки китайський уряд здійснив низку заходів щодо стандартизації та вдосконалення управління публічними фінансами [5]. Важливим практичним завданням стало створення сучасної системи фінансового адміністрування для профілактики корупції шляхом удосконалення норм і правил, стандартизації роботи, підвищення гласності, моніторингу тощо. Адже саме ці заходи, на думку автора, є першочерго-

вими в умовах проведення фінансової децентралізації в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика, пов'язана з розподілом публічних доходів і видатків у період проведення фінансової децентралізації, широко вивчається українськими і зарубіжними вченими.

Зокрема, О. Самбук [2], А. Стойка [4] предметно аналізують відносини органів державної влади та інститутів громадянського суспільства у розрізі механізмів їх ефективної взаємодії. В. Бодров [1] і С. Дяченко [1] конкретизують особливе значення мобілізації фінансових ресурсів як передумови зміцнення місцевих бюджетів. О. Соколова [3] у своїх дослідженнях приділяє увагу взаємодії фінансових інститутів як передумові гармонізації суспільних інтересів. Р. Канбур [7], Л. Ліу [8], Дз. Баюян [6; 8], Дж. Мартінес-Васкес [6] досліджують вплив розподілу державних видатків усіх рівнів на суспільний розвиток. Е. Кривеллі [5], А. Ша [5] особливу увагу приділяють фіскальній дисципліні. К. Вонг [10] предметно досліджує муніципальні і місцеві фінанси в аспекті взаємодії фінансових інститутів.

Водночас майже відсутня аналітика щодо адаптації досвіду взаємодії інститутів публічної влади, зокрема фінансових, в українських реаліях.

Метою статті є вивчення досвіду реформування процесів взаємодії інститутів публічної влади в Китаї у процесі формування місцевих бюджетів і зведеного державного бюджету.

Виклад основного матеріалу. У 2014 році уряд Китаю переглянув Закон про бюджет Китай-

ської Народної Республіки. Саме цей документ є передумовою реформування системи бюджетоутворення та адміністрування публічних фінансів, є комплексним стандартом відкритості і прозорості сучасної системи бюджетного управління та взаємодії інститутів публічної влади.

Бюджет Китаю – це річний фінансовий план доходів і витрат, що розглядається і затверджується відповідно до статутних процедур та має юридично обов'язкову силу. Державна рада (State Council) КНР готує проект центрального бюджету, який виконується після затвердження Національним Народним Конгресом (National People's Congress). Місцеві органи влади на різних рівнях готують власні проекти бюджетів, які затверджуються після місцевого Народного з'їзду (local People's congress) на відповідному рівні з метою розроблення єдиного державного бюджету і забезпечення у повному обсязі фінансових ресурсів у рамках правового регулювання [10].

Розміри фінансового забезпечення і державного бюджету в Китаї чітко визначені в Законі про бюджет, а саме: відповідні обсяги загального державного бюджету, бюджет державних фондів, бюджет державних капітальних операцій і бюджет фонду соціального страхування. У загальний державний бюджет включаються усі сукупні доходи і витрати, щоб повною мірою відобразити загальний обсяг, структуру і діяльність у сфері управління доходів і витрат уряду, таким чином досягаючи повноти і єдності бюджетної системи.

Відкритість і прозорість є важливими характеристиками сучасної фінансової системи і критично необхідні для створення «приятної адміністрації» соціально відповідальним урядом. В останні роки китайський уряд продовжує розширювати обсяг відкритого бюджету і розрахунків. Усі публічні департаменти або установи, що використовують бюджетні кошти, зобов'язані оприлюднити свій бюджет і підсумкові бюджетні рахунки. У 2014 році 99 установ на рівні центрального уряду оприлюднили свій бюджет і підсумкові рахунки, 31 провінція (автономні райони і міста) розкрили загальні публічні бюджети і відповідні відомчі бюджети для локальних областей [9].

Водночас розкрита інформація доповнювалась у подальшому докладніше: для бюджету і остаточних рахунків центрального уряду і різних відомств інформація стала загальнодоступною у цільовому аспекті функціональної класифікації об'єктів видатків та бюджету, а також остаточних рахунків спеціальних трансфертних платежів у розрізі регіонів та об'єктно.

Процес оприлюднення публічного бюджету й остаточних бухгалтерських рахунків у державних установах був також стандартизований, система оцінювання ефективності та відкритості у цій сфері була посиленою.

Для того, щоб гарантувати ефективність і стандартизованість використання фінансових коштів, китайський уряд ужив заходів щодо посилення бюджетних обмежень. Державний бюджет Китаю після затвердження Національним народним конгресом не може бути змінений за бажанням, усі витрати повинні бути виконані згідно з бюджетом і відповідати програмно-цільовому методу бюджетного планування [10].

Видатки місцевих органів влади, відомств і публічних органів на всіх рівнях точно відповідають затверженому загальнодержавному бюджету без будь-яких витрат на заходи, що не передбачені в бюджеті. Під час виконання річного бюджету для таких непередбачених витрат, як ліквідація наслідків стихійних лих, що фінансуються зі спеціального фонду бюджету і резервних регіональних фондів, як правило, державна політика не розгортається для збільшення сукупних річних витрат. Тобто в разі настання надзвичайної ситуації понад цільове використання фінансових коштів затверджується за рахунок бюджету наступних періодів на основі бюджетних механізмів наступних років.

Витрати всіх відомств повинні бути виконані відповідно до бюджетних рахунків і предметно. За необхідності проводиться альтернативне використання коштів між різними рахунками бюджету, здійснюються перерахунки між різними рівнями або проектами бюджету відповідно до правил і нормативних правових актів.

Публічні установи та інституції усіх владних рівнів, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів, діють відповідно до фінансової дисципліни, здійснюють нагляд за використанням фінансових коштів, у разі їх нецільового використання відповідно до чинного законодавства притягують винуватців до відповідальності за незаконну діяльність.

Законом про бюджет передбачено, що збір централізованого казначейства та інші платежі прийняті в Китаї, як і всі інші державні доходи і витрати, є об'єктом в аспекті зборів і проплат. Китайський уряд має намір продовжувати загальну реформу централізованого адміністрування казначейською службою оплати на рівні держави і провінцій (townships) з метою сприяння розвитку цієї системи з-поміж найнижчих владних рівнів.

До кінця 2014 року у 170 центральних відомствах і 16 000 підлеглих їм установах, 620 000 агентств із 36 провінцій, автономних районів, муніципальних утворень і місць соціально-економічного розвитку країни в рамках окремого державного планування реалізується реформа централізованого адміністрування казначейською службою оплати на рівні держави і провінцій [9].

Для публічних установ і посад централізованої влади, що розподіляють і використовують фінансові кошти, китайський уряд реалізує такі заходи, як розосередження влади, що здійснюється з різних питань, окремим відомствам і посадам; специфікація дозволів, наданих на різні рівні влади, регулярна ротація обов'язків і посилені процедури внутрішнього контролю з тим, щоб запобігти зловживанням владою і корупції. Міністерство фінансів Китаю оприлюднило Основні правила Міністерства фінансів для внутрішнього контролю (проект), в якому чітко визначені основні цілі, елементи, засоби та методи внутрішнього контролю [6].

Спеціальні підходи внутрішнього контролю, які охоплюють увесь процес управління ризиками, починаючи з ідентифікації ризиків, оцінки, класифікації, реакції на звернення, були розроблені відповідно до восьми видів ризиків, включаючи юридичний ризик, політичний ризик, ризик підготовки бюджету, ризик виконання бюджету, ризик громадського резонансу, операційний ризик державних органів, а також ризик виникнення конфлікту між зацікавленими сторонами.

Китайським урядом відповідно до вимог створення сучасної фінансової системи розгорнуто реформу бухгалтерського обліку публічної сфери і встановлено комплексну систему фінансової звітності на основі системи нарахування. Уряд ухвалив чітке рішення, що до 2020 року система урядових Стандартів бухгалтерського обліку, враховуючи китайську специфіку, має бути завершена. Ця система буде точно і повністю відображати публічні доходи бюджету, видатки, залишки та іншу інформацію про стан виконання бюджету, а також активи (зокрема, чисті активи), зобов'язання, доходи, витрати та іншу фінансову інформацію [5].

Китайський уряд також активно вивчає шляхи створення системи аудиту СРА державного сектора і системи державних закупівель СРА. Цілями проведення реформи є використання соціальних ресурсів у ході перевірки громадських фондів повною мірою, посиленні ролі незалежних третіх

сторін у сфері соціального контролю, постійне підвищення прозорості у сфері державного фінансового управління.

Китайський уряд використовує портал фінансових департаментів як основну платформу для висвітлення фінансової інформації. На цій платформі своєчасно висвітлюється офіційна фінансова інформація, також інтенсивно розвивається та просувається мобільний додаток WeChat як офіційний канал Міністерства фінансів Китаю для сприяння залучення громадськості до обговорення та співучасті у громадських слуханнях.

Усі класифіковані фіскальні закони, нормативні акти і політичні документи, видані з 2003 року, оприлюднено на веб-сайті; всі видані некласифіковані фіскальні закони, нормативні акти і нормативні документи оприлюднюються на веб-сайті протягом 20 робочих днів після дати їх оголошення. Така інформація також оприлюднюється онлайн на щомісячній основі як базові дані щодо щомісячних фінансових доходів і витрат країни, продажів лотереї, а також економічних показників державної власності і державних холдингових підприємств у всій країні.

Крім того, структурний аналіз із збільшення податку з доходів розкривається на щоквартальній основі. Річний звіт Міністерства фінансів про висвітлення інформації щодо роботи уряду публікується на порталі щороку.

Висновки і пропозиції. Таким чином, проведений аналіз взаємодії інститутів публічної влади в КНР показав, що основною тенденцією сьогодення є децентралізація на основі принципу субсидіарності, де за центральними органами влади залишається визначення магістральної політичної лінії, а місцеві органи відповідальні за її деталізацію і виконання. Реформа фінансової децентралізації вимагає розподілу на постійній основі завдань між різними рівнями публічного управління. Із розмежуванням завдань вирішується питання про поділ бюджетних видатків між різними рівнями державної влади.

На наш погляд, уряду України під час проведення реформи фінансової децентралізації доцільно було б запозичити досвід КНР щодо поділу сфер прийняття рішень і сфер надання державних та муніципальних послуг. Це дасть можливість вибудувати ефективну систему взаємодії інститутів публічної влади і запобігти можливому конфлікту інтересів. Також доцільно запозичити досвід формування подвійної відповідальності державних службовців – перед керівниками і перед населенням.

Список літератури:

1. Бодров В.Г. Бюджетна та фінансова децентралізація як інструмент зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування : [навч.-метод. матер.] / В.Г. Бодров, С.А. Дяченко. – К. : НАДУ, 2015. – 101 с.
2. Самбук О.М. Взаємовідносини органів державної влади та інститутів громадянського суспільства як предмет наукових досліджень / О.М. Самбук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/4/08.pdf>.
3. Соколова О.М. Децентралізація фінансових відносин як необхідна умова гармонізації суспільних інтересів в Україні / О.М. Соколова // Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України : Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.) : у 2 т. ; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, К.О. Ващенко, С.В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 2. – С. 191–193.
4. Стойка А.В. Механізми ефективної взаємодії органів державної влади і громадських об'єднань на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 / А.В. Стойка ; Донецьк. держ. ун-т упр-ня. – Донецьк, 2006. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bepabuucusa.by.ru>.
5. Crivelli E. Promoting Subnational Fiscal Discipline: A Review of Budget Institutions and Their Impact on Fiscal Performance. Working Paper / Ernest Crivelli, Shah Anwar. – Washington, DC : World Bank Institute, 2009.
6. Martinez-Vazquez J. Expenditure Assignments in China / Jorge Martinez-Vazquez, Baoyun Qiao. – 2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp1028.pdf>.
7. Kanbur R. Economic Policy, Distribution and Poverty: The Nature of Disagreements / Ravi Kanbur. – 2001. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.ifad.org/documents/10180/53c8e7e4-8cd2-4ac9-8772-22773897e9fd>.
8. Liu L. Transition from Direct Central Government Onlending to Subnational Market Access in the PRC. / L. Lili, B. Qiao // Until Debt Do Us Part: Subnational Debt, Insolvency, and Markets. – Washington, DC : World Bank, 2013. – С. 379–416.
9. PRC Ministry Of Finance, Report On The Execution Of The Central And Local Budgets For 2015 And The Central And Local Draft Budgets For 2016, March 5, 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.china.usc.edu/prc-ministry-finance-report-execution-central-and-local-budgets-2015-and-central-and-local-draft>.
10. Wong C. Improving China's Municipal Finance / C. Wong. – 2012. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.paulsoninstitute.org/wp-content/uploads/2016/07/Municipal-Finance-English.pdf>.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ИНСТИТУТОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В УНИТАРНЫХ ГОСУДАРСТВАХ (НА ПРИМЕРЕ КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ)

Статья посвящена актуальным вопросам взаимодействия институтов публичной власти в унитарных государствах (на примере КНР). Критически проанализирован опыт реформирования процесса бюджетообразования в Китае, проведения реформы финансовой децентрализации, распределения доходов и расходов на разных уровнях государственной власти. Предложены пути совершенствования организации разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: институты публичной власти, финансовая децентрализация, унитарные государства, уровни государственной власти, бюджетный процесс, публичные финансы.

COOPERATION BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES IN UNITARY STATES (E.G. CHINA)

The article is devoted to topical issues of public authority institutions' interaction in unitary states (e.g. China). Critical analysis of the experience of budget process reform in China is given; i.e. the reform of fiscal decentralization, distribution of income and expenditures for the various government tiers. The ways of improving the distribution of powers between state authorities and local self-government in Ukraine are proposed.

Key words: institutions of public government, fiscal decentralization, unitary state, authority tiers, budgeting and public finance.

Пристайко В.В.

Національна академія державного управління при Президентіві України

ПОНЯТТЯ ТА ПРИНЦИПИ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

У статті подаються загальні підходи до розуміння антикризового управління, визначення його поняття та принципи. Зокрема зазначається, що науковці виділяють «вузький» і «широкий» загальні підходи до розуміння антикризового управління. За «вузького» підходу антикризове управління застосовується лише за вже наявної кризи, а за «широкого» – воно здійснюється як постійна функція управлінської системи.

Ключові слова: криза, антикризове управління, принципи антикризового управління, система антикризового управління.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Проблема дослідження можливостей виживання в умовах глобальної економічної кризи являється на сьогодні однією із самих актуальних для всіх господарюючих суб'єктів. Так, огляд економічної періодики та аналіз реальної економічної ситуації на Україні і за кордоном показують, що кризові ситуації частішають, а їх наслідки набувають все більших масштабів. За умов поширення глобалізаційних процесів у світі, країни стають вразливими під час виникнення кризи, спричиненої економічними, фінансовими, технологічними та іншими факторами. З огляду на це, державне управління має адаптуватися до умов, що створюються факторами зовнішнього середовища, а внутрішні керовані фактори повинні визначати можливість державної антикризової діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. У зарубіжній економічній літературі дослідженню криз у різних сферах суспільства та можливостей їх подолання присвячені роботи А. Сміта, Д. Рікардо, Т. Мальтуса, К. Маркса, С. Мілля, Й. Шумпетера, А. Шпітгоффа, Д. Форрестера, Х. Кларка, Р. Менша, Д. Фрімена, У. Росту, А. Клайнкнехта, Д. Дайна, Г. Хаберлера, Ф. Мізеса, У. Мітчелла, П. Момберта, Р. Гильфердінга, а також М. Кондратьєва, А. Богданова, К. Каутського, Л. Мендельсона, Є. Варги, С. Ковалю, К. Рудого, М. Бунятяна та ін. Серед вітчизняних вчених виділяються праці М. Туган-Барановського, В. Гейця, А. Гальчинського, М. Кизима, С. Мочерного, Є. Короткова, С. Меншикова та ін.

Питання запобігання кризам та антикризового управління на державному рівні аналізували у своїх роботах зарубіжні дослідники А. Богданов, Е. Дюркгайм, Д. Жовтун, А. Зверинцев, В. Капустін, С. Михайлов, В. Романов, Г. Спенсер, Г. Ханов та вітчизняні науковці В. Василенко, А. Гальчинський, М. Пірен, Г. Почепцов, А. Чернявський та ін.

Мета статті – охарактеризувати загальні підходи до розуміння антикризового управління та висвітлити його принципи з погляду можливостей адаптації до антикризової діяльності на державному рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проблема управління кризовими процесами полягає у складності визначення самого поняття «криза», зважаючи на його багатогранність і системну складність.

Найчастіше слово «криза» вживають у медицині, і означає воно вирішальну фазу розвитку хвороби, коли посилюється її інтенсивність і фаза закінчується смертю або переходить в іншу хворобу, або взагалі спостерігається одужання. В театральному мистецтві під кризою розуміють вирішальний момент, кульмінацію театральної вистави.

Етимологічне значення слова пов'язане із грецьким « $\chi\rho\acute{\iota}\varsigma$ », що означає «складний, загострений стан, різкий перелом або занепад». Інше значення – «вихід, вирішення конфлікту». Криза визначається як різкий, крутий перелом у розвитку подій, важкий перехідний стан, гостре ускладнення з чим-небудь, важке становище. Наведені інтерпретації кризи мають негативне смислове

навантаження, припускаючи небажаність самих криз [1, с. 26].

Як зазначає А. Ткаченко, розвиток кризових явищ, з одного боку, і зацікавленість держави в максимальному збереженні підприємств, з іншого, обумовили виникнення і поширення нового для України, специфічного за своїми цілями та функціями виду управління – антикризового. Але на сьогодні поняття антикризового управління досить розпливчате та багатозначне. В одних випадках під ним розуміють управління підприємством в умовах загальної кризи економіки, в інших – управління підприємством, що потрапило в кризову ситуацію в результаті незадовільного менеджменту, у третьому випадку – управління підприємством на порозі банкрутства, у четвертому – у період банкрутства.

У «Великому економічному словнику» за редакцією А. Азріліяна економічну кризу трактовано як «одну з фаз (криза, депресія, пожвавлення, підйом) циклу виробництва, що проявляється в різкому спаді об'ємів виробництва унаслідок перевиробництва товарів в порівнянні з платоспроможністю» [2, с. 26].

Існують погляди вчених в трактуванні антикризового управління як з точки зору «вузького» і «широкого» підходу. Наприклад, М. Копа [3, с. 165-166] до «вузького» підходу відносить підходи науковців, що зазначають необхідність використання антикризового управління за вже наявної кризи, а до «широкого» – підходи, що виділяють антикризове управління як постійно діючу функцію, незважаючи на характеристику стану організації. Спільною думкою розглянутих визначень є те, що антикризове управління спрямоване на вихід підприємства з кризи, запобігання та пом'якшення її негативних наслідків. Проте даний підхід не враховує необхідності постійної діагностики суб'єкта господарювання, тобто безперервного процесу антикризового управління незалежно від наявності проблем у роботі підприємства. Також за такого підходу знижується ефективність антикризових заходів, оскільки вони запроваджуються на підприємстві при наявній кризі та мають на меті вже оздоровлення підприємства.

Недоліками точки зору антикризового управління у «широкому» розумінні є ототожнення антикризового управління зі звичайним управлінням, проте, як показує практика, існують суттєві відмінності. Антикризове управління в умовах розвитку кризового становища передбачає: термінову мобілізацію фінансових ресурсів, коли

пріоритетом управління у звичайному режимі є отриманням прибутку в довгостроковому періоді; припинення інвестиційної діяльності на противагу інвестуванню грошових коштів у перспективні проекти; забезпечення функціонування підприємства в умовах жорсткої економії ресурсів, замість раціонального використання ресурсів, підвищення ефективності виробництва та якості продукції; призупинення реалізації соціальних програм, здійснення лише обов'язкових поточних виплат персоналу та ін. Тобто рішення, які приймаються в кризовій ситуації, частіше компромісні та є найкращими із запропонованих альтернатив, кількість та якість яких менша ніж за безперервної роботи підприємства [3, с. 165].

Система антикризового управління на рівні організації зазвичай базується на таких основних принципах [4]:

1. *Рання діагностика кризових явищ у діяльності організацій та класифікація їх за ступенем небезпеки, дослідження основних факторів, що зумовлюють їх розвиток.* Під час систематичного аналізу зовнішнього та внутрішнього середовища конкретного підприємства визначають найважливіші і найвразливіші місця діяльності, що за певних умов можуть стати джерелом кризових явищ і, як наслідок, причиною банкрутства. За допомогою фахівців підприємства та консультантів визначають основні фактори, які можуть стати детонаторами кризових явищ. Заздалегідь розробляють механізми контролю за цими факторами та їх нормативні (бажані) значення. Після виявлення суттєвих відхилень від нормального ходу фінансової діяльності аналізують обсяги (глибину) кризового стану підприємства з позиції загрози банкрутства.

Подальшим кроком є розроблення механізмів реагування на певні кризові ситуації відповідно до етапу їх розвитку (загрози, яку вони несуть).

2. *Своєчасність реагування на окремі кризові явища у фінансовому розвитку організацій.* Відповідно до теорії антикризового управління всяке виявлене кризове явище не тільки має тенденцію до розширення з кожним наступним господарським циклом підприємства, але й породжує супутні йому кризові фінансові явища. Тому особливо важливим є виявлення кризи на ранніх етапах – для застосування найефективніших антикризових заходів.

3. *Повна реалізація внутрішніх можливостей.* У боротьбі із загрозою банкрутства, особливо на ранніх етапах її діагностики, підприємство повинно розраховувати лише на внутрішні фінансові

можливості. Якщо криза виявлена вчасно, тобто на ранніх етапах, то для припинення її розвитку та повної ліквідації доцільно використовувати інструменти реструктуризації та реінжинірингу.

4. *Використання санації організації для уникнення банкрутства.* Якщо загроза банкрутства виявлена на пізній стадії і носить катастрофічний характер, а механізми внутрішньої нейтралізації не дозволяють досягти потрібного ефекту для відновлення фінансової рівноваги, підприємство мусить ініціювати свою санацію, обравши для цього найефективніші її форми. Такий крок сприймається як крайній у системі заходів з антикризового управління підприємством для уникнення реального його банкрутства.

5. *Забезпечення контролю за результатами розроблених заходів для виведення організації з кризи.* Враховуючи важливість реалізації розроблених заходів для наступної життєдіяльності підприємства, такий контроль вважають першочерговим. Його здійснює, як правило, безпосередньо керівник підприємства. Результати контролю періодично обговорюються для внесення необхідних коректив, спрямованих на підвищення ефективності антикризових заходів. У зарубіжних і вітчизняних наукових працях антикризове управління розглядається винятково як економічна проблема. Значну увагу в них приділено антикризовому управлінню підприємствами державної та приватної форм власності.

Висновки. Науковці виділяють «вузький» і «широкий» загальні підходи до розуміння антикризового управління. За "вузького" підходу антикризове управління застосовується лише за вже наявної кризи, а за «широкого» – воно здійснюється як постійна функція управлін-

ської системи. На державному рівні доцільним є саме «широкий» підхід, зважаючи на постійні загрози та ризики виникнення кризових явищ у державі. До основних принципів антикризового управління відносять: ранню діагностику кризових явищ у діяльності організацій та класифікацію їх за ступенем небезпеки, дослідження основних факторів, що зумовлюють їх розвиток; своєчасність реагування на окремі кризові явища у фінансовому розвитку організацій; повну реалізацію внутрішніх можливостей; використання санації організації для уникнення банкрутства; забезпечення контролю за результатами розроблених заходів для виведення організації з кризи. Зазначені принципи цілком можуть бути адаптовані до державного антикризового управління, у тому числі, в умовах надзвичайного стану. Відповідні напрацювання започатковані у роботі В. Шарого [6]. Однак роль і значення антикризових технологій як механізму реалізації цілей державного управління, систематизації криз і кризових явищ, з'ясування особливостей антикризового управління, визначення принципів і методів антикризового державного управління як способу реалізації цілей державного управління в Україні та основних засобів упровадження технологій антикризового процесу в українську суспільну дійсність потребують подальших ґрунтовних досліджень [5, с. 5]. Зокрема, в Україні відсутні спеціальні дослідження з проблематики державного антикризового управління в умовах надзвичайного стану, хоча це є вкрай важливою темою саме на сучасному етапі розвитку держави і суспільства. Отже, перспективи подальших досліджень визначаються потребами поглибленої розробки відповідної проблематики.

Список літератури:

1. Пілецька С.Т. Методологія антикризового управління економічною стійкістю авіапідприємств : дис. ... докт. екон. наук : спец. 08.00.04 / С.Т. Пілецька ; Нац. авіац. ун-т. – К., 2015. – 450 с.
2. Большой экономический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. – М. : Институт новой экономики, 2004. – 1376 с.
3. Копка М.В. Узагальнення підходів до визначення сутності антикризового управління / М.В. Копка // Управління ризиком. – 2010. – № 21. – С. 164–166.
4. Штангрет А.М. Попереджування та уникнення банкрутства промислових підприємств (на прикладі підприємств поліграфічної промисловості) : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.06.01 / А.М. Штангрет. – Львів, 2003. – 20 с.
5. Хаустова В.Є. Теоретичні аспекти виникнення та розвитку кризових явищ в економіці / В.Є. Хаустова, П.В. Проноза // Проблеми економіки. – 2011. – № 4. – С. 13–23.
6. Шарий В.І. Антикризові технології як механізм реалізації цілей державного управління : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / В.І. Шарий ; Нац. академія держ. упр. при Президентові України. – К., 2006. – 20 с.

**ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ:
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**

В статье подаются общие подходы к пониманию антикризисного управления, дано понятие и его принципы. В частности, указывается, что ученые выделяют «узкий» и «широкий» подход к пониманию антикризисного управления. При «узком» подходе антикризисное управление применяется только при уже существующем кризисе, а при «широком» – оно осуществляется как постоянная функция управленческой системы.

Ключевые слова: кризис, антикризисное управление, принципы антикризисного управления, принципы антикризисного управления, система антикризисного управления.

**CONCEPT AND PRINCIPLES OF ANTI-CRISIS MANAGEMENT:
GENERAL CHARACTERISTICS**

In the article are considered general approaches to the understanding of anti-crisis management, defined the concept of anti-crisis management and its principles. In particular, is noted that scientists distinguish «narrow» and «broad» approaches to understanding of anti-crisis management. Under the «narrow» approach, the anti-crisis management is applied only to the already existing crisis, and for «broad» it's applied as a permanent function of the management system.

Key words: crisis, anti-crisis management, principles of anti-crisis management, anti-crisis management system.

Шмагун А.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ЗАСАД ПРИРОСТУ ЗНАНЬ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА ОСНОВІ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМУ ЗНАННЄВОГО СПІЛКУВАННЯ

У даній статті висвітлені проблемні питання щодо формування концептуальних засад приросту знань в системі державного управління на основі розвитку механізму знаннєвого спілкування. Ці питання систематизовано та узагальнено. Представлено методику дослідження розвитку знаннєвого спілкування як засобу приросту знань в системі державного управління. Розкрито сутність поняття «знаннєвого спілкування у системі державного управління». Виділені форми знаннєвих спілкувань і функції управління, що забезпечують створення нових знань у системі державного управління. Проаналізований внесок сучасних досліджень у галузі науки державного управління у цей процес.

Ключові слова: знаннєве спілкування, механізм, проблемні питання, розвиток, система державного управління.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Актуальність даної статті обумовлена великою увагою, що приділяється як у світі, так і в Україні, розбудові інформаційного суспільства. Безумовно, суттєву роль у цьому відіграє система державного управління. Тому, відбувається розвиток способів зростання в ньому обсягу та якості знань. Дана стаття розвиває напрям подальшого вдосконалення системи державного управління України. Вона присвячена виявленню, систематизації та характеристиці проблем розвитку механізму знаннєвого спілкування як способу зв'язку та процесу у цій системі. Полягає в розробленні методологічних положень та рекомендацій щодо розвитку механізму знаннєвого спілкування як засобу приросту знань в системі державного управління. Під формуванням концептуальних засад приросту знань в системі державного управління на основі розвитку механізму знаннєвого спілкування мається на увазі визначення відповідних основних напрямів, потреб в удосконалення, принципів та методів такого спілкування, що призводять до приросту знань. Для формування концептуальних засад приросту знань в системі державного управління на основі розвитку механізму знаннєвого спілкування також задіяні думки експертів.

До основних напрямів забезпечення приросту знань у системі державного управління за оцінками експертів увійшли: контрольний;

навчальний; бюджетний; національно-проектний; структурний. Наступну групу за оцінками експертів складають напрями: організаційний; планувально-локальний; державно-програмний; стратегічний.

Саме приріст ціннісних знань, зокрема, що стосуються визначення місця і ролі нації та принципово нових підходів до управління державою, очікується на шляху євроінтеграції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Дослідженню теоретичних та методологічних питань розвитку формування концептуальних засад приросту знань в системі державного управління на основі розвитку механізму знаннєвого спілкування присвячені роботи у вітчизняній галузі науки державного управління: В. Бакуменка, В. Баштаніка, Н. Бондарчук, О. Васильєвої, Н. Васильєвої, К. Ващенко, Г. Дмитренко, Т. Іванової, О. Карпенка, О. Кіктенко, С. Кравченка, М. Лахижи, Т. Маматової, О. Орлова, В. Писаренко, Т. Поспелової, О. Радченка, А. Рачинського, Є. Романенка, О. Руденко, В. Саламатова, С. Сороки, В. Степанова, І. Черленяка та інших. Дане дослідження продовжує публікації, започатковані автором у роботі [1].

Метою даної статті є висвітлення проблемних питань формування концептуальних засад приросту знань в системі державного управління на основі розвитку механізму знаннєвого спілкування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для обґрунтованого та системного викладення матеріалу визначимо, що ми надалі будемо розуміти під формуванням концептуальних засад приросту знань в системі державного управління на основі розвитку механізму знаннєвого спілкування, а саме визначення відповідних основних напрямів, потреб в удосконалення, принципів та методів такого спілкування, що призводять до приросту знань.

Почнемо з визначення основних напрямів з позиції забезпечення ними приросту знань у системі державного управління. Відповідні напрями та їх пріоритетність за оцінками експертів, що здійснювалися за 5-бальною шкалою, наведені у табл. 1.

До п'ятірки основних напрямів забезпечення приросту знань у системі державного управління за оцінками експертів увійшли:

- контрольний (3,87 бали);
- навчальний (2,69 бали);
- бюджетний (2,14 бали);
- національно-проектний (1,50 бали);
- структурний (1,47 бали).

Таблиця 1

Експертні оцінки напрямів з позиції забезпечення ними приросту знань у системі державного управління

Напрями забезпечення приросту знань у системі державного управління	Оцінка (бали)
контрольний	3,87
навчальний	2,69
бюджетний	2,14
національно-проектний	1,50
структурний	1,47
організаційний	1,36
планувально-локальний	1,11
державно-програмний	0,49
стратегічний	0,27
концептуальний	0
державно-політичний	0
ціннісний	0

Ще одну групу з 4-х напрямів забезпечення приросту знань у системі державного управління за оцінками експертів складають:

- організаційний (1,36 бали);
- планувально-локальний (1,11 бали);
- державно-програмний (0,49 бали);
- стратегічний (0,27 бали).

Такі напрями забезпечення приросту знань, як концептуальний, державно-політичний та ціннісний, експерти вважають несуттєвими та дали нульові оцінки.

З цим ми не погоджуємося, оскільки тоді порушується логіка суспільних пріоритетів: ціннісний → політичний → економічний → соціальний → гуманітарний. Скоріш за все, має місце неправильне розуміння експертами або змісту цих напрямів, або логіки суспільних пріоритетів.

Саме приріст ціннісних знань, зокрема, що стосуються визначення місця і ролі нації та принципово нових підходів до управління державою, очікується на шляху євроінтеграції. Майдан відобразив готовність українського народу до таких змін.

Нові ідеї, новий рівень загальної культури суспільства потребує і державно-політичних змін (державної політики як зовнішньої, так і внутрішньої). На це спрямована демократична антикорупційна революція, що фактично відбувається зараз в Україні.

Концептуальний напрям, тобто напрям основних дій народу та держави щодо покращення ситуації в Україні, в першу чергу має відобразити ціннісні та політичні зміни в країні.

Далі звернемося до експертних оцінок потреби в удосконаленні форм знаннєвого спілкування у системі державного управління. У табл. 2. такі оцінки наведені у порядку зменшення необхідності такого вдосконалення.

Таблиця 2

Експертні оцінки потреби в удосконаленні форм знаннєвого спілкування у системі державного управління

Форми знаннєвого спілкування у системі державного управління	Оцінка (%)
прийняття управлінських рішень	70
навчальна, довідкова та інша література	68
підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації	61
ЗМІ	56
участь громадськості в управлінні	38
інформаційні та аналітично-інформаційні матеріали	34
інформаційний супровід управлінських рішень	33
аудит	23
управлінський маркетинг	22
PR-компанії	21
комунікативні заходи	20
документи та документообіг	15
адміністрування	14
консалтинг	6
інші	0

До форм знаннєвого спілкування, що найбільше потребують вдосконалення у системі дер-

жавного управління, за оцінками експертів увійшли:

- прийняття управлінських рішень (70%);
- навчальна, довідкова та інша література (68%);
- підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації (61%);
- засоби масової інформації (56%).

До наступної групи форм знанневого спілкування, що потребують вдосконалення у системі державного управління, за оцінками експертів включені:

- участь громадськості в управлінні (38%);
- інформаційні та аналітично-інформаційні матеріали (34%);
- інформаційний супровід управлінських рішень (33%);
- моніторинг і контроль (26%);
- аудит (23%);
- управлінський маркетинг (22%);
- PR-компанії (21%);
- комунікативні заходи (20%);

На думку експертів, найменше потребують вдосконалення у системі державного управління такі форми знанневого спілкування, як:

- документи та документообіг (15%);
- адміністрування (14%);
- консалтинг (6%).

На нашу думку, наведені оцінки форм знанневого спілкування у системі державного управління реально відображають думку фахівців, які за характером своєї роботи постійно або часто мають справу з цими формами. Перша виділена ними група форм стосується готовності персоналу до постійної роботи з прийняття управлінських рішень (знання, вміння, необхідна інформація, врахування суспільної думки). Тому вона оцінена, як така, що потребує найбільшого вдосконалення. Друга група – це переважно заходи щодо забезпечення реалізації рішень. А третя група – це достатньо добре відпрацьовані на сьогодні управлінські дії.

Завжди в управлінській праці є важливими ті принципи, що прийняті за її основу. Як правило, фахівці дотримуються певних комплексів таких принципів. Тому нами в анкету експертного опитування було закладено запитання щодо оцінювання важливості застосування низки принципів знанневого спілкування у системі державного управління з метою подальшого виділення комплексу найбільш важливих з них. Отримані результати опитування булим зведені у табл. 3. у порядку ступеню їх важливості, визначеної експертами.

Діапазон оцінок експертів з цього питання складає достатньо великий діапазон від 0,66 до 3,85 балів.

Переважає кількість експертів віддала перевагу принципам приросту знань (3,85 бали) та інноваційного розвитку (3,75 бали), тобто найважливішим принципам сучасного світового суспільного розвитку. Це похвально та характеризує наших експертів, як адекватних фахівців щодо розуміння сучасних державно-управлінських процесів.

Таблиця 3

Експертні оцінки важливості застосування принципів знанневого спілкування у системі державного управління

Принципи приросту знань у системі державного управління	Оцінка (бали)
приросту знань	3,85
інноваційного розвитку	3,75
результативності	2,06
розвитку	1,76
запобігання штучного розвитку	1,13
конкретності	0,99
відповідності	0,70
врахування громадського чинника	0,66

Другу, менш важливу за оцінками експертів, групу складають принципи результативності (2,06 бали), розвитку (1,76 бали) та запобігання штучного розвитку (1,13 бали). Фактично ці принципи теж є важливими принципами управлінської діяльності, спрямованої на забезпечення суспільного розвитку.

Останню групу складають принципи, що набрали менше інших. Це принципи конкретності (0,99 бали), відповідності (0,7 бали) та врахування громадського чинника (0,66 бали). З порівняно низькими оцінками експертів для цієї групи можна посперечатися, але слід розуміти, що увесь процес експертного опитування був спрямований на виділення головних положень з наведених.

На нашу думку, на результати оцінювання також вплинули як цей чинник, так і неоднорідність методики оцінювання (проценти і бали, оцінки або по всіх, або тільки по 5 позиціях). Нами це буде враховано у майбутніх дослідженнях.

Безумовно, в процесах знанневого спілкування у системі державного управління важливу роль відіграють відповідні методи. Які вони та яка їх ефективність? Відповіді експертів на таке запитання, відсортовані за ступенем ефективності цих методів, наведені у табл. 4.

Діапазон оцінок експертів з цього питання достатньо великий (від 0,34 до 3,93). До найбільш ефективного з методів знанневого спілкування, тобто такого, що надає найбільший приріст знань у системі державного управління, експертами одностайно визначено метод інформаційного впливу (3,93 бали).

Наступними за ефективністю знанневого спілкування експертами виділено такі методи, як: прийняття управлінських рішень (2,95 бали), комунікації (2,34 бали) та навчання (1,95 бали).

Таблиця 4

Експертні оцінки ефективності застосування методів знанневого спілкування у системі державного управління

Методи знанневого спілкування у системі державного управління	Оцінка (бали)
інформаційного впливу	3,93
прийняття управлінських рішень	2,95
комунікації	2,34
навчання	1,95
інформаційного та аналітичного супроводу	1,20
інформаційного обміну	0,94
зв'язків з громадськістю	0,91
документообігу	0,44
адміністрування	0,34
консалтингу	0,0

До наступної групи методів за ступенем їх ефективності щодо приросту знань експертами визначені методи: інформаційного та аналітичного супроводу (1,20 бали), інформаційного обміну (0,94 бали) та зв'язків з громадськістю (0,91 бали).

Найменш ефективними з методів, наведених у табл. 3.8, експертами виділені методи документообігу (0,44 бали) та адміністрування 0,34 бали). На нашу думку, важливо те, що взагалі ці методи все ж таки не були проігноровані повністю.

Під формуванням концептуальних засад приросту знань в системі державного управління на основі розвитку механізму знанневого спілкування мається на увазі визначення відповідних основних напрямів, потреб в удосконаленні, принципів та методів такого спілкування, що призводять до приросту знань. Для формування концептуальних засад приросту знань в системі державного управління на основі розвитку механізму знанневого спілкування також задіяні думки експертів.

До основних напрямів забезпечення приросту знань у системі державного управління за оцін-

ками експертів увійшли: контрольний (3,87 бали); навчальний 2,69 бали); бюджетний (2,14 бали); національно-проектний (1,50 бали) та структурний (1,47 бали). Наступну групу за оцінками експертів складають напрями: організаційний (1,36 бали); планувально-локальний (1,11 бали); державно-програмний (0,49 бали); стратегічний (0,27 бали).

Такі напрями забезпечення приросту знань, як концептуальний, державно-політичний та ціннісний, експерти вважають несуттєвими та дали нульові оцінки. З цим ми не погоджуємося, оскільки тоді порушується логіка суспільних пріоритетів: ціннісний → політичний → економічний → соціальний → гуманітарний. Скоріш за все, має місце неправильне розуміння експертами або змісту цих напрямів, або логіки суспільних пріоритетів.

Саме приріст ціннісних знань, зокрема, що стосуються визначення місця і ролі нації та принципово нових підходів до управління державою, очікується на шляху євроінтеграції. Майдан відобразив готовність українського народу до таких змін. Нові ідеї, новий рівень загальної культури суспільства потребує і державно-політичних змін (державної політики як зовнішньої, так і внутрішньої). На це спрямована демократична антикорупційна революція, що фактично відбувається зараз в Україні. Концептуальний напрям, тобто напрям основних дій народу та держави щодо покращення ситуації в Україні, в першу чергу має відобразити ціннісні та політичні зміни в країні.

Найбільше потребують вдосконалення у системі державного управління, за оцінками експертів, такі форми знанневого спілкування: прийняття управлінських рішень (70%); навчальна, довідкова та інша література (68%); підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації (61%); засоби масової інформації (56%). До наступної групи форм знанневого спілкування, що найбільше потребують вдосконалення у системі державного управління, за оцінками експертів включені: участь громадськості в управлінні (38%); інформаційні та аналітично-інформаційні матеріали (34%); інформаційний супровід управлінських рішень (33%); моніторинг і контроль (26%); аудит (23%); управлінський маркетинг (22%); PR-компанії (21%); комунікативні заходи (20%). Найменше потребують вдосконалення у системі державного управління такі форми знанневого спілкування, як: документи та документообіг (15%); адміністрування (14%); консалтинг (6%).

На нашу думку, наведені оцінки форм знанневого спілкування у системі державного управ-

ління реально відображають думку фахівців, які за характером своєї роботи постійно або часто мають справу з цими формами. Перша виділена ними група форм стосується готовності персоналу до постійної роботи з прийняття управлінських рішень (знання, вміння, необхідна інформація, врахування суспільної думки). Тому вона оцінена, як така, що потребує найбільшого вдосконалення. Друга група – це переважно заходи щодо забезпечення реалізації рішень. А третя група – це достатньо добре відпрацьовані на сьогодні управлінські дії.

Завжди в управлінській праці є важливими ті принципи, що прийняті за основу. Як правило, фахівці дотримуються певних комплексів таких принципів.

Висновки. У даній статті висвітлені проблемні питання формування концептуальних засад приросту знань в системі державного управління на основі розвитку механізму знанневого спілкування, а саме визначення відповідних основних напрямів, потреб в удосконалення, принципів та методів такого спілкування, що призводять до приросту знань.

Список літератури:

1. Баштаник В.В. Реформування державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / В.В. Баштаник ; Нац. НАДУ при Президенті України. – Запоріжжя, 2011. – 36 с.
2. Джанетто К. Управление знаниями: руководство по разработке и внедрению корпоративной стратегии управления знаниями / К. Джанетто, Э. Уилер ; пер. с англ. Е.М. Пестеревой. – М. : Добрая книга, 2005. – 192 с.
3. Дмитренко Т.О. Основи сучасної педагогіки: соціально-комунікаційний аспект дослідження / Т.О. Дмитренко, К.В. Ярьсько // Вісник Харківської державної академії культури. – 2013. – Вип. 39. – С. 220–223.
4. Домбровська С.В. Теоретичні засади державного регулювання в сфері вищої освіти в умовах соціальних трансформацій : автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / С.В. Домбровська ; Класичний приватний університет. – Запоріжжя, 2012. – 36 с.
5. Духнич Ю.С. Управление знаниями / Ю.С. Духнич [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.smart-edu.com/upravlenie-znaniyami.html>.
6. Знання // Вікіпедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%97%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8>.
7. Иванова Е.О. Компетентностный подход в соотношении со знаниево-ориентированным и культурологическим / Е.О. Иванова // Интернет-журнал «Эйдос». – 2007. – 30 сентября. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eidos.ru/journal/2007/0930-23.htm>.
8. Марченко О.С. Интеграция знаний как основа инновационного развития / О.С. Марченко // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди. Серія «Економіка». – 2010. – Вип. 10. – С. 75–84. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/znpkhnpri_eko_2010_10_16.pdf.
9. Пушкарёв Ю.В. Знаниевая парадигма в общественном развитии: основные концепции / Ю.В. Пушкарёв, Е.А. Пушкарёва // Вестник Новосибирского государственного педагогического университета. – 2015. – № 3. – С. 55–62. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dx.doi.org/10.15293/2226-3365.1503.05>.
10. Сухорукова А.В. От знаниевого подхода к компетентностному / А.В. Сухорукова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://aspirantura-olimpiada.narod.ru/index/0-75>.
11. Шмагун А.В. Виявлення тенденцій та співвідношень дисертаційних досліджень з державного управління на предмет приросту знань / А.В. Шмагун // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць ОРІДУ НАДУ / гол. ред. М.М. Іжа. – Вип. 4(64). – О. : ОРІДУ НАДУ, 2015. – С. 153–157.
12. Шмагун А.В. Сутність механізму знанневого спілкування в системі державного управління та відповідний категорійний апарат / А.В. Шмагун // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління». – К. : ВПЦ АМУ, 2015. – Вип. 2. – С. 122–133.

**ФОРМИРОВАНИЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ОСНОВ ПРИРОСТА ЗНАНИЙ
В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ОСНОВЕ
РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМА ЗНАНИЕВОГО ОБЩЕНИЯ**

В данной статье рассмотрены проблемные вопросы формирования концептуальных основ прироста знаний в системе государственного управления на основе развития механизма знаниевого общения. Эти вопросы систематизировано и обобщенно. Представлено методика исследования развития знаниевого общения как средства прироста знаний в системе государственного управления, а также результаты её практического применения в диссертационной работе. Раскрыта сущность понятия «знаниевого общения в системе государственного управления». Выделены формы знаниевых общений и функции управления, обеспечивающих создание новых знаний в системе государственного управления. Проанализирован вклад современных исследований в области науки государственного управления в этот процесс.

Ключевые слова: знаниевое общение, механизм, проблемные вопросы, развитие, система государственного управления.

**FORMATION OF CONCEPTUAL BASES OF GROWTH OF KNOWLEDGE
IN THE SYSTEM PUBLIC ADMINISTRATION BASED ON DEVELOPMENT
OF THE MECHANISM OF KNOWLEDGE COMMUNICATION**

This article highlights the problematic issues formation of conceptual bases of growth of Knowledge in the system public administration based on development of the mechanism of Knowledge communication. Issues Knowledge of the mechanism of communication in public administration can be classified into general and specific. Common issues Knowledge of the mechanism of communication in public administration include those relating to their content-functional nature and to specific such that the components of the model due to the mechanism of communication Knowledge and main directions of such development. Consider specific problematic issues Knowledge of the mechanism of communication in public administration. They can be classified into two groups: those caused by components of the model Knowledge of the mechanism of communication, and those that caused major areas such development. Presents the research methodology of Knowledge of communication as a means to increase knowledge in public administration and the results of its practical application in the thesis. Discover the essence of the concept of "Knowledge of communication in public administration." Dedicated Knowledge forms communion and management features that enable the creation of new knowledge in public administration. We analyzed the contribution of current research in science of public administration in the process. These issues systematically into general and specific.

Key words: knowledge communication mechanism, problems, development, public administration.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35:327.7

Коврига О.С.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОСВІТИ

Розглянуто та проаналізовано сучасні тенденції формування державної політики в сфері освіти. Теоретично обґрунтовано і розроблено науково-практичні рекомендації щодо вдосконалення шляхів реалізації державного регулювання в освітній сфері.

Ключові слова: освіта, система освіти, сфера освіти, державна політика, державне регулювання, державна політика у сфері освіти, вищі навчальні заклади.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Система освіти кожної країни є унікальним явищем, пов'язаним з матеріальним і духовним життям суспільства, тому ініціаторами змін у системі освіти виступають зміни, що стосуються загальноцивілізаційних тенденцій: зміни у виробництві, культурі, поведінці. І хоча в окремих країнах були часи, коли на розвиток освіти впливали певні власні, групові або ідеологічні інтереси та критерії, в стратегічному плані вони вимушені рахуватися з реальними суспільними процесами.

Двадцять перше сторіччя актуалізувало перед людством стратегію нової світової системи розвитку, яка орієнтована на демократію, толерантність і ринкові відносини. У цих умовах значно зростає роль освіти – однієї з пріоритетних галузей сучасного духовного виробництва.

Поява Української незалежної держави спричинила реформування освітньої системи. Україна дістала у спадщину радянську систему освіти, яка не відповідала її національним інтересам та тенденціям розвитку європейського і світового шкільництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Дослідженню питань, пов'язаних із державною освітньою політикою та управлінням освітою, присвячена ціла низка праць таких науковців, як В. Андрущенко, В. Астахов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, С. Барабанова, Р. Валєєв,

В. Жураківський, О. Зигало, І. Іванюк, І. Каленюк, В. Клепко, Т. Козарь, Є. Красняков, В. Кремень, В. Луговий, С. Ніколаєнко, В. Огаренко, Л. Пшенична, Ю. Фролов, О. Шеломовська, Н. Шульга та ін. Однак питання щодо шляхів формування державної політики в сфері освіти в умовах інтеграції до європейського освітнього простору залишається малодослідженим. Тож, визначення особливостей здійснення державної політики в сфері освіти та державного регулювання інноваційним розвитком вищих навчальних закладів стає все більш актуальним.

Мета статті – розглянути та проаналізувати сучасні тенденції формування державної політики в сфері освіти.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сутність освіти – це науково обґрунтована система дидактично та методично оформленого навчального матеріалу для різних освітніх і освітньо-кваліфікаційних рівнів. Сутність освіти визначається освітньо-професійною програмою підготовки, структурно-логічною схемою підготовки, навчальними програмами дисциплін, іншими нормативними актами органів державного управління освітою та вищого закладу освіти і відбивається у відповідних підручниках, навчальних посібниках, методичних матеріалах, дидактичних засобах.

Державна політика в сфері освіти є невід'ємною складовою загальнодержавної політики. Усе, що відбувається в суспільстві, природі, розвитку

людської культури, так чи інакше впливає на формування та здійснення освітньої політики, функціонування системи освіти в цілому.

Державна політика у сфері вищої освіти ґрунтується на принципах: сприяння сталому розвитку суспільства шляхом підготовки конкурентоспроможного людського капіталу та створення умов для освіти протягом життя; доступності вищої освіти; незалежності здобуття вищої освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій (крім вищих духовних навчальних закладів); міжнародної інтеграції та інтеграції системи вищої освіти України у Європейській простір вищої освіти, за умови збереження і розвитку досягнень та прогресивних традицій національної вищої школи; наступності процесу здобуття вищої освіти; державної підтримки підготовки фахівців з вищою освітою для пріоритетних галузей економічної діяльності, напрямів фундаментальних і прикладних наукових досліджень, науково-педагогічної та педагогічної діяльності; державної підтримки освітньої, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності університетів, академій, інститутів, коледжів, зокрема шляхом надання пільг із сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів вищим навчальним закладам, що провадять таку діяльність; сприяння здійсненню державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти; відкритості формування структури і обсягу освітньої та професійної підготовки фахівців з вищою освітою.

Зазначені принципи забезпечуються шляхом: збереження і розвитку системи вищої освіти та підвищення її якості; підвищення рівня освіченості громадян України, їх можливостей для отримання вищої освіти; створення та забезпечення рівних умов доступності до вищої освіти; надання цільових пільгових державних кредитів особам для здобуття вищої освіти; забезпечення збалансованої структури та обсягів підготовки фахівців з вищою освітою, що здійснюється у вищих навчальних закладах державної та комунальної форм власності за кошти відповідних бюджетів, фізичних і юридичних осіб з урахуванням потреб особи, а також інтересів держави та територіальних громад; надання особам, які навчаються у вищих навчальних закладах, установлених пільг і соціальних гарантій; належної підтримки підготовки фахівців з числа інвалідів на основі спеціальних освітніх технологій.

Новим Законом України «Про вищу освіту» врегульовуються суспільні відносини у галузі навчання, виховання, професійної підготовки

громадян України. Він встановлює основні правові, організаційні, фінансові засади функціонування системи вищої освіти, створює умови для посилення співпраці державних органів і бізнесу з вищими навчальними закладами на принципах автономії вищих навчальних закладів, поєднання освіти з наукою та виробництвом з метою підготовки конкурентоспроможного людського капіталу для високотехнологічного та інноваційного розвитку країни, самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці та держави у кваліфікованих фахівцях [1].

Законом визначено, що громадяни України мають право безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних вищих навчальних закладах на конкурсній основі відповідно до стандартів вищої освіти, якщо певний ступінь вищої освіти громадянин здобуває вперше за кошти державного або місцевого бюджету. Громадяни України вільні у виборі вищого навчального закладу, форми здобуття вищої освіти і спеціальності. Вони вільні у виборі форми здобуття вищої освіти, вищого навчального закладу, напряму підготовки і спеціальності.

Формування і реалізація державної політики у сфері вищої освіти забезпечуються шляхом:

1) гармонійної взаємодії національних систем освіти, науки, бізнесу та держави з метою забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку держави;

2) збереження і розвитку системи вищої освіти та підвищення якості вищої освіти;

3) розширення можливостей для здобуття вищої освіти та освіти протягом життя;

4) створення та забезпечення рівних умов доступу до вищої освіти, у тому числі забезпечення осіб з особливими освітніми потребами спеціальним навчально-реабілітаційним супроводом та створення для них вільного доступу до інфраструктури вищого навчального закладу з урахуванням обмежень життєдіяльності, зумовлених станом здоров'я;

5) розвитку автономії вищих навчальних закладів та академічної свободи учасників освітнього процесу. Автономія вищого навчального закладу зумовлює необхідність таких самоорганізації та саморегулювання, які є відкритими до критики, служать громадському інтересові, встановленню істини стосовно викликів, що постають перед державою і суспільством, здійснюються прозоро та публічно;

6) визначення збалансованої структури та обсягу підготовки фахівців з вищою освітою з

урахуванням потреб особи, інтересів держави, територіальних громад і роботодавців;

7) забезпечення розвитку наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності вищих навчальних закладів та їх інтеграції з виробництвом;

8) надання особам, які навчаються у вищих навчальних закладах, пільг та соціальних гарантій у порядку, встановленому законодавством;

9) належної державної підтримки підготовки фахівців з числа осіб з особливими освітніми потребами на основі створення для них вільного доступу до освітнього процесу та забезпечення спеціального навчально-реабілітаційного супроводу;

10) створення умов для реалізації випускниками вищих навчальних закладів права на працю, забезпечення гарантії рівних можливостей щодо вибору місця роботи, виду трудової діяльності на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності з урахуванням здобутої вищої освіти та відповідно до суспільних потреб;

11) запровадження механізмів стимулювання підприємств, установ, організацій усіх форм власності до надання першого робочого місця випускникам вищих навчальних закладів.

Усі особи, які здобувають вищу освіту у вищих навчальних закладах, мають рівні права та обов'язки [1].

Законом визначені принципи автономії вищих навчальних закладів, централізація та децентралізація процесу ухвалення управлінських рішень. На вищі навчальні заклади покладено обов'язок такої самоорганізації, щоб їх рішення ухвалювали після всебічних консультацій, але без зайвого зволікання, а узгоджені дії впроваджували в життя повною мірою і сумлінно, за витрачання мінімальних коштів. Як спільнота вчених, викладачів і студентів, вищий навчальний заклад несе колективну відповідальність за діяльність своєї адміністрації.

Законом України «Про вищу освіту» передбачено право вищого навчального закладу самостійно визначати форми навчання та види організації навчально-виховного процесу, самостійно розробляти та впроваджувати власні програми наукової та науково-виробничої діяльності, вдосконалювати та актуалізувати організаційну структуру, створюючи певні структурні підрозділи (інститути, коледжі, технікуми, факультети, відділення, філії тощо).

Новий закон про вищу освіту — це не точкові зміни, а системна реформа, яка пройшла всі етапи політичного діалогу, узгоджена з усіма зацікавлен-

ними суспільними групами. Це чітко вивіреним проектом кардинальних змін, яких бракує нашій країні і на які чекає українське суспільство. Цей закон буквально вистражданий освітянами, студентською спільнотою, ентузіастами освіти і науки. Його ухвалення є свідченням того, що ми справді готові до змін [5; с. 15].

Найбільш гострими в системі освіти є наступні проблеми:

– не визначено пріоритетні з огляду національних інтересів напрями в підготовці кадрів, не завершено оптимізацію мережі вищих навчальних закладів;

– відсутність затверджених державних стандартів освіти, кваліфікаційних вимог з певних спеціальностей;

– поширення тенденції обмеження доступу до якісної освіти малозабезпечених верств населення;

– недостатній рівень кваліфікації персоналу, невідповідність динаміки зміни структури спеціальностей і змісту навчання вимогам сьогодення тощо. Особливої уваги потребує система підготовки фахівців з вищою освітою: започаткована реформа системи вищої освіти поки що недостатньо пристосовується до кадрових потреб держави, суспільства й самих громадян.

Серед проблем сучасної вищої школи в Україні виділяється питання співвідношення академічної освіти, що дає можливість зростання в академічному плані, і професійної освіти, що дає можливість швидко адаптуватись на ринку праці. В цьому ключі Україна намагається зберегти прекрасну фундаментальну освіту, фундаментальну підготовку [9].

Здобуття вищої освіти на кожному рівні вищої освіти передбачає успішне виконання особою відповідної освітньої (освітньо-професійної чи освітньо-наукової) або наукової програми, що є підставою для присудження відповідного ступеня вищої освіти: 1) молодший бакалавр; 2) бакалавр; 3) магістр; 4) доктор філософії; 5) доктор наук.

Вища школа готує випускника не до конкретного робочого місця, а до вільного пошуку роботи на ринку праці. Отже, перегляд статусу кваліфікацій в українській освіті означає зміну орієнтирів: від підготовки студента до майбутнього примусового «розподілу» здійснено перехід до нової філософії освіти, заснованої на підготовці випускника вищого навчального закладу для конкретного ринку праці [4; с. 21].

Характерною рисою національної школи є гармонійне використання нею освітніх і виховних

функцій. Це є особливо важливим сьогодні, коли у суспільстві посилюється тенденція до того, щоб школа переросла у виключно освітній навчальний заклад. Нині спостерігається непогодженість у виборі методологічних орієнтирів виховання. Як зазначає О.Я. Савченко, «для одних педагогів усе вичерпується національними вихованням, другі – зосереджуються на громадській освіті, треті – сповідують полікультурність, четверті – педагогіку життєтворчості і т.п.» [6; с. 3]. Таке розмаїття підходів до завдань і змісту виховання виключається у національній школі.

Серед сучасних тенденцій формування державної політики в сфері освіти слід виділити: створення належних умов для нарощування освітнього потенціалу України, забезпечення широкого доступу талановитой молоді до нових знань незалежно від місця проживання, майнового стану та фінансових можливостей батьків, в тому числі шляхом: істотного збільшення кількості бюджетних місць у державних вищих навчальних закладах; передачі органам місцевого самоврядування права управління закладами професійно-технічної та середньо-спеціальної освіти; підготовки висококваліфікованих, творчих особистостей, які мають можливість опановувати нові передові знання та використовувати їх на благо суспільства; реформування дошкільної освіти, що має будуватися на засадах багатоманітності, сприяння розвитку творчої індивідуальності дітей; забезпечення доступності дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвитку дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам; забезпечення демократизації та рівного доступу до якісної середньої освіти; підвищення престижу освітянської праці; розвитку вищої освіти; підвищення ролі науки як основи розвитку в Україні ефективної «економіки знань»; залучення приватних інвестицій в систему освіти; утвердження стратегічного пріоритету реформування вітчизняної науки.

Серед інноваційних підходів щодо державного регулювання розвитку вищих навчальних закладів слід зазначити впровадження програм комп'ютерного дистанційного навчання, удосконалення змісту освіти з урахуванням нових соціально-політичних реалій суспільства, сучасного рівня науки і техніки, підвищення конкурентоспроможності вітчизняної науки і освіти, спри-

яння експорту наукових та освітніх послуг, удосконалення механізму імплементації результатів наукової діяльності в практику державного управління на основі створення системи моніторингу впровадження результатів наукової діяльності в практику державного управління [5; с. 19].

Державна політика в сфері освіти повинна бути реалізована у вигляді сприяння культурному розвитку громадян України, в тому числі шляхом: створення умов для реалізації творчого потенціалу людини і суспільства; забезпечення для всіх громадян України рівних можливостей у задоволенні своїх культурно-духовних потреб; відродження духовних цінностей українського народу, захист та примноження його культурних здобутків; збереження та актуалізації національної культурної спадщини; державного захисту національної культурної індустрії (книговидання, кінематографія, мистецтво); формування толерантного суспільства, утвердження свободи совісті та віросповідання; інтеграції української культури у глобальні культурні процеси.

Висновки. Україна остаточно обрала європейський шлях розвитку. Ми повинні стати конкурентоспроможними поряд із найбільш розвиненими державами. А для цього необхідно стимулювати розвиток людського капіталу — найціннішого ресурсу країни в сучасному світі, який безпосередньо залежить від вдалого державного регулювання освітньою сферою.

Одним із пріоритетів розвитку вищої освіти є реалізація стратегічного курсу на входження України до єдиного європейського та світового освітнього простору. Головною його метою є консолідація зусиль наукової та освітянської громадськості й урядів для істотного підвищення конкурентоспроможності української вищої освіти і науки у світовому вимірі, підвищення ролі цієї системи у соціальних перетвореннях. Роль державної політики в сфері освіти визначається тим, що вона безпосередньо впливає на формування в суспільстві світоглядних орієнтацій, спрямованих на утвердження в суспільній свідомості сучасних інтелектуальних і духовних цінностей, що є визначальним чинником формування національного потенціалу.

Роль державного регулювання у формуванні сфери освіти досить велика, але необхідно враховувати особливості сучасного стану українського суспільства з метою підвищення ефективності проведених реформ. Тобто необхідно впроваджувати гнучку взаємодію теоретичних, прикладних та практичних аспектів навчання, а це стосується

не тільки університетської, але й шкільної освіти. Особливо важливим видається показати дитині з перших років її навчання, а потім і молодій людині, яка прагне здобути вищу освіту, тісний зв'язок навчання з життям і в практичних, конкретних, і в загальних аспектах.

Список літератури:

1. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.
2. Іжа М.М. Організаційно-правові засади державного управління : [навч. посібник] / М.М. Іжа, Т.І. Пахомова, Я.О. Різнікова. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 308 с.
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show>.
4. Красняков Є.В. Формування державної політики в галузі освіти України на загальнодержавному рівні / Є.В. Красняков // Вісник державної служби України. – 2010. – № 3. – С. 19–24.
5. Луговий В.І. Становлення системи основних понять і категорій компетентнісного підходу в умовах парадигмальних змін в освіті / В.І. Луговий, О.М. Слюсаренко, Ж.В. Таланова // Вісник НАПН України. Серія «Педагогіка і психологія». – 2014. – № 2. – С. 14–24.
6. Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні (друге видання) / [В.П. Андрущенко, І.Д. Бех, М.І. Бурда та ін.] ; за заг. ред. В.Г. Кременя. – К. : Педагогічна думка, 2011. – 304 с.
7. Національний освітній глосарій: вища освіта / [В.М. Захарченко, С.А. Калашнікова, В.І. Луговий, А.В. Ставицький, Ю.М. Рашкевич, Ж.В. Таланова] ; за ред. В.Г. Кременя. – 2-е вид., перероб. і доп. – К. : ТОВ «Видавничий дім «Плеяди», 2014. – 100 с.
8. Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2011/12 навчального року: статистичний бюлетень. – К. : Державна служба статистики України, 2012. – 219 с.
9. Про Національну програму правової освіти населення : Указ Президента України від 18 жовтня 2001 р. № 992/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/992/2001>.
10. Скрипничук В.М. Правове забезпечення державного управління : [конспект лекцій] / В.М. Скрипничук. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2008. – 556 с.

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Рассмотрены и проанализированы современные подходы по формированию государственной политики в сфере образования. Теоретически обоснованы и разработаны методические и практические рекомендации по усовершенствованию способов реализации государственного регулирования в образовательной сфере.

Ключевые слова: образование, система образования, сфера образования, государственная политика, государственное регулирование, государственная политика в сфере образования, высшие учебные заведения.

MODERN TRENDS FOR THE DEVELOPMENT OF STATE POLICY IN THE FIELD OF EDUCATION

Current approaches to state policy in education have been considered and analyzed. Scientific and practical recommendations for improving the ways of implementation of state regulation in the sphere of education have been theoretically justified and worked out. The role of state regulation in shaping the education sector is quite large, but it must be tailored to suit the current state of Ukrainian society to improve the effectiveness of the reforms. That is it is necessary to introduce a flexible cooperation of theoretical, applied and practical aspects of learning, and it concerns not only the university education but also schooling. It is especially important to show the child from the first years of studying, and then the young man who seeks to pursue higher education, a close relationship of studying with life in practical, specific, and general aspects. Intencification of such studying would contribute to the development of the ability to apply general knowledge to specific life situations, while setting for this the required interdisciplinary connections. Thus, responsibility for the environment, cultural heritage and active life position are formed in a future specialist. The role of state policy in the sphere of education is determined by the fact that it directly affects the formation of the society ideological ori-

entations aimed at strengthening the public consciousness of modern intellectual and spiritual values, which is a determining factor in the formation of national capacity. However, experts in this sphere are the most sensitive to market conditions, processes of culture globalization, deep transformations of socio-cultural communication. One of the priorities of higher education development is the implementation of the strategic course of Ukraine's entry to the common European and world educational space. Its main objective is to consolidate the efforts of scientific and educational community and governments to raise the competitiveness of Ukrainian higher education and science in global terms, increasing the role of this system in social transformation. An important step in this direction is the adoption of a new law on higher education, as an influential element of a systemic reform that has passed all stages of the political dialogue, and has been agreed with all interested community groups. It is a well-targeted phase of radical changes, that our country lacks and that Ukrainian society hopes for. This law has literally been endured by educators, student community, enthusiasts of education. Its adoption is the evidence that we are ready for a change. The revolution of dignity, which began with the active participation of students, with the cost of human lives paid political will for reforms in the country today, and the ability to pass laws for the future, in particular – the law on higher education that lays new foundations of a truly European operation of Ukrainian universities. Ukraine has finally chosen the European way of development. We have to become competitive along with the most developed countries. And for this it is necessary to encourage the development of human capital – the country's most valuable resource in today's world, which is directly dependent on the successful state regulation of the educational sphere.

Key words: education, educational system, sphere of education, state policy, state regulation, state education policy, higher educational establishments.

Немирівська О.Я.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

Немирівський Я.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

PUBLIC ADMINISTRATION: ДОСВІД ЗАХОДУ ТА ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В МОДЕРНІЗАЦІЇ УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті здійснено огляд та аналіз деяких з концепцій урядування, що вплинули на становлення сучасної вітчизняної моделі управління, визначено їх найсуттєвіші особливості. Особлива увага приділена аналізу теорії дихотомії, яка закладена в основу сучасної моделі публічного управління на Заході. Виявлено, що розмежування політиків та кар'єрних урядовців в західних країнах створило сприятливі умови для професіоналізації та демократизації як всієї системи публічного управління, так і для соціального та економічного зростання країн в цілому. Визначено особливості радянської моделі управління. Виявлені та встановлені деякі спільні риси у становленні та розвитку сучасних уявлень щодо здійснення публічного управління в радянській та західній моделях. Визначено основні недоліки сучасної вітчизняної моделі управління.

Ключові слова: державне управління, концепції державного управління, теорія дихотомії, адміністратор, професійна підготовка.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Актуальність дослідження різноманітних поглядів щодо концепцій урядування пов'язана з трансформацією, яка бурхливо відбувається в українському соціумі. Сучасні запити суспільства вимагають від держави серйозних зрушень, в тому числі і щодо розуміння свого місця та призначення у взаємостосунках з громадянським суспільством, підприємцями, зовнішнім світом. Професіоналізація державної адміністрації, що відбувалась на Заході, особливо в останні 150 років, заклала суттєві підвалини для реальних реформ в усіх сферах громадського життя західного суспільства. Вибір дієвої і оптимальної для сучасного етапу розвитку моделі державно-політичної організації суспільства є одним з нагальних питань сьогоденного розвитку українського соціуму, щоб зберегти своє місце в загальноцивілізаційному поступі людства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження питань здійснення державного управління надається значна увага науковій спільноті, як вітчизняній, так і зарубіжній, оскільки зазначена проблематика не втрачає своєї актуальності впродовж багатьох десятиліть. Серед відомих зарубіжних дослідників даної тематики слід

згадати М. Вебера, В. Вільсона, Ж. Зіллера, Б. Гурне, С. Хантінгтона, Ф. Фукуяму, Г. Атаманчука, І. Василенко, В. Козбаненко, В. Граждана, В. Халіпова та багатьох інших. Серед українських дослідників – В. Авер'янов, В. Бакуменко, В. Токовенко, Н. Нижник, І. Коліушко, В. Цветков й ін.

Водночас існує потреба в аналізі наявного світового та вітчизняного досвіду та подальшому науковому пошуку з метою вироблення сучасної концепції модернізації української моделі урядування.

Мета статті – здійснити огляд основних концепцій урядування з метою вироблення актуальних для вітчизняної системи управління рекомендацій щодо її модернізації.

Виклад основного матеріалу. Про призначення держави, її сутність та місію існує значна кількість уявлень та теорій.

Особливу увагу заслуговують ідеї, що стали основою сучасного уявлення про державу та державне управління. Тому в рамках статті зупинимось на деяких, на наш погляд, основоположних концепціях держави і державного управління, що вплинули на сучасну вітчизняну модель урядування.

Загальновідомо, що термін «концепція» має латинське походження і сьогодні найчастіше вжи-

вається у значенні певного способу розуміння, трактування якого-небудь явища; головна точка зору, керівна ідея для його висвітлення, провідний задум, конструктивний принцип у різних видах діяльності, комплекс поглядів, пов'язаних між собою і обумовлених одне іншим, система шляхів вирішення певного завдання. Отже «концепція державного управління» – це певний спосіб розуміння і тлумачення шляхів реалізації основної функції держави – забезпечення життя і самозбереження суспільства як єдиного цілого; інтегратора, організатора, найголовнішого агента в процесі упорядкування життєдіяльності певної країни, її облаштування.

Однією з перших та найсуттєвіших теорій, що справила значний вплив на більшість систем державного управління сучасних демократичних країн стала теорія розподілу гілок влади – на законодавчу, виконавчу та судову або так звана теорія Локка-Монтеск'є. На думку Монтеск'є, у західному світі забезпечення політичних і громадських свобод індивіда – а це є головним призначенням держави – можливе за умови незалежності трьох гілок влади, що створює між ними взаємний ефективний контроль. Окрім цього, важливою вбачається думка Монтеск'є і щодо небезпеки узурпації однією політичною силою можливості очолювати різні гілки влади одночасно.

Таким чином, в цілому відмінною рисою поглядів цих двох мислителів є позитивна роль держави у питанні охорони різноманітних прав людини. При цьому Дж. Локк заперечує виникнення держави через «війну всіх проти всіх» (загальновідома теза Т. Гоббса): вона виникає з первісного миру і злагоди серед вільних і рівних людей для забезпечення цих прав.

Ці уявлення можна вважати основоположними для сучасної західної цивілізації, на остаточне формування якої суттєво вплинули європейські буржуазні революції, що й заклали по суті позитивне бачення та сприйняття держави, за умови її дії в інтересах активного громадянина, сучасною мовою – платника податків.

Інше призначення держави і управління знаходимо у видатного німецького мислителя – Г. Гегеля. Він стверджує про наявність нерівності, з якою люди народжуються. Саме тому держава, як «вінець розвитку моральності», має верховне становище над громадянським суспільством, тому не може бути засобом служіння громадянам. Та й саме громадянське суспільство – це не сукупність абсолютно всіх індивідів, це «суспільство власників». Державному чиновництву Гегелем

відводилась важлива роль, оскільки він визначав їх «зосередженням державної свідомості та найбільш видатної освіченості», вони є серцевиною середнього класу, опорою держави.

У І. Канта можна зустріти думку про те, що держава влада належить «суверенному народу», проте політичних прав позбавлені «пасивні» громадяни, що є подібним до того, що в подальшому було розвинуто у Гегеля, в його сентенції щодо «суспільства власників». Схожими є їх твердження і про основне призначення держави і управління – охорона приватної власності.

Еволюція уявлень від спадковості і «божественного» стану органів державної влади до поступової професіоналізації державного управління в європейських країнах відбувалась складно. Варто згадати спроби реформування державної служби Великобританії у XIX столітті. Неприйняття прогресивних ідей, а саме запровадження «системи заслуг», що знаходила своє втілення в той же самий час в США, не дозволили Великій Британії відійти від традиційної служби, яка була заснована на широкому використанні, зокрема, посадинекур або середньовічної системи патронажу чи просуванні в межах принципу старшинства, а не завдяки діловим якостям.

Значний вклад на становлення сучасних західних моделей управління справила теорія дихотомії, яка сформувалась в різних країнах Європи і США наприкінці XIX – на початку XX століть. Її розробниками є такі відомі науковці і політики як Ол. Ф.Вів'єн, В.Вільсон, М.Вебер, Ф.Гудноу й ін. Ними була сформульована думка про те, що для сучасного суспільства і держави є важливим поділ не стільки на гілки влади, а необхідність розглядати чиновництво через призму двох його складових – політиків і професіоналів-адміністраторів.

Так, М.Вебер та В.Вільсон відстоюють думку про необхідність відокремлення адміністрації від політики і про необхідність професійної підготовки урядовців, їх незмінність при тому, що основною ознакою політичного режиму в демократичній країні є його постійна змінюваність. Подібне розмежування дає можливість краще визначитись із функціями політиків та урядовців-професіоналів. В свою чергу формується предмет політичної науки та публічної адміністрації – якщо перша розкриває завдання держави взагалі, то друга – найкращий спосіб, у який ці завдання вирішувати. В той же час, політики і адміністратори є надзвичайно взаємозалежними між собою – політиці необхідні адміністративні механізми реалізації, адмініструванню – політичне цілепокладання.

Необхідність вироблення окремих підходів у розгляді, оцінці діяльності та рівня і ступеня відповідальності політиків і адміністраторів, зокрема, підтверджує ситуація, що в реальному житті у службовій ієрархії адміністратор не стільки залежить від політика, скільки від адміністратора більш високого рангу, якому він безпосередньо підпорядкований. Тому і взаємовідносини між цими складовими елементами системи органів державного управління будуються не на стосунках керівник-підлеглий, а є набагато складнішими: одні виробляють політичні рішення і несуть відповідальність за їх зміст та спрямованість, інші ж є відповідальними за їх професійне втілення в реальне життя. В нагоді, зокрема, постає теза Монтеस्क'є, що головною характеристикою виконавчої влади є швидкість дій, фахова підготовка є гарантом швидкості і ефективності.

Розуміння визначної ролі професійних урядовців вплинуло на появу нового освітнього напрямку – Public Administration (P.A.). Так, перші навчальні програми з P.A. були започатковані в Сполучених Штатах Америки в 1924 році в Сіракузькому університеті (Нью-Йорк); перших фахівців з P.A. в Канаді випустив Делхаузкий університет в 1936 році. Менше, ніж за століття більшість провідних університетів США готують вже близько 10 тисяч спеціалістів з P.A. на рік (в 2003 році 187 університетів США здійснюють підготовку магістрів з державного управління – M.P.A.). У 1939 році створена Американська асоціація з державного управління з метою вдосконалення досліджень, процесів, майстерності персоналу в державному управлінні, яка в 1940 році заснувала фаховий журнал для вчених, практиків, студентів – «Огляд державного управління». Згодом була відкрита Академія державного і місцевого управління, а в 1958 році – Рада вищої освіти з державного управління та в 1967 році – Національна академія державного управління [4, с. 9].

В Європі процес виокремлення P.A. активізується значно пізніше і в іншому вигляді. Якщо в США та Канаді її становлення з самого початку здійснювалось в рамках окремої дисципліни та наукової галузі, то в Європі, в 1928 році в Роттердамі (Нідерланди) з'являється перша кафедра P.A. для навчання фахівців з правознавства. В 2001 році Еразмуский (Нідерланди) та Гетеборзький (Швеція) університети отримують перші в Європі акредитації з P.A. [4, с. 11-12].

Слід зазначити, що теорія дихотомії, що складалася майже одночасно під впливом необхідності, що визріла на зламі століть в різних країнах світу

мала свої національні особливості, що суттєво вплинуло на моделі державного управління в кожній з країн. Так, європейський напрям традиційно розглядає адміністраторів вторинними по відношенню до політиків, майже не надаючи їм власної активної ролі. В той же час американській політичній культурі притаманні інші специфічні риси. Зокрема, згідно неї, адміністративні органи отримують свою частку значної свободи дій (на власний розсуд) у виконанні професійних завдань. Вироблення власних відомчих норм, що визначають правила виконання «спущених зверху» політичних рішень, залучають урядовців до процесу формування і реалізації політики.

Незважаючи на відмінності, розуміння ключових рис даної теорії заклало підвалини для реалізації сучасної концепції урядування. Згідно неї, було остаточно сформульовано уявлення про сучасну роль професійного урядовця – він є фахівцем, професіоналом, який володіє необхідними технічними знаннями і навичками виконання пропонуваніх рішень. В деяких з питань він виступає в ролі консультанта по відношенню до політика, оскільки останній нерідко є дилетантом в сфері адміністративної діяльності.

Про складність і неоднозначність сутності самого поняття P.A. свідчать наукові пошуки вітчизняних і зарубіжних дослідників. Так, походження поняття *administration* визначається фахівцями як похідне від *administer*, яке в свою чергу походить від 2 латинських слів *ad* та *ministrare*, що означає «служити» або «розпоряджатись». Саме цей аспект дає можливість більшості дослідників стверджувати про пріоритетність в даному понятті наступного постулату - організація з метою досягнення усвідомленої спільної мети. Таких міркувань притримуються у своїх дослідженнях такі зарубіжні науковці як E.N. Gladden та Felix A. Nigro [5].

Іншою специфічною рисою P.A. є його спрямовуючий, координуючий та контролюючий вплив. Наголошення на таких особливостях можна зустріти у наукових розвідках таких дослідників як Pfiffener, L.D. White та Brooks Adams.

Важливою складовою P.A., на яку вказують John A. Veig, Keith Henderson та D. Waldo, є її раціональний характер. Завдяки раціональності особливого змісту набувають і цілі що стоять перед P.A. [5].

Окремо варто зазначити й тих дослідників, хто наголошує на необхідності відповідної професійної підготовки й обізнаності осіб, що здійснюють адміністративні заходи. Зокрема, такої

думки притримується James McCanny. А John A. Veig наголошує на дослідженні поняття Р.А. в ширшому аспекті, а саме через організацію, персонал, методи і процедури, які стають в нагоді для ефективного виконання функцій органів публічної влади [5].

Подекуди увага дослідників акцентується лише на моментах, що пов'язані з пріоритетністю гілок влади, які є задіяні в процесі адміністрування. Проте це скоріше є констатація такого факту, оскільки здійснюється без пояснення ролі і завдань кожної з них. Певна кількість із зазначених визначень наділяє безпосередньо уряд або виконавчу гілку влади провідною роллю щодо здійснення адміністративної діяльності (Pfiffener). Або, за Simon, під Р.А. варто розуміти об'єднану сукупну діяльність національних, регіональних і місцевих рівнів органів влади. Подібний підхід у розумінні Р.А. також зустрічаємо і у Р. McQueen [5].

Власний експеримент в реалізації концепції державного управління був здійснений в рамках Радянського Союзу. Намагання подолати властивий парламентаризму принцип «поділу властей» ще до появи СРСР, Конституція РСФСР 1918 року не відділяла на вищому рівні органи державної влади і органи державного управління. Взагалі характерною ознакою даного періоду було поєднання повноважень, що мали б належати різним органам. Яскравим підтвердженням цьому є твердження Я.Свердлова – Рада Народних Комісарів – це безпосередній орган влади як такої: законодавчий, виконавчий, адміністративний. Так, у 20-ті ХХ ст. роки широкого поширення набуває практика видання спільних постанов ВЦВК і РНК, як з питань законодавчого, так і управлінського характеру [3, с. 55-57].

Загалом характерною ознакою початкового існування СРСР з деякою модифікацією організаційних форм, було поєднання законодавчого і державного управління, в т.ч. на рівні Уряду, який був одним із законодавчих органів. Поділу вищих органів держави на органи влади і органи управління тоді не існувало.

На місцевому рівні місцеві Ради створювали виконкоми, які можна охарактеризувати як «вища влада» на відповідній території. Таким чином втілювалась ідея функціонально-структурної єдності представницьких і виконавчих органів при верховенстві перших.

Кардинально змінюються погляди та уявлення на процеси, пов'язані із управлінням на момент прийняття Конституції 1936 року, яка, в свою чергу, вже втілила ідею організаційного розмеж-

ування законодавчої та розпорядчо-виконавчої діяльності, виділивши «органи державної влади» та «органи державного управління». Такі нововведення спонукають до подальших численних наукових дискусій навколо даної проблематики [3, с. 56].

Цікавим виявляються, зокрема, пропозиції, висловлені під час підготовки Конституції 1977 року, де Ради народних депутатів пропонувалось назвати «представницькими органами», а органи, що найменувались органами державного управління – «адміністративні органи». І хоча подібні пропозиції не знайшли свого втілення в нормативному закріпленні, фактично можна говорити про радянську модель втілення теорії дихотомії. Після 1938 року це навіть призвело до відновлення науки адміністративного права. Можна стверджувати, що розвиток вітчизняної науки державознавства мав свої особливості, і хоча на практиці втілювались погляди конкретної особи, її уявлення про доцільність і ефективність, проте загальне уявлення про різну природу органів, де рішення приймаються і тих, де вони мають професійно реалізовуватись безумовно характерні і для вітчизняного наукового середовища [3, с. 67].

Здобувши незалежність, Україна визнала та нормативно закріпила теорію розподілу влад з одночасним перетворенням радянської системи рад в систему місцевого самоврядування. Проте остаточне визнання та закріплення в нормативному полі теорії дихотомії або поділу на політичне керівництво та державну адміністрацію в Україні не відбулось, хоча деякі спроби й намагались реалізувати ще на початку 2000 років. Вони були невдалими через відсутність політичної реформи. Подальші соціально-політичні зміни також не призвели до очікуваних та необхідних реформ в даній сфері, в першу чергу, через відсутність політичної волі, функціонального та нормативного забезпечення таких реформ. Сподіваємось, що подальша імплементація сучасних нормативних документів в сфері державної служби дозволить завершити необхідні і давно очікувані реформи в сфері Р.А.

Висновки. Загальний огляд лише деяких з концепцій урядування як теоретичної бази для модернізації управління в Україні, дає можливість стверджувати про переважно позитивне уявлення щодо ролі та призначення держави. В західному суспільстві за останні півтора століття сформулювались сучасні засади здійснення урядування, що в своїй основі ґрунтуються на організаційно-функціональному поділі політи-

ків та адміністраторів в цьому процесі. Такий підхід створив передумови для становлення окремої освітньої та наукової галузі Public Administration. Проте Україна, що успадкувала радянську систему управління, постійно декларує її реформування та адаптацію до європейських принципів лише зараз намагається робити не завжди впевненні, але будемо сподіватись

реальні системні кроки у напрямку реформування урядування. Сподіваємось, вони вийдуть за межі суто організаційної реформи. А, отже, подальші дослідження мають бути присвячені висвітленню та аналізу сучасних першочергових завдань щодо здійснення реального реформування та модернізації вітчизняної системи професійного урядування.

Список літератури:

1. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : [учеб. пособие] / И.А. Василенко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2000. – 200 с.
2. Вебер М. Протестантська етика і дух капіталізму / М. Вебер. – К. : Основи, 1994. – 261 с.
3. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки / Б.М. Лазарев. – М. : Юридическая литература, 1988. – 320 с.
4. Таланова Ж.В. Стандартизація фахової підготовки з державного управління в країнах Північної Америки і Європи : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / Ж.В. Таланова ; НАДУ. – К., 2004. – 20 с.
5. Introduction to Public Administration [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rahulvats.info/blogs/blog1.php/introduction-to-public-dministration>.

PUBLIC ADMINISTRATION: ОПЫТ ЗАПАДА И ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЕ В МОДЕРНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

В статье сделан обзор и анализ некоторых из концепций управления, повлиявших на становление современной отечественной модели управления, определены их существенные особенности. Особое внимание уделено анализу теории дихотомии, которая заложена в основу современной модели публичного управления на Западе. Выявлено, что разделение политиков и карьерных чиновников в западных странах создало благоприятные условия для профессионализации и демократизации как всей системы публичного управления, так и для социального и экономического роста стран в целом. Определены особенности советской модели управления. Выявлены и установлены некоторые общие черты в становлении и развитии современных представлений об осуществлении публичного управления в советской и западной моделях. Определены основные недостатки современной отечественной модели управления.

Ключевые слова: государственное управление, концепции государственного управления, теория дихотомии, администратор, профессиональная подготовка.

PUBLIC ADMINISTRATION: EXPERIENCE OF THE WEST AND HIS USE IN MODERNISATION OF MANAGEMENT IN UKRAINE

In article provides an overview and analysis of some of the concepts of public administration that influenced the formation of the modern national model of governance, define their most essential features. Special attention is paid to the analysis of the theory dichotomy, which laid the basis for modern model of public administration in the West. Found that the division of career politicians and officials in Western countries has created favorable conditions for the professionalization and democratization of the whole system of public administration, and for social and economic growth of the country. The features of the Soviet model of governance. Identified and established some common features in the development of modern ideas about the implementation of public administration in the Soviet and Western models. The main shortcomings of modern domestic management model.

Key words: public administration, public administration concepts, theory dichotomy, administrator training.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.075:352/354-1

Івашків Ю.Д.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

Гуйда О.Г.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

Музика В.П.

Національний університет біоресурсів та природокористування України

ВПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ ЯК МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті розглянуто питання впровадження адміністративно-територіальної реформи в Україні в аспекті формування об'єднання територіальних громад. Реалізація реформи дозволить утвердити місцеве самоврядування, як фундаменту народовладдя, розширить повноважень місцевих рад шляхом децентралізації функцій органів державної влади, гармонізує загальнодержавні, регіональні та місцеві інтереси.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, територіальна громада, місцеве самоврядування, децентралізація.

Постановка проблеми. Тема адміністративно-територіальної реформи після підписання Президентом П. Порошенком у березні 2015 року Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад [1]» та затвердження Кабінетом Міністрів України Методики формування спроможних територіальних громад [2] активізувалася в ЗМІ та експертному середовищі і поступово привертає увагу громадськості. Зазначений Закон передбачає таку послідовність реалізації: затвердження Методики формування спроможних територіальних громад, Перспективного плану формування територій громад області, а також формування органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад.

Адміністративно-територіальна реформа є невід'ємною складовою процесу децентралізації влади. Відповідно до коаліційної угоди, в Україні розпочато процес децентралізації влади, який супроводжуватиметься передачею значних повноважень та фінансових ресурсів від органів державної влади – органам місцевого самоврядування. Децентралізація здійснюється з метою

забезпечення ефективної реалізації прав громадян, надання публічних послуг належної якості, збільшення прав і повноважень місцевих громад.

На сьогодні триває перший етап адміністративно-територіальної реформи – підготовка та затвердження перспективних планів формування спроможних територіальних громад. Новостворені громади, переконують представники влади, матимуть додаткові матеріальні преференції від держави і такі ж можливості для розвитку, як і міста обласного значення.

Аналіз останніх досліджень. Проблемам місцевого самоврядування в Україні приділяють суттєву увагу представники багатьох наук, насамперед, спеціалісти в галузі державного управління. Найбільш відомими розробками в зазначеній царині є публікації В. Андріяш, В. Антоненка, Т. Астанової, Є. Афоніна, М. Баймуратова, О. Баталова, І. Бубенко, В. Бутенка, Куйбіди, В. Малюкової, М. Пухтинського, Ю. Шарова та інших.

Незважаючи на вагомі здобутки вітчизняних науковців у розкритті проблем державотворення, все ще залишаються питання у взаємовідносинах органів

державної влади та місцевого самоврядування, розподілу повноважень, децентралізації, імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування.

Метою статті є визначення шляхів розвитку системи місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації адміністративно-територіальної реформи, оптимального застосування вітчизняного і зарубіжного досвіду для реалізації потенціалу місцевого самоврядування в забезпеченні сталого розвитку суспільства.

Виклад основного матеріалу. До недавнього часу в Україні існувало близько 12 тис. територіальних громад, у більш як у 6 тис. громад чисельність жителів становила менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб. У більшості з територіальних громад не були утворені виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримувалися коштом державного бюджету [3].

Згідно зі ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України склали: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища і села [4]. Зараз у відповідності з адміністративно-територіальною реформою пропонується виділити три рівні: громада (об'єднання поселень), повіт (об'єднання громад), регіон (області, Крим, Київ). Поділ областей на повіти буде відбуватися з урахуванням двох основних факторів: здатністю адміністративно-територіальної одиниці забезпечити мешканців якісними медичними послугами, а також можливістю ефективного контролю над місцевою владою [5].

Зміни, які будуть відбуватися в адміністративно-територіальному устрої і в системі державного управління, характеризують дані табл. 1.

У Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [8] зазначалося, що здійснення політики децентралізації, реформи регіональної політики є першочерговим пріоритетом реалізації даної Стратегії. Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування [9], принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування [8].

Децентралізація у загальному вигляді визначається як спосіб територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері структурам локального чи регіонального рівня, що не належать до системи виконавчої влади і є порівняно незалежними від неї. Кінцевою метою такого перерозподілу владних повноважень є можливість прийняття ефективних управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях.

У зв'язку з непоінформованістю більшості громадян різних регіонів України щодо переваг та можливих недоліків такі нововведення значною мірою насторожують громадськість. Крім того, ряд сільських та селищних громад виступили категорично проти якогось приєднання, вважаючи себе самодостатніми, інші ведуть між собою боротьбу за отримання статусу адміністративного центру. Серед негативних моментів процесу реалізації реформи – спротив окремих керівників на місцях та низька поінформованість населення щодо переваг, які укрупнені громади отримують у результаті проведення децентралізації. В ідеалі громадськість сприймає адміністративно-територіальну реформу, яка має добровільний характер, щоб люди самі визначили межі своїх громад та учасників об'єднання.

Згідно з Методикою формування спроможних територіальних громад [2], яка затверджена Кабміном, одним з основних положень документа є визначення потенційних адміністративних центрів майбутніх спроможних територіальних громад та їхніх зон впливу. Адміністративним центром може бути місто, село або селище міського типу, яке розташоване в зоні доступності до найвіддаленіших сіл не більше ніж 20 км та володіє розвинутою інфраструктурою. Сільські та селищні ради ліквідуватимуться, а в селах будуть старости, що одночасно обиратимуться в депутати до ради укрупненої громади. Потенційними адміністративними центрами в першу чергу визначаються міста обласного значення та населені пункти, що мають статус районних центрів. Адміністративними центрами потенційно можуть бути також села, селища, міста, що історично мали статус районних центрів та розташовані на відстані понад 20 км від міст обласного значення, районних центрів, а також інші населені пункти. Необхідною умовою визначення адміністративного центру спроможної територіальної громади є наявність адміністративних будівель для розміщення органів управління місцевого самовряду-

вання, органу правопорядку, пожежної частини, пункту швидкої допомоги, центру надання адміністративних послуг, державного казначейства тощо. Крім того, центр повинен мати установи соціальної інфраструктури, заклади загальної та дошкільної освіти, охорони здоров'я первинного рівня, соціального захисту. Зона доступності населених пунктів до адміністративного центру спроможної територіальної громади становить 20–25 км та можливістю доїзду до найближчого фельдшерсько-акушерського пункту чи пожежної служби в межах півгодини. Вона визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на територіях. Важливою умовою створення нової громади є економічна спроможність, тобто можливість для людей заробляти на життя в межах географічної доступності, а це в першу чергу – наявність підприємства чи потужного господарства. У разі розташування на вказаній території більше одного населеного пункту, який може бути визначений потенційним адміністративним центром, перевагу віддають тому, який має краще розвинену інфраструктуру. Згідно з положеннями Методики, території громад формуються з урахуванням принципу повсюдності, а також мають бути нерозривними, розташованими в межах області та, по можливості, у межах одного району.

Прийняті в грудні 2014 року зміни в Бюджетний [10] і Податковий [11] кодекси й Закон України «Про державний бюджет на 2015 рік», який був сформований з обліком нової фінансової основи місцевих бюджетів, можна розглядати як перший крок Уряду й Парламенту в напрямку

проведення реформи децентралізації влади. І цей крок вимагає зробити наступні логічні кроки по зміні адміністративно-територіального устрою й поділу повноважень між різними галузями влади. Адже, протягом 2014 року однієї з найбільш популярних реформ, яка звучала в промовах Президента, депутатів Парламенту й міністрів була реформа місцевого самоврядування, децентралізація влади, яка базується на декількох важливих складових: визначення нової територіальної основи місцевого самоврядування (зміна адміністративно-територіального устрою) і передача повноважень і ресурсів на місцевий рівень.

Зміна парадигми підходів формування місцевих бюджетів передбачає: підвищення бюджетної й фінансової самостійності місцевих бюджетів; стимулювання громад до об'єднання й формуванню здатних територіальних громад через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, наділення таких громад повноваженнями, рівнозначними повноваженнями міст обласного значення, позбавлення права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися.

Розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів шляхом:

– передачі з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг (крім 50% адміністративного збору за держреєстрацію речовинних прав на нерухоме майно і їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців), державного мита;

Таблиця 1

Характеристика змін в адміністративному устрою в Україні під час проведення процесів децентралізації [6; 7]

Показники	До адміністративно-територіальної реформи	Після адміністративно-територіальної реформи
1. Адміністративний устрій	27 областей (включаючи Севастополь і Крим)	27 регіонів (включаючи Севастополь і Крим)
	490 районів (включаючи райони Луганської та Донецької областей)	120-150 повітів (включаючи райони Луганської та Донецької областей)
	31.000 територіальних громад	1.500-1.800 територіальних громад
2. Управління територією		
Рівень регіону	Обласна державна адміністрація Територіальні органи центральних органів виконавчої влади	Обласна рада Виконавчий комітет обласної ради
Рівень району (повіту)	Районна державна адміністрація Територіальні органи центральних органів виконавчої влади	Районна рада Виконавчий комітет районної ради
Рівень громад	Голова громади Рада громади Голови сільських громад	Голова громади. Виконавчий комітет ради громади. Голови сільських громад

– збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35 до 80%;

– закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел – податку на доходи фізичних осіб по нових нормативах (бюджети міст обласного значення, районів – 60%, обласні бюджети – 15, бюджет Києва – 40%) і податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (обласні бюджети – 10%);

– впровадження з 2015 року збору з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) по ставці в діапазоні від 2% до 5% вартості реалізованого товару замість збору за виноградарство, садівництво й хмільництво, який буде надходити в місцеві бюджети;

– розширення з 2015 року бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна.

Децентралізацію видаткових повноважень у соціально-культурній сфері й чіткий розподіл компетенцій, сформованих за принципом субсидіарності. З державного на регіональний і місцевий рівень передаються окремі заходи й заклади в освітній, медичній і культурній сферах; підтримка місцевих рад фізкультурно-спортивних товариств і їх спортивних баз і таке інше.

Впровадження нових видів трансфертів (базова дотація, освітня субвенція, субвенція на підготовку робочих кадрів, медична субвенція; субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм і комплексних заходів програмного характеру, реверсна дотація). Базова дотація буде мати компенсаторний характер і забезпечувати вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів по закріплених прибутках (податком на доходи фізичних осіб, податком на прибуток). Визначений механізм розподілу й використання нових субвенцій у розрізі адміністративно-територіальних одиниць. Установа нової системи вирівнювання по закріплених загальнодержавних податках (податку на прибуток і податку на доходи фізичних осіб) залежно від рівня надходжень на одного жителя. Інші платежі вирівнюванню не підлягають і залишаються в повному розпорядженні місцевих бюджетів. Отже, вищесказане сприяє забезпеченню місцевих бюджетів достатніми надходженнями й стимулює місцеві органи самоврядування до залучення додаткових надходжень і розширення бази оподаткування.

Посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики в освіт-

ній і медичній галузях шляхом визначення їх головними розпорядниками коштів відповідних субвенцій. Надання права самостійного вибору установи (в органах Казначейства або установах банків) обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів і власних надходжень бюджетних установ. Спрощення процедури надання місцевих гарантій і здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій. Зміни в розмежуванні зарахування коштів екологічного податку (крім податку, що стягується за утворення радіоактивних відходів), з передбаченням зарахування в державний бюджет 20% надходжень, а в місцеві бюджети – 80%, у тому числі в обласних бюджетів – 55%, сільських, селищних, міських бюджетів – 25% і бюджету міста Києва – 80%. Крім цих фінансових можливостей згідно зі статтею 24-1 Бюджетного кодексу України об'єднані територіальні громади мають можливість подавати заявки в Державний фонд регіонального розвитку (далі – ДФРР) на одержання фінансування власних інвестиційних проектів регіонального розвитку. В 2015 році бюджет ДФРР склав 3 млрд гривень, а в 2016 році – 4,7 млрд гривень. За станом на вересень 2015 року регіонами України подано 1056 інвестиційних проектів. Інформаційний супровід реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади забезпечується в рамках впровадження Проекту «Експертна й інформаційна підтримка процесу реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні», який реалізується Інститутом громадянського суспільства за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». Також, у рамках Проекту, здійснюється підтримка діяльності експертної групи, яка допомагає органам державного управління в розробці (доробці) законопроектів, актів Кабінету Міністрів України й інших документів, необхідних для якнайшвидшого впровадження в Україні реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади, а також організації публічного обговорення розроблених проектів, актів і лобювання їх прийняття Верховною Радою України.

Висновки. Реформа по децентралізації спрямована на підвищення якості життя населення й забезпечення відтворення природних систем на базі ефективного комплексного економічного й соціального розвитку регіону, досягається завдяки раціональній організації територіального господарства. На основі проведеного аналізу реалізації початку реформи місцевого самоврядування в Україні можна сподіватися на наступні результати її реалізації [12]:

1. Буде створено ефективну й збалансовану систему органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади, що мають необхідні повноваження, достатні ресурси і які будуть відповідальними перед суспільством і державою;

2. Визначено оптимальну для України систему адміністративно-територіального устрою, де кожна адміністративно-територіальна одиниця є територіальною основою для відповідних органів місцевого самоврядування й/або органів виконавчої влади;

3. Проведено розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування, у системі органів виконавчої влади на місцях на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;

4. Проведено розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування на принципах децентралізації влади;

5. Створено належні матеріальні, фінансові й організаційні умови для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних (самоврядних) і делегованих повноважень;

6. Забезпечено прозоре й прогнозоване фінансування регіонального розвитку, а також створити умови для участі в стратегічному плануванні всіх суб'єктів регіонального розвитку;

7. Забезпечено створення єдиного економічного, інформаційного, освітнього й інших просторів у межах усієї території держави.

Список літератури:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.

2. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (редакція станом на 12 квітня 2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр>.

5. Игнатъев М.В. Город как социально-экономическая система региона / М.В. Игнатъев // Вестник ТИСБИ. – 2005. – № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.tisbi.org/science/vestnik/2005/issue4/Econom4.html>.

6. Децентралізація влади. Реформа децентралізації влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua>.

7. Адміністративно-територіальний устрій України станом на 1 січня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/1659/ATU.pdf>.

8. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/5/2015>.

9. Європейська хартія місцевого самоврядування (1985 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

10. Про зміни до Бюджетного кодексу : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 12. – Ст. 76.

11. Про зміни до Податкового кодексу : Закон України від 17 липня 2015 р. № 655-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 39. – Ст. 378.

12. Горник В.Г. Адміністративна реформа як механізм вирішення проблем територіальних громад / В.Г. Горник, Ю.Д. Івашків, О.Г. Гуйда // Проблеми та перспективи розвитку державного управління в умовах реформування : [кол. монографія] / за заг. ред. А.О. Чечель, Є.В. Хлобистова. – Бельсько-Бяла: Вища школа економіки та гуманітаристики, 2017. – С. 230–246.

ВНЕДРЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ КАК МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ СПОСОБНЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН

В статье рассмотрены вопросы внедрения административно-территориальной реформы в Украине в аспекте формирования объединения территориальных общин. Реализация реформы позволит утвердить местное самоуправление как фундамента народовластия, расширит полномочия местных советов путем децентрализации функций органов государственной власти, гармонизирует общегосударственные, региональные и местные интересы.

Ключевые слова: административно-территориальная реформа, территориальная община, местное самоуправление, децентрализация.

INTRODUCTION OF ADMINISTRATIVE REFORM AS A MECHANISM FOR FORMING CAPABLE TERRITORIAL COMMUNITIES

The article discusses the introduction of administrative-territorial reform in Ukraine in the aspect of forming an association of territorial communities. The implementation of the reform will allow us to approve local self-government as the foundation of democracy, expand the powers of local councils by decentralizing the functions of public authorities, harmonizing national, regional and local interests.

Key words: administrative-territorial reform, territorial community, local self-government, decentralization.

УДК 352:37.01

Козарь Т.П.

Класичний приватний університет

МУНІЦИПАЛЬНА СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ОСВІТИ У СФЕРІ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ

У статті охарактеризовано повноваження органів місцевого самоврядування у сфері освіти, визначено особливості розподілу функцій і повноважень у сфері освіти між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, запропоновано основні напрями вдосконалення освітньої політики на місцевому рівні у сфері освіти.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, управління освітою, місцева державна адміністрація, навчальні заклади, структура державних органів виконавчої влади, освіта, повноваження.*

Постановка проблеми. У дослідженні розглядаються тенденції розвитку вищої освіти в сучасних умовах. Наголошуємо, що глобалізація в освіті призводить до зростання академічної мобільності, уніфікації навчальних планів і методів навчання, поширення дистанційної освіти. В умовах, що склалися, головним завданням освіти в ХХІ ст. є вживання нових інформаційних технологій у поширенні знань, зокрема використання дистанційних методів.

Процеси вищої освіти визначаються ситуацією, що склалася до середини 1990-х рр. в Україні: загальна соціально-економічна криза, системний характер якої викликає і кризу вищої школи. Він характеризується поверхневим характером реформ університетської освіти, втратою викладацьких кадрів, зниженням якості освіти, розривом інформаційних зв'язків, руйнуванням матеріально-технічної бази вищої школи і різкою девальвацією самого статусу викладацької діяльності.

На сьогодні виникає необхідність реформування системи вищої освіти в Україні, що зумовлено багатьма об'єктивними обставинами. Отже, ключовим напрямом реформування системи освіти є децентралізація управління освітою, оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах субсидіарності, що й зумовлює актуальність обраної теми. Децентралізація управління освітою має здійснюватись з огляду на особливості соціально-економічного розвитку регіонів, інтереси територіальних громад, можливості фінансового забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Забезпечення децентралізації управління освітою останнім часом активно досліджується в доктрині державного управління. Відомі праці Л. Белової, Д. Дзвінчука, З. Герасимчук, Л. Гриневич, С. Крисюк, Б. Колісника, Н. Протасова, В. Юрчишина, Л. Юрчук тощо. Недостатньо вивченим залишається питання щодо визначення ролі та повноважень органів місцевого самоврядування в системі управління освітою на місцевому рівні.

Метою статті є аналіз основних напрямів управління освітою, які можуть бути реалізовані за участю органів місцевого самоврядування та сприятимуть вдосконаленню освітньої політики на місцевому рівні. Досягнення зазначеної мети зумовлено виконанням таких завдань:

– охарактеризувати децентралізацію управління освітою як один з основних напрямів освітньої політики держави;

– визначити основні проблеми повноважень органів місцевого самоврядування в системі управління освітою на місцевому рівні;

– вивчити перехід від державного до державно-громадського управління освітою;

– запропонувати трансформацію змісту освіти на компетентнісних засадах.

Виклад основного матеріалу. Формування змісту освіти з метою розвитку креативної та ініціативної особистості, здатної до ефективної діяльності в суспільстві, яка завдяки умінню критично мислити, набутим компетентностям, сформованим переконанням і ціннісним ставленням спроможна приймати адекватні рішення на благо

українського народу, суспільно-економічного розвитку людства.

Вироблення і реалізація принципово нових підходів до реалізації змісту освіти у навчальних програмах і підручниках, визначення навчальних результатів і способів їх вимірювання, зокрема у формі зовнішнього незалежного оцінювання.

Формування державної політики в галузі освіти полягає в тому, що Україна визнає освіту пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного й культурного розвитку суспільства. Від імені держави політику в галузі освіти в Україні визначає Верховна Рада України (відповідно до Конституції України), а здійснюють органи державної виконавчої влади й органи місцевого самоврядування.

У результаті попередніх досліджень нами визначено напрями та цілі для освітньої системи, методи, які використовує держава, розробляючи програми різних ступенів освіти.

Важливі програмні документи, зокрема, Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012–2021 рр. [4], визначаючи необхідність децентралізації, не містить конкретних пропозицій щодо розподілу повноважень між органами центральної і місцевої виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також пропозицій щодо ефективного перерозподілу функцій у системі управління освітою. Водночас повноваження, якими наділені місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування згідно із законодавством про освіту, значною мірою дублюються, що призводить до конкуренції компетенції при реалізації освітньої політики. З огляду на це, важливе значення має розмежування функцій центральних, регіональних і місцевих органів управління з передачею основних повноважень у сфері освіти на рівень територіальної громади та встановлення оптимального розподілу повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, що дасть змогу краще врахувати освітні потреби відповідної місцевості.

Найбільш загальними у сфері освіти є повноваження органів місцевого самоврядування щодо прийняття місцевих програм розвитку освіти, інших цільових програм у цій сфері. Згідно зі ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виключно на пленарних засіданнях районної, обласної рад вирішуються питання щодо затвердження цільових програм, заслуховування звітів про їх виконання [7]. Ст. 26 Закону закріплює, що виключно на пленарних засідан-

нях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання затвердження цільових програм з інших питань місцевого самоврядування. Підготовка таких програм, відповідно до ст. 27 Закону, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання належить до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [7]. Отже, Законом передбачено право органів місцевого самоврядування приймати місцеві програми розвитку освіти, а також інші цільові програми у цій сфері. Місцеві програми дають змогу врахувати специфіку соціального розвитку відповідного регіону, визначити фінансові можливості щодо підвищення рівня розвитку освіти та першочергові завдання, які потребують негайного вирішення.

Відповідно до ст. 14 Закону «Про освіту», місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування здійснюють державну політику в галузі освіти в межах їх компетенції [9]. Аналіз даної норми дає змогу виділити основні функції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо управління освітою: 1) забезпечення розвитку мережі навчальних закладів та установ, організацій системи освіти, зокрема фінансування витрат на їх утримання під час перебування у комунальній власності; 2) забезпечення заходів щодо управління освітою на місцях, зокрема шляхом створення відповідних органів; 3) здійснення соціального захисту працівників освіти, учнівської і студентської молоді; 4) визначення потреб щодо державного замовлення на підготовку робітничих кадрів для регіону. Отже, Законом визначаються спільні повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо управління освітою, а для їх розмежування необхідно звертатись до спеціального законодавства, що визначає правовий статус цих органів.

Під час правового управління відносин у сфері освіти рівні району державні адміністрації виступають у ролі найбільш повноважних органів, які здійснюють не лише функції державної влади, а й самоврядні функції, оскільки володіють реальними важелями впливу, мають у своєму складі виконавчі органи у сфері освіти – районні (обласні) відділи освіти. Неодмінною умовою ефективного досягнення важливих стратегічних завдань органів місцевого самоврядування у сфері освіти є створення адекватної організаційної структури управління, яку можна розглядати як форму суспільного поділу та кооперації управлінської діяльності [4].

Повноваження органів місцевого самоврядування в галузі освіти визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» і поділяються на власні (самоврядні) та делеговані. Однак здійснюють управління у сфері освіти органи місцевого самоврядування лише на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст, на рівні ж районів та областей передбачено делегування відповідних повноважень місцевим державним адміністраціям (ст. 44).

До самоврядних повноважень виконавчих органів міських рад належать управління закладами освіти, які належать територіальним громадам або передані їм, забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти, а також соціального захисту педагогічних працівників та учнів (пільгового проїзду, організації медичного обслуговування та харчування у закладах освіти) (ст. 32 Закону). Держава делегує органам місцевого самоврядування повноваження стосовно забезпечення доступності і безоплатності освіти на відповідній території; організації обліку дітей дошкільного та шкільного віку; здійснення окремих заходів щодо соціального захисту (надання допомоги випускникам навчальних закладів у працевлаштуванні; надання малозабезпеченим школярам безоплатно підручників, створення умов для самоосвіти; надання працівникам освіти, які працюють у сільській місцевості, встановлених законодавством пільг) тощо [7]. Отже, на рівні сіл, селищ, міст суб'єктами, що здійснюють управління освітою, є сільські, селищні, міські ради і місцеві державні адміністрації, на рівні районів та областей, є лише місцеві державні адміністрації, хоча такі навчальні заклади і фінансуються з районних/обласних бюджетів. Водночас більшість повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі освіти є делегованими, що означає підзвітність і підконтрольність під час їх здійснення державою. Натомість, саме органи місцевого самоврядування, як обрані громадою представники її інтересів, повинні мати більшість самоврядних повноважень щодо розвитку освіти.

Делегування районними й обласними радами власних повноважень адміністраціям щодо управління освітою не відповідає сутності місцевого самоврядування як «права та реальної здатності територіальної громади<...> самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення» [7]. Адже інтереси територіальних громад представляють саме органи місцевого самоврядування, відповідальні перед

територіальними громадами, тоді як на діяльність місцевих державних адміністрацій громада впливу немає. Однак така ситуація зумовлена, зокрема, відсутністю у районних та обласних рад відповідних виконавчих органів, на відміну від сільських, селищних, міських рад. Тому в процесі проведення адміністративної реформи важливе значення має вирішення питання створення адекватної організаційної структури органів місцевого самоврядування, зокрема, як передбачено Концепцією реформування місцевого самоврядування й територіальної організації, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. «утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами» [3], що дасть змогу виконувати самоврядні повноваження без їх делегування органам виконавчої влади.

До органів управління освітою, згідно зі ст. 11 Закону «Про освіту», крім місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, належать також утворені ними самоврядування структурні підрозділи з питань освіти (місцеві органи управління освітою), які у здійсненні своїх повноважень підпорядковані місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування та відповідним державним органам управління освітою [9]. Оскільки районні та обласні ради не здійснюють нині управління у сфері освіти, районні та обласні органи управління освітою є структурними підрозділами відповідних державних адміністрацій, і лише на рівні сіл, селищ, міст створювати управління освітою можуть сільські, селищні, міські ради.

Як слушно зазначає Л. Юрчук, в результаті наявного розподілу повноважень немає жодного органу, який би був відповідальним перед громадянами за надання освіти на місцевому рівні [10]. Вважаємо, що органи місцевого самоврядування мають стати основним суб'єктом, уповноваженим здійснювати управління освітою на рівні територіальних громад, а місцеві державні адміністрації мають лише реалізовувати державну освітню політику на місцях. Така позиція відповідає положенням Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації: основним повноваженням органів місцевого самоврядування базового рівня має стати забезпечення управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти, а обласного рівня – забезпечення професійно-технічної освіти [3]. Погоджуємось з позицією Л. Белової, що чітке розмежування повнова-

жень у сфері управління освітою як щодо різних органів місцевого самоврядування, так і щодо органів виконавчої влади за принципом субсидіарності поставить у центр уваги людину, її інтереси та потреби. Нова система місцевого самоврядування має забезпечити демократизацію та прозорість процесу державного управління в освіті. Це змінить дискурс від поняття «людина є ресурсом» до поняття «людина є партнером», наприклад у взаємовідносинах педагогів та керівників закладів освіти, керівників закладів освіти та керівників органів місцевого самоврядування [1, с. 114].

В аспекті реалізації положень Державної національної програми «Освіта» («Україна XXI ст.») щодо переходу від державного до державно-громадського управління, важливе значення має залучення членів територіальних громад безпосередньо до управління в сфері освіти. Визначальним у реформуванні управління освітою має стати забезпечення тісного співробітництва органів державного управління освітою всіх рівнів, навчально-виховних закладів, наукових установ, громадського самоврядування та їх відповідальності у межах повноважень [6]. Адже, як вказує Л. Белова, державно-громадське управління освітою має формальний характер та в наявній нині формі лише дискредитує ідею. Наприклад, шкільні батьківські ради, які мають бути рівноправними учасниками навчально-виховного процесу в частині його змісту, форми та методів навчання, фактично перетворені на осередки фінансової підтримки закладів [1, с. 115].

Найбільш ефективною формою залучення населення до вирішення питань щодо розвитку освіти на відповідній території є громадські слухання. Згідно зі ст. 13 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування [7]. Отже, ключові питання щодо управління освітою мають вирішуватись за участю членів громади, що дасть змогу говорити про реальність, а не декларативність положень щодо державно-громадського управління освітою.

На сьогодні державне управління в Україні не передбачає участі громадськості в освітньому процесі. Як наголошується в Концепції реформування місцевого самоврядування й територіаль-

ної організації, з метою оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно забезпечити: удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією [3]. Децентралізацію в управлінні освітою необхідно здійснювати комплексно, між державою і громадянським суспільством, між органами влади і споживачами освітніх послуг, між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням.

До компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать повноваження щодо участі в соціальному діалозі [7] – процесі визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та сторонами, які представляють інтереси територіальних громад, органів місцевого самоврядування, працівників освіти, роботодавців із питань формування та реалізації освітньої політики. Соціальний діалог реалізується у формах обміну інформацією, консультацій, узгоджувальних процедур. Так, обмін інформацією та консультації варто проводити з метою з'ясування позицій, пошуку компромісу і прийняття спільних рішень із питань розвитку освіти, а узгоджувальні процедури – з метою врахування позицій сторін, вироблення компромісних рішень під час розроблення проектів нормативно-правових актів, під час прийняття регіональних та місцевих програм розвитку освіти, інших цільових програм у цій сфері.

Важливу роль відіграє ведення соціального діалогу з громадськістю під час вирішення питань щодо реорганізації мережі навчальних закладів, особливо у сільській місцевості. Приймаючи рішення щодо створення, об'єднання чи ліквідації навчальних закладів, органи місцевого самоврядування мають обов'язково вивчати громадську думку (зокрема шляхом проведення громадських слухань), проводити консультації з членами громад, приймати компромісні рішення з урахуванням соціальних та економічних факторів.

Окрім безпосередньої участі у реалізації освітньої політики, громади повинні мати реальні можливості та важелі для здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування щодо управління освітою, зокрема, за розподілом фінансових ресурсів та якістю освітніх послуг. Як наголошує Л. Юрчук, така участь громади спрямована на вирішення проблеми підзвітності. Дію цього громада потребує спеціальних знань, умінь та навичок організації політичної комунікації, діалогу. Має стати помітною роль регіонів, батьків

та місцевих громад у здійсненні місії середньої освіти, яка враховує інтереси самої освіти і окреслює потреби в освіті з боку суспільства. Дієвою формою співпраці може бути освітній округ із наданням йому визначених повноважень управління освітою на території [10, с. 279].

Відповідно до Положення про освітній округ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 27.10.2010 р., основними завданнями округу є створення єдиного освітнього простору в межах адміністративно-територіальної одиниці та сприятливих умов для забезпечення навчально-виховного процесу, реалізація допрофільної підготовки і профільного навчання, розвиток творчих здібностей, нахилів, обдарувань дітей, впровадження сучасних освітніх технологій [5]. З метою управління округом та забезпечення координації його діяльності утворюється рада округу, що формується з керівників суб'єктів округу, представників місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Отже; створення освітніх округів дає змогу не лише оптимізувати мережу навчальних закладів, але й забезпечує реальну участь в управлінні освітою представників навчальних закладів, органів місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади. Роль органів місцевого самоврядування у процесі створення освітніх округів має полягати у вивченні громадської думки, проведенні роз'яснювальної роботи серед місцевого населення, прийнятті компромісних рішень.

В аспекті управління освітою важливе значення посідає і питання фінансування. Відповідно до програми «Освіта» («Україна ХХІ ст.») важливими кроками реформування фінансового та матеріально-технічного забезпечення освіти визначено розширення прав місцевих органів державної влади та органів громадського самоврядування навчально-виховних закладів у визначенні шляхів зміцнення навчально-матеріальної бази, у вдосконаленні механізмів їх фінансово-господарської діяльності [6].

Ст. 89 Бюджетного кодексу України визначає видатки на освіту з бюджетів районів, об'єднаних територіальних громад та міст обласного значення, проте не визначено розподілу повноважень щодо видатків на освіту кожного з рівнів місцевого управління, що призводить до значної диференціації обсягів та підходів до фінансування освітніх закладів. Районні органи влади у деяких областях делегують фінансування освітніх установ самоврядуванню, передаючи їм відповідні кошти, тоді як в інших фінансують їх безпосередньо з район-

ного бюджету. Як зазначає Л. Юрчук, типовими є приклади невиконання видатків на освіту, що виникають через відсутність порозуміння між відділом освіти, адміністрацією та органами місцевого самоврядування. Внаслідок недостатньої кваліфікації і за відсутності аналітичного супроводу рішень районна рада часто працює не на користь освіти [10, с. 280–281].

Висновки. Проблемою утримання навчальних закладів із місцевих бюджетів часто є залишковий характер їх фінансування. Тому під час формування видатків на освіту органи місцевого самоврядування мають керуватись ідеєю щодо інвестиційного характеру витрат на освіту, розглядаючи їх як фактор соціально-економічного розвитку відповідних територій у подальшому. Важливим є також визначення достатньої податкової бази, що «дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень, зокрема у сфері освіти, з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень» [3].

Перехід від державного до державно-громадського управління освітою зумовлює необхідність забезпечення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах субсидіарності та децентралізації. Органи місцевого самоврядування як обрані громадою представники її інтересів мають стати основним суб'єктом управління освітою на місцевому та регіональному рівні. Необхідним є нормативне закріплення створення виконавчих органів районних та обласних рад з метою реалізації освітньої політики., а також залучення громадськості до розроблення управлінських рішень у сфері освіти і контролю за їх реалізацією. Децентралізація управління освітою має здійснюватись з огляду на особливості соціально-економічного розвитку регіонів, інтереси територіальних громад, можливості фінансового забезпечення.

Таким чином, підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування у сфері освіти залежить від проведення як освітньої, так і адміністративно-територіальної реформи, які передбачають перерозподіл повноважень між органами влади на місцевому рівні. Концептуальні завдання підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування у сфері освіти залежать від проведення як освітньої, так і адміністративно-територіальної реформ, які передбачають перерозподіл повноважень між органами влади в областях і районах.

Список літератури:

1. Белова Л. Реформування системи управління освітою за умови децентралізації місцевого самоврядування / Л. Белова // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр». – 2015. – № 1. – С. 109–118.
2. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні : аналіт. зал. нац. ін-ту стратег. дослідж. при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.niss.gov.ua/articils/1021.
3. Павко А. Місцеве самоврядування в структурі політичних систем: вітчизняний і зарубіжний досвід [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.viche.info/journal/1006.
4. Красняков Є. Державна політика в галузі освіти України: уроки та перспективи розвитку сайт комітету Верховної Ради України з питань освіти і науки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kno.rada.gov.ua.
5. Національна стратегія розвитку освіти на 2012–2021 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.mon.gov.ua/images/files/news/12/05/4455.pdf.
6. Суліма Є. Освіта в сільській місцевості: кризові тенденції та шляхи їх подолання: виступ на парламентських слуханнях [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://naps.gov.ua/ua/press/releases/75/>.
7. Юрчук Л. Тенденції децентралізації управління освітою в Україні / Л. Юрчук // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2009. – Вип. 4. – С. 276–283.

**МУНИЦИПАЛЬНАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ ОБРАЗОВАНИЯ
В СФЕРЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ**

В статье охарактеризованы полномочия органов местного самоуправления в сфере образования, определены особенности распределения функций и полномочий в сфере образования между органами местного самоуправления и местными государственными администрациями, предложены основные направления совершенствования образовательной политики на местном уровне в сфере образования.

Ключевые слова: *местное самоуправление, управление образованием, местная государственная администрация, учебные заведения, структура государственных органов исполнительной власти, образование, полномочия.*

**MUNICIPAL SYSTEM OF QUALITY MANAGEMENT OF EDUCATION
IN THE SPHERE OF DISTRIBUTION OF AUTHORITIES**

The article describes the powers of local self-government bodies in the sphere of education, specifies the distribution of functions and powers in the sphere of education between local governments and local state administrations and suggests the main directions for improving educational policy at the local level in the field of education.

Key words: *local government, education management, local state administration, educational institutions, structure of state executive bodies, education, authorities.*

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 351.07/08

Бритова Г.В.

Класичний приватний університет

Скрильник Є.В.

Класичний приватний університет

НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ФІСКАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ЯК ЧИННИК ПОДОЛАННЯ ЗАГРОЗ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті наводиться обґрунтування низки пріоритетних заходів у процесі реалізації фіскальних реформ, які зможуть як запобігти загрозам, так і нівелювати ризики у сфері національної безпеки України у стратегічній перспективі.

Ключові слова: національна безпека, фіскальна політика, бюджетно-податкова система.

Постановка проблеми. На тлі посилення загроз і зростання нестабільності постають нові виклики фіскальній безпеці. В умовах нестабільності держави, регіонів, районів, міст виникають фіскальні дисбаланси. Втрати доходів бюджету, зростання видаткових зобов'язань, збільшення дефіциту бюджету, зростання державного боргу спричиняють виникнення бюджетних ризиків та актуалізують питання фінансової безпеки бюджетів. Саме врегулювання фіскальної безпеки дає змогу мінімізувати бюджетні ризики, стабілізувати фінансові потоки, а також забезпечити наповнення бюджету та його розподіл на розв'язання нагальних проблем. Зростаючі регіональні загрози міжнародній безпеці, що сформувалися на сучасному етапі, за своїми негативними наслідками можуть мати потенціал глобального впливу. Отже, постає потреба забезпечення фіскальної безпеки і розробки відповідних механізмів протидії фіскальним ризикам та загрозам, що здатні забезпечити стабілізацію бюджетно-податкової сфери і реалізацію функцій бюджету.

Важливою передумовою модернізації є ефективна фінансова та, зокрема, бюджетно-податкова системи. Стан захищеності фіскальних інтересів держави, підприємств і громадян, здатність

бюджетно-податкової системи своєчасно виконувати функції, адекватно реагувати на виклики, протидіяти ризикам і загрозам зовнішнього та внутрішнього характеру визначається як фіскальна безпека держави. У свою чергу, належне фінансове забезпечення є невід'ємним елементом військової, політичної та інформаційної, а зрештою і національної безпеки держави.

Метою статті є обґрунтування низки пріоритетних заходів у процесі реалізації фіскальних реформ, які зможуть як запобігти загрозам, так і нівелювати ризики у сфері національної безпеки України у стратегічній перспективі.

Виклад основного матеріалу. Модернізація і стабілізація внутрішньоекономічних процесів є визначальним фактором підтвердження суб'єктності держави та її стійкості: політичної, економічної, військової, інформаційної. Не менш важливою за облік уже понесених втрат є оцінка майбутніх ризиків, викликів і напрямів протидії загрозам.

Фіскальна безпека у довгостроковій перспективі має стати запорукою переможного підтвердження суб'єктності України. Тому зміцнення фіскальної безпеки України постає стратегічним завданням із метою захисту добробуту майбутніх поколінь.

Розглянемо докладніше першочергові заходи для подолання загроз у бюджетно-податковій сфері.

1. Підтримка високого рівня фінансування сектору оборони та безпеки у довгостроковій перспективі, оскільки ризик ескалації збройного воєнного конфлікту на Донбасі зумовлює необхідність зростання фінансування оборони у довготривалій перспективі. Окрім безпосереднього зростання видатків, особливого значення набуває забезпечення підтримки і національної безпеки у широкому значенні. Згідно з Концепцією розвитку сектору безпеки й оборони України № 92/2016 від 14.03.2016 р. складовими сектору безпеки й оборони є Президент України; Рада національної безпеки й оборони України; Міністерство оборони України; Збройні сили України; Міністерство внутрішніх справ України; Національна гвардія України; Національна поліція України; Державна прикордонна служба України; Державна міграційна служба України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Служба безпеки України; Управління державної охорони України; Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України; Державна спеціальна служба транспорту; координаційний орган з питань розвідувальної діяльності при Президентові України та розвідувальні органи України; апарат Ради національної безпеки й оборони України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику; інші складові, що визначені законами України.

Загалом на оборону та безпеку в 2015 р. з державного бюджету України було спрямовано 95,8 млрд. грн., що на 32,0 млрд. грн. або у 1,5 рази більше, ніж у 2014 р. У 2016 р. на забезпечення оборони й безпеки як одного з головних пріоритетів бюджетного фінансування було спрямовано 114,8 млрд. грн., а в 2017 р. планується 129,3 млрд. грн., що на 14,5 млрд. грн. або на 12,6 % більше. Основні напрями фінансування – Міністерство оборони (64 млрд. грн.), МВС (46,1 млрд. грн.) і СБУ (6 млрд. грн.). Зокрема, видатки на грошове забезпечення військовослужбовців за загальним фондом держбюджету збільшаться з 24,3 у 2014 р. та 33,8 у 2015 р. до 46,4 млн. грн. у 2016 р. та 54,8 млн. грн. у 2017 р. Завдяки зростанню бюджетного фінансування на рівні нормативу 5% ВВП відбувається модернізація армії, подальше зміцнення обороноздатності та безпеки країни.

2. Забезпечення збалансованості державних фінансів шляхом зниження бюджетного дефі-

циту. Дефіцит державного бюджету на 2016 р. було заплановано утримувати на рівні -3,7% ВВП, а згідно з проектом держбюджету на 2017 р. – 3,0% ВВП. Проектом Закону України «Про Державний бюджет на 2017 рік» передбачено зростання доходів порівняно із 2016 роком на 17,3% до 706,3 млрд., видатків – на 14,9% до 775,3 млрд. Таким чином, дефіцит держбюджету складе 3% від ВВП або 77,5 млрд. грн., що відповідатиме рівню інфляції у 2016 р. і дасть змогу забезпечити збалансованість бюджету. Крім того, нині інфляція і девальвація національної валюти є одним із чинників макроекономічної нестабільності та розбалансованості державних фінансів. Скорочення дефіциту бюджету до 3% ВВП є позитивним кроком у стабілізації державних фінансів і потребуватиме виважених кроків у формуванні видаткової частини бюджету.

3. Розвиток системи середньострокового бюджетного прогнозування і планування. Впродовж 2014–2016 рр. залишився невиконаним підпункт 2.6.1 підрозділу 2.6. «Реформа публічних фінансів» розділу VII «Децентралізація та реформа публічної адміністрації» Коаліційної угоди, який передбачає запровадження середньострокового бюджетного прогнозування і планування, системи стратегічного планування, зокрема шляхом запровадження трирічної бюджетної декларації і стратегічних планів міністерств (у межах граничних сум середньострокового бюджету) з переглядом наявної системи державних цільових програм на основі системи державного планування і прогнозування.

Програмою діяльності Кабінету Міністрів України у 2015 р. та плану заходів на її виконання передбачалося розроблення і подання КМУ проекту закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження трирічної бюджетної декларації у тримісячний строк із дня опублікування Закону України «Про державне стратегічне планування». Таке завдання було єдиним, що не виконане Міністерством фінансів України з поясненням: «Строк виконання не настав». Пояснення Міністерства у річному звіті за 2015 р. було обґрунтоване тим, що Закон України «Про державне стратегічне планування» не прийнятий. Пункт 66 Урядового плану на 2015 р., яким було передбачено розробку відповідного закону до 30 березня 2015 р. (головний виконавець – Мінекономрозвитку), було виключено відповідно до розпорядження КМУ № 1243-р від 25.11.2015 р.

Середньострокове бюджетне планування нині визнане Міністерством фінансів України одним із

пріоритетів діяльності. Разом із проектом Закону України «Про Державний бюджет на 2017 рік» було вперше оприлюднено прогностичні показники доходів та видатків на 2018–2019 рр., проте методики формування бюджетів усіх рівнів на середньострокову перспективу потребують подальшого вдосконалення. Ухвалення трирічної бюджетної декларації знов перенесене вже на 2017 р, що також зумовлене недоліками методологічного забезпечення.

Запровадження середньострокового бюджетного планування має надати позитивний сигнал для підприємців та інвесторів щодо передбачуваності державної фіскальної політики. Капітальні інвестиції, у свою чергу, передбачають тривалий термін реалізації. Тому прогнозованість фіскального курсу держави надасть ґрунтовну основу для розробки реалістично окупних бізнес-планів.

4. Прийняття державних соціальних стандартів для забезпечення підвищення якості державних послуг. На сьогодні Кабміном не затверджено соціальні стандарти і нормативи в описовому та вартісному вигляді, що надаються і делегуються державою місцевому самоврядуванню, а фінансові нормативи бюджетної забезпеченості за галузями бюджетної сфери не відповідають реальним потребам споживачів. Розрахунок і запровадження соціальних стандартів за всіма видами соціальних послуг, що надаються державою, перехід на фінансування соціальних послуг відповідно до затверджених державних соціальних стандартів були передбачені у Плані заходів із виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 р., проте виключені згідно з пп. 1 п. 302 на підставі розпорядження КМУ № 893-р від 19.08.2015 р. Особливо гостро стоїть це питання у Донецькій та Луганській областях, де бюджетні розрахунки мають здійснюватись з урахуванням специфіки цього регіону щодо потреб у державних послугах. Як свідчить бюджетна практика 2015–2016 рр., обсяги медичної та освітньої субвенцій, що надаються з державного бюджету, не забезпечують мінімальну потребу в коштах навіть на виплату захищених статей видатків цих галузей.

Розробка профільними міністерствами спільно з Міністерством фінансів України описового та вартісного визначення соціальних послуг, затвердження їх Кабінетом Міністрів України відповідно до статті 94 Бюджетного кодексу України дасть змогу забезпечити ефективність планування і використання бюджетних коштів.

5. Врегулювання особливостей оподаткування в зоні АТО в контексті податкової реформи. Проведення АТО в окремих регіонах України фактично унеможливило будь-яку діяльність фізичних осіб і суб'єктів господарювання у цій зоні, а також виконання функцій органами влади, зокрема податкових і митних, які мають забезпечувати облік платників податків, контроль за їх справлянням. У зв'язку з цим потребують подальшого законодавчого врегулювання питання сплати податків і зборів на цій території. Проектом внесення змін до Податкового кодексу України з 1 січня 2017 р. передбачається встановлення особливостей справляння податків та зборів платниками податків, місцезнаходженням (місцем проживання) яких є територія проведення АТО, а також тим, які здійснюють діяльність та/або мають нерухомість на території проведення АТО. Відповідно до норм законопроекту територія України поділяється на територію проведення АТО та іншу територію. У свою чергу, територія проведення АТО складається з тимчасово окупованої території та окремих територій проведення АТО, відмінних від тимчасово окупованої.

Законопроектом передбачено, що якщо місцезнаходження (місце проживання) платника було на тимчасово окупованій території станом на 14 квітня 2014 р. та до набрання чинності цим законопроектом, то щодо такого платника діють спеціальні положення:

1) зупинення нарахування штрафних (фінансових) санкцій та/або пені;

2) зупинення дії норм щодо надсилання і відкликання податкових вимог та погашення податкового боргу;

3) збереження та опрацювання контролюючими органами інформації про податковий борг в окремому позабалансовому порядку;

4) зупинення відліку строків давності, передбачених ст. 102 ПКУ.

Зазначені вище норми не застосовуються з дати реєстрації зміни місця проживання фізичною особою або місцезнаходження юридичної особи на іншу територію України або окремі території проведення АТО, відмінні від тимчасово окупованої території.

Законопроектом передбачено також особливості справляння податку на додану вартість, акцизного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Відповідні законодавчі зміни є нагально необхідними, але мали б і могли б бути прийнятими дещо раніше, аби уникнути численних непорозумінь у відносинах

платників податків і фіскальних органів. Необхідно окремо відзначити позитивний ефект запровадження з 1 липня 2015 р. безпрецедентної у світі системи електронного адміністрування ПДВ, яка унеможливила створення фіктивного податкового кредиту і, як наслідок, зменшення податкових зобов'язань та отримання незаконного бюджетного відшкодування підприємствами з тимчасово окупованих територій. Перевірити достовірність показників їхньої господарської діяльності фіскальні органи не мають фізичної можливості.

6. *Планування коштів для реалізації програм і проектів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) на середньострокову перспективу.* Згідно зі ст. 24 Бюджетного кодексу України ДФРР з 2013 р. створюється у складі загального фонду державного бюджету в обсязі не менше 1% прогнозованого обсягу його доходів. Кошти фонду спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (зокрема, проектів співробітництва і добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів.

Критерії розподілу коштів є такими: 80% – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні; 20% – з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких цей показник менше 75% середнього показника по Україні).

Перехід від принципу субвенцій до фондового фінансування на конкурентній основі змушує органи місцевої влади докладати зусиль на розробку проектів, підвищувати власну кваліфікацію і шукати внутрішні резерви для співфінансування.

У 2015 р. було передбачено 2,9 млрд. грн., а сума профінансованих видатків склала 2,4 млрд. грн. або лише 81,9%. Решта коштів повернулися невикористаними до Державного бюджету. Тому доцільним і необхідним є рішення Кабінету Міністрів, щоб виділені на ДФРР кошти, які не були використані у поточному році, зберігалися за ним на наступний рік. Мінрегіон лобіює нормативні зміни середньострокового планування.

7. *Посилення економічної обґрунтованості і фіскальної виваженості пропозицій щодо подальшого збільшення видатків бюджету для відновлення Донбасу, надання соціальних і податкових*

пільг для учасників АТО та ВПО. Без належного фінансово-економічного обґрунтування, прогнозування і розрахунку фіскальних наслідків збільшення видатків на відновлення Донбасу можуть призвести до розбалансованості бюджетів.

З метою підвищення ефективності законодавчого та інституційного впливу держави на процес надання допомоги внутрішньо переміщеним особам та громадянам України, які проживають в Автономній Республіці Крим і районах проведення АТО, учасники парламентських слухань на тему: «Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на тимчасово неконтрольованій території в зоні проведення антитерористичної операції» (31.03.2016 р.) рекомендують у п. 3. Кабінету Міністрів України підготувати і подати на розгляд Верховної Ради України законодавчі пропозиції щодо:

– запровадження механізмів підтримки (зменшення податкового навантаження, запровадження пільгового кредитування, цільової фінансової допомоги тощо) для ведення внутрішньо переміщеними особами малого і середнього бізнесу, зокрема в сільській місцевості;

– особливостей оподаткування житлової нерухомості, що надається в оренду внутрішньо переміщеним особам;

– особливостей сплати земельного податку за користування земельними ділянками, які надаються під будівництво житла для внутрішньо переміщених осіб та їхніх житлово-будівельних об'єднань.

8. *Створення єдиної централізованої бази отримувачів пенсій, соціальних виплат і допомоги.* Міністерство соціальної політики з 1 серпня 2016 р. у тестовому режимі запустило Єдину інформаційну базу даних про внутрішньо переміщених осіб. Створення і розвиток реєстру ВПО здійснюється в рамках проекту «Всебічна стабілізаційна підтримка ВПО та постраждалого населення в Україні» за фінансової підтримки Європейського Союзу.

Кількість внутрішньо переміщених осіб істотно різниться через проблеми обліку різними державними інституціями. На початку березня 2016 р. Міністр соціальної політики України визнав, що втрати держави від шахрайства під час виплат соціальної допомоги псевдопереселенцям становлять від 6 до 12 млрд. грн. на рік.

Служба безпеки України впродовж 2015 р. регулярно фіксувала зловживання під час здійс-

снення соціальних виплат вимушеним переселенцям із тимчасово окупованих територій. За даними відомства, станом на кінець лютого 2016 р. з 1,3 млн. осіб-переселенців понад 60% фактично постійно проживають на території ОРДЛО. Відповідно до нормативно-правових актів призначення усіх видів соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам здійснюється за місцем їх перебування на обліку в Україні (місцем фактичного проживання). Тому безпідставним поставало отримання з Державного бюджету коштів, спрямованих на соціальні виплати (зокрема, пенсійне забезпечення) внутрішньо переміщеним особам. Використання шахрайських схем штучно збільшило видатки бюджету на декілька мільярдів гривень. Порушниками закону та авторами корупційних схем є шахраї, які використовують внутрішньо переміщених осіб у корисливих цілях.

У більшості випадків оформлення соціальних виплат здійснювалось посадовцями органів соціального захисту населення, Державної міграційної служби та Пенсійного фонду України всупереч вимогам чинного законодавства України – без присутності тимчасово переміщених осіб. Отримані в незаконний спосіб гроші у більшості випадків переправлялись на тимчасово невідконтрольну територію і використовувались для матеріальної підтримки представників незаконних збройних формувань. Співробітники СБУ викрили факти отримання низкою чиновників т.зв. «міністерства фінансів ДНР» соціальних і пенсійних виплат з бюджету України.

9. *Налагодження постійно діючого автоматичного процесу верифікації на етапі призначення виплат, що дозволить посилити справедливість та адресність системи соціального захисту на користь найбільш нужденних верств населення.* У травні 2016 р. GfK Ukraine було проведено дослідження впливу проекту «Всебічна стабілізаційна підтримка для внутрішньо переміщених осіб (ВПО) і постраждалого населення в Україні». Загалом 10% бенефіціарів підтверджують існування напруги або невдоволення між ними і місцевими жителями, зокрема 4% стверджують, що останнім часом напруга посилилась, а 6% – що вона послабилась. Ще 8% зазначають, що раніше напруга була, але зараз її вже немає, а 83% – що її ніколи й не було. Причинами напруги найчастіше називають негативне ставлення з боку місцевих жителів до ВПО, зокрема через те, що ВПО «одержують більше допомоги, ніж місцеві жителі, які справді її потребують» і «відбирають робочі місця».

У системі реєстрації ВПО відбуваються окремі позитивні зрушення і покращення в роботі. Так, усі опитані працівники зазначили хоча б одне з них за останні 6 місяців. Найбільшими позитивними змінами у роботі з ВПО, що відбулись останнім часом, на думку опитаних ключових інформантів, були: – проведення виплат для ВПО тільки через «Ощадбанк», що допоможе запобігти зловживанням з боку ВПО (90% опитаних ключових інформантів вказали на цю позитивну зміну); запровадження перевірок ВПО (73%); проходження працівниками системи реєстрації ВПО тренінгів із роботи з ВПО (65%) та тренінгів із роботи з новим програмним забезпеченням (50%).

Зокрема, було вказано на нестачу вузьких спеціалістів, основним видом діяльності яких була б робота з ВПО (а не поєднання різних видів роботи). Як наслідок нестачі людей для роботи з ВПО трапляються затримки в наданні послуг, черги, обмежені години роботи. Тільки 8% опитаних працівників зазначили, що недоліків системи обліку і надання грошової допомоги ВПО немає. Необхідно вжити низку заходів для покращення системи обліку і надання соціальної допомоги ВПО. Серед таких працівники системи реєстрації ВПО найчастіше називали: впровадження єдиної інформаційної бази даних (82%); запровадження чітких прозорих правил перевірки соціальних виплат (77%); удосконалення програмного забезпечення (73% – зокрема, були нарікання на те, що воно не пов'язане з іншими базами даних, працює повільно, «зависає» тощо); щодо потреб власного відділення, то ключові інформанти найчастіше називали необхідність закупівлі нового обладнання (60%), розширення штату працівників (62%), проведення навчання працівників (50%), ремонт приміщень для реєстрації ВПО (38%).

10. *Підвищення ефективності державного фінансового контролю.* Серед порушень бюджетної дисципліни найбільш поширеними залишаються: порушення законодавства з оплати праці; порушення під час нарахування і сплати єдиного соціального внеску; безпідставне покриття витрат сторонніх юридичних, фізичних осіб або покриття за рахунок коштів загального фонду кошторису видатків, що мають здійснюватись за спеціальним фондом; незаконне списання коштів і матеріальних цінностей; незаконне відчуження, ліквідація (знищення) майна; зайве виділення (отримання) бюджетних коштів унаслідок завищення відповідних розрахунків; недоотримання фінансових ресурсів; нестачі матеріальних цінностей.

Згідно з рішенням Рахункової палати України № 12-6 від 16 червня 2016 р. затверджено результати аудиту ефективності використання у 2015 р. коштів державного бюджету, спрямованих місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури окремих територій. Так, Міністерству фінансів України, Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, низці обласних і місцевих державних адміністрацій не вдалося повною мірою забезпечити у 2015 р. виконання планових показників та ефективно використання коштів державного бюджету за трьома бюджетними програмами в сумі 3,5 млрд. грн., спрямованих місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури окремих територій.

Модернізація системи державного фінансового контролю з урахуванням прогресивних європейських практик покликана забезпечити максимально своєчасне, повне й ефективно використання обмежених коштів бюджету.

Висновки. Забезпечення перемоги у фінансовій сфері переліченими заходами не обмежується, але вони спроможні надати основний позитивний ефект.

Серед інших можливостей є інституційна реформа ДФС, спрощення податкового адміністрування та митних процедур, удосконалення програмно-цільового методу планування видатків бюджетних коштів, посилення взаємодії органів державного фінансового контролю, зокрема через електронний документообіг та ін. Невід'ємною складовою фіскальної безпеки є монетарна компонента – стабільність грошово-кредитної і капіталізація банківської систем. Фіскальна і монетарна політики мають належним чином координуватись у процесі злагодження спадних фаз економічного циклу.

Вдосконаленню інституційного середовища реалізації фіскальної політики держави мають сприяти результативно завершення антикорупційної, правоохоронної та судової реформ із забезпеченням незалежності від волі третіх осіб. Усі разом вони покликані надати синергетичного ефекту. Високий рівень професіоналізму і компетенції виконавців – державної служби на всіх рівнях – має стати запорукою незмінності вектору. На всіх етапах реалізації реформ є важливим прозорий процес перебігу і публічне звітування влади для інституцій громадянського суспільства, зацікавлених сторін та кожного свідомого українця.

Список літератури:

1. Звіт про результати роботи Державної фінансової інспекції України та її територіальних органів за 2015 рік / Державна аудиторська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/122325>.
2. Проект Державного бюджету на 2017 рік / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/uploads/0/1892-Budget%202017%20presentation.pdf>.
3. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : постанова Кабінету Міністрів України № 385 від 06.08.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України : Указ Президента України № 92/2016 від 14.03.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>.
5. Фіскальна безпека України в умовах гібридної війни: виклики, ризики, загрози та напрями реагування / О.С. Власюк та ін. – К. : НІСД, 2016. – 71 с.

НАПРАВЛЕНИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ ФИСКАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ КАК ФАКТОР ПРЕОДОЛЕНИЯ УГРОЗ В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ

В статье приводится обоснование ряда приоритетных мероприятий в процессе реализации фискальных реформ, которые смогут как предотвратить угрозы, так и нивелировать риски в сфере национальной безопасности Украины в стратегической перспективе.

Ключевые слова: национальная безопасность, фискальная политика, бюджетно-налоговая система.

**DIRECTIONS OF THE TAX SYSTEM MODERNIZATION
AS A FACTOR OF OVERCOMING THREATS IN NATIONAL SECURITY OF UKRAINE**

In the article it is substantiated the direction of priority actions in the implementation of fiscal reforms that will prevent threats and neutralize the risks in the sphere of national security of Ukraine in strategic perspective.

Key words: *national security, fiscal policy, fiscal system.*

Відомості про авторів

Бритова Г.В. – кандидат наук з державного управління, докторант кафедри публічного управління та землеустрою Класичного приватного університету.

Гуйда О.Г. – старший викладач кафедри загальноінженерних дисциплін та теплоенергетики Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

Свємешкіна О.Л. – кандидат наук з державного управління, доцент, докторант кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин Національної академії державного управління при Президентові України.

Івашків Ю.Д. – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри економіки та підприємництва Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

Клименюк М.М. – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри менеджменту та міжнародних економічних відносин Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

Ковальчук А.В. – аспірант кафедри управління національним господарством та економічної політики Національної академії державного управління при Президентові України.

Коврига О.С. – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

Козарь Т.П. – докторант, доцент кафедри публічного управління та землеустрою Класичного приватного університету.

Музика В.П. – магістр Національного університету біоресурсів та природокористування України.

Немирівська О.Я. – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

Немирівський Я.В. – кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

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

Скрильник Є.В. – слухач магістратури Класичного приватного університету.

Шмагун А.В. – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

НОТАТКИ

Науковий журнал

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Серія: Державне управління

Том 28 (67) № 2 2017

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *Н. Кузнєцова*

Адреса редакції:

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

м. Київ, вул. Івана Кудрі, 33

Електронна пошта: editor@pubadm.vernadskyjournals.in.ua

Сторінка журналу: www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.

Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 5,63. Ум.-друк. арк. 7,21.

Підписано до друку 08.09.2017. Наклад 150 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105

Телефон +38 (0552) 39 95 80

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 4392 від 20.08.2012 р.