

**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 29 (68) № 1 2018

**Київ
2018**

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, доцент, завідувач кафедри публічного управління та права Дніпровської академії неперервної освіти;

Сімак Сергій Васильович – 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 Анзорович – 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»;

Пантелейчук 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, доцент, професор кафедри публічної політики та політичної аналітики Національної академії державного управління при Президентові України;

Козаков Володимир Миколайович – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин 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 № 8 від 29.03.2018 року).**

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

Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України з державного управління відповідно до
Наказу Міністерства освіти і науки України від 28.12.2017 № 1714 (додаток 7).

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

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Богачев Р.М.

АРХІТЕКТОНІКА СУЧАСНОГО СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ КРИЗЬ ТВОРЧИСТЬ..... 1

Весельська Л.А.

ПОНЯТТЯ МІГРАЦІЯ ТА МІГРАЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
У СУЧАСНИХ НАУКОВИХ КОНЦЕПЦІЯХ..... 8

Демченко Л.Д.

ПОСТБЮРОКРАТИЧНА МОДЕЛЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА АДМІНІСТРУВАННЯ: ДОСВІД МІННЕСОТИ.....13

Дракохруст Т.В.

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....19

Ієвлева Л.І.

ПРАВОВІ ТА ЕТИЧНО-МОРАЛЬНІ АСПЕКТИ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ
В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ МІСЦЕВОГО РІВНЯ..... 24

Мовчан П.П.

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ
В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ.....32

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Амер Аль-Агі

АНАЛІЗ ВПЛИВУ ЗОВНІШНІХ ЧИННИКІВ
НА ТРАНСФОРМАЦІЮ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ..... 37

Андрєєв В.М.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ
СЕЛЕКЦІЇ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ.....42

Галанюк Я.С.

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ
ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ
З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ..... 47

Губар О.В.

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ЯК СУБ'ЄКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БІОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ.....55

Делія О.В.

МЕХАНІЗМ ВПЛИВУ СЕРЕДОВИЩА НА ВИРОБЛЕННЯ
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: ДО ФОРМУЛЮВАННЯ ПРОБЛЕМИ..... 61

Дубчак Л.М.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАХИСТУ
ПРАВ ОСІБ, ПОЗБАВЛЕНИХ ВОЛІ.....65

Дяченко О.П.

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ
У НАПРЯМКУ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ПРОЦЕСІВ ПРОТИДІЇ РОЗВИТКУ ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ70

Євсюков О.П.

МЕТОДОЛОГІЯ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ.....75

Євсюкова О.В. ДОМІНУЮЧІ ЗАСАДИ ПРОЦЕСУ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНОЇ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ЗМІН.....	80
Зубчик О.А. ІНДЕКС ІНКЛЮЗИВНОГО РОЗВИТКУ ЯК СУЧАСНИЙ ІНСТРУМЕНТ АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ.....	86
Козаченко Ю.П. СИНЕРГІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ – СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ.....	92
Лашук О.С. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ.....	97
Ліщук Н.В. ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВОДНИМИ РЕСУРСАМИ.....	102
Масик М.З. МОЖЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІЙ СФЕРІ.....	108
Недобор І.В. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ СТАНОВЛЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.....	113
Нерсесов В.Р. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ.....	118
Петренко О.В. СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА ЛІКВІДАЦІЇ НЕГАТИВНИХ НАСЛІДКІВ У ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ РОЗВИТКУ.....	123
Радецький Р.С. ЕЛЕКТРОННЕ ДЕКЛАРУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ.....	130
Русинюк М.М. ПРОБЛЕМИ ТА НЕДОЛІКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ.....	135
Сабурова Г.Б. ОБЛАСНІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЇХ РОЛЬ У КОМПЛЕКСНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ.....	139
Сдобнова А.Г. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОФЕСІЙНО-ЕТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ В УКРАЇНІ.....	146
Сорочишина Н.А. ІНВЕСТИЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ У СКЛАДІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ НА ІННОВАЦІЙНУ ДІЯЛЬНІСТЬ.....	152
Спасібов Д.В. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ІННОВАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ.....	161
Федорчак В.В. ІНТЕГРАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ВИНИКНЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ.....	167

Ющенко Л.І. ЗАСТОСУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ «УПРАВЛІННЯ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ» У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	172
--	-----

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Акімов А.В. ЕЛЕКТРОННА ДЕМОКРАТІЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	178
--	-----

Бриль М.В. ВПЛИВ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО ПІДХОДУ НА СТАЛІСТЬ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ.....	183
---	-----

Івженко І.Б. ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТ ФОРМУВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ВОЛОНТЕРСЬКИМИ РУХАМИ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ	188
---	-----

Колодій О.М. ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У ФРАНЦІЇ.....	195
--	-----

Колтун В.С. ПУБЛІЧНИЙ ПРОСТІР УКРАЇНСЬКИХ МІСТ У СИСТЕМІ ГЛОБАЛІЗОВАНОГО СВІТУ.....	200
--	-----

Мануїлова К.В. ЗАСАДИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ПУБЛІЧНІЙ ВЛАДІ ЗАПОРІЗЬКИХ КОЗАКІВ.....	205
---	-----

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Бондаренко О.Г. СУТНІСТЬ УПРАВЛІННЯ ЛОГІСТИЧНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ СПІЛЬНИХ ДІЙ ФОРМУВАНЬ СЕКТОРА БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ ПІД ЧАС КРИЗОВИХ СИТУАЦІЙ, ЩО ЗАГРОЖУЮТЬ ДЕРЖАВНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ.....	210
--	-----

Костенко В.О. ГЕОПОЛІТИЧНІ ФАКТОРИ ВИНИКНЕННЯ ТЕРОРИСТИЧНИХ ЗАГРОЗ ТА ЇХ НАСЛІДКИ ДЛЯ УКРАЇНИ ТА СВІТУ.....	218
--	-----

Нерсесян Г.А. ІНФОРМАЦІЙНІ СПЕЦОПЕРАЦІЇ В УМОВАХ ВІЙНИ В ІСТОРІЇ.....	223
---	-----

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ.....	229
-----------------------------------	-----

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Bohachev R.M.

THE MODERN SOCIAL DEVELOPMENT IN THE PROCESS OF THE CREATIVITY1

Veselska L.A.

THE CONCEPT OF MIGRATION AND MIGRATION PROCESSES
IN MODERN SCIENTIFIC CONCEPTS8

Demchenko L.D.

POSTBUREAUROCRATIC MODEL OF PUBLIC MANAGEMENT
AND ADMINISTRATION: EXPERIENCE OF MINNESOTA13

Drakokhrust T.V.

CONCEPTUALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION19

Ievlieva L.I.

THE LEGAL AND ETHICAL-MORAL ASPECTS OF THE CONFLICT OF INTERESTS
IN PUBLIC AUTHORITIES OF LOCAL LEVEL24

Movchan P.P.

ISSUES OF ESTABLISHING EUROPEAN IDENTITY IN THE EUROPEAN UNION32

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Amer Al-Ati

THE ANALYSIS OF THE INFLUENCE OF EXTERNAL FACTORS
ON THE TRANSFORMATION OF GOVERNANCE OF ECONOMIC DEVELOPMENT37

Andreiev V.M.

REGULATORY AND LEGAL FRAMEWORK OF SELECTION SYSTEM
OF PUBLIC SERVANTS IN UKRAINE42

Halaniuk Ya.S.

IMPROVING MECHANISMS OF COOPERATION BETWEEN THE STATE BORDER SERVICE
OF UKRAINE AND THE STATE AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENT BODIES47

Hubar O.V.

LOCAL GOVERNMENT AGENCIES AS MEANS
TO ENSURE THE BIOLOGICAL SECURITY OF THE STATE55

Deliia O.V.

MECHANISM OF ENVIRONMENTAL INFLUENCE ON THE FORMATION
OF PUBLIC POLICY: THE FORMULATION OF THE PROBLEM61

Dubchak L.M.

ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISMS OF RIGHTS PROTECTION
OF PERSONS DEPRIVED OF LIBERTY65

Diachenko O.P.

IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL STANDARDS TOWARDS IMPROVING
THE MECHANISM OF STATE REGULATION OF PROCESSES OF COUNTERACTION
TO THE DEVELOPMENT OF SHADOW ECONOMY IN UKRAINE70

Yevsiukov O.P.

THE METHODOLOGY OF FORMATION OF THE MECHANISMS
OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF SOCIAL AND ECONOMIC SECURITY75

Yevsiukova O.V.

DOMINANT BASES OF THE PROCESS OF MANAGEMENT OF DEVELOPMENT
OF SERVICE-ORIENTED STATE IN CONDITIONS OF TRANSFORMATION CHANGES80

Zubchuk O.A. INDEX OF INCLUSIVE DEVELOPMENT AS A MODERN TOOL FOR ANALYZING PUBLIC POLICY	86
Kozachenko Yu.P. SYNERGY OF STATE POLICY – ESSENCE OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL ORGANIZATION.....	92
Lashuk O.S. THEORETICAL AND METHODOLOGICAL BASES OF PUBLIC ADMINISTRATION BY DEVELOPMENT OF REGIONS.....	97
Lishchuk N.V. FOREIGN EXPERIENCE OF ORGANIZATIONAL, LEGAL AND REGULATORY FRAMEWORK OF PUBLICADMINISTRATION OF WATER RESOURCES MANAGEMENT.....	102
Masyk M.Z. OPPORTUNITIES OF USE OF THE STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE HOUSING-MUNICIPAL SPHERE.....	108
Nedobor I.V. THEORETICAL FOUNDATIONS OF FORMATION OF PUBLIC SERVICE IN UKRAINE.....	113
Nersesov V.R. WAYS OF IMPROVING THE MECHANISM OF GOVERNMENT MANAGEMENT BY INTELLECTUAL PROPERTY OBJECTS.....	118
Petrenko O.V. STRATEGIC PLANNING OF NEGATIVE CONSEQUENCES PREVENTION AND LIQUIDATION IN TERRITORIAL DEVELOPMENT	123
Radetskyi R.S. ELECTRONIC DECLARATION, AS AN INSTRUMENT FOR PREVENTION OF CORRUPTION IN UKRAINE.....	130
Rusyniuk M.M. PROBLEMS AND DISADVANTAGES OF THE DECENTRALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AND MANAGEMENT	135
Saburova H.B. REGIONAL STATE ADMINISTRATIONS IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION AND THEIR ROLE IN THE COMPLEX PROVISION OF MANAGERIAL DECISIONS.....	139
Sdobnova A.H. LEGISLATIVE SUPPORT OF PROFESSIONAL AND ETHICAL CULTURE OF A GOVERNMENT EMPLOYEE IN UKRAINE	146
Sorochyshyna N.A. STATE POLICY IN THE SPHERE OF ATTRACTING INVESTMENTS FOR INNOVATIVE ACTIVITIES	152
Spasibov D.V. FOREIGN EXPERIENCE OF INNOVATIVE TECHNOLOGIES OF PUBLIC SERVICE PROVISION.....	161
Fedorchak V.V. THE INTEGRATION MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF RISK OF AN EMERGENCY CONDITION APPEARING	167
Yushchenko L.I. APPLICATION OF THE CONCEPT “RESULT-BASED MANAGEMENT” IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES	172

LOCAL GOVERNMENT

Akimov A.V.

ELECTRONIC DEMOCRACY IN THE CONTEXT
OF THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT178

Bryl M.V.

INFLUENCE OF PROGRAMME AND TARGET APPROACH
ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RURAL TERRITORIES183

Ivzhenko I.B.

PRACTICAL ASPECTS OF SYSTEM FORMATION BETWEEN
LOCAL LOCAL-GOVERNMENT AND VOLUNTEER MOVEMENTS
IN THE PROCESS OF REALIZATION OF SOCIAL WORK188

Kolodii O.M.

THE FRENCH EXPERIENCE OF DECENTRALIZATION195

Koltun V.S.

PUBLIC SPACE OF UKRAINIAN CITIES IN THE SYSTEM OF A GLOBALIZED WORLD200

Manuilova K.V.

PRINCIPLES OF DECENTRALIZATION
IN THE PUBLIC AUTHORITY OF THE ZAPOROZHIAN COSSACKS205

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

Bondarenko O.H.

ESSENCE OF LOGISTIC SUPPORT MANAGEMENT OF SECURITY
AND DEFENSE SECTOR FORMATION JOINT ACTIONS DURING CRISIS SITUATIONS
WHICH ARE THREATENING TO THE STATE SECURITY OF UKRAINE210

Kostenko V.O.

GEOPOLITICAL FACTORS OF TERRORIST THREATS EMERGENCE
AND CONSEQUENCES FOR UKRAINE AND WORLD218

Nersesian H.A.

INFORMATION SPECIAL OPERATIONS IN THE CONTEXT OF THE WAR IN HISTORY223

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS.....229

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.32.019

Богачев Р.М.

Національна академія державного управління при Президентові України

АРХІТЕКТОНІКА СУЧАСНОГО СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ КРІЗЬ ТВОРЧІСТЬ

Рефлексія практик сучасного суспільства та дослідження теоретичної основи концепції сталого розвитку дозволяє розкрити проблеми поставання гідної людини в гідному суспільстві, обґрунтувати кризу «кризового способу життя» людини як суб'єкта процесу історіотворення в умовах сьогодення. Генезис категорії «розвиток» і розгляд історичного прогресу як процесу перетворення людини із засобу суспільного розвитку в його самоціль, окреслення основних цінностей гуманістично орієнтованого суспільства та визначення проблем гуманізації суспільного життя на теоретико-методологічній основі творчого підходу дозволяє визначити засадничі принципи, механізми та засоби стимулювання цивілізаційного вибору на пряму поставання людини в координатах «істини-добра-краси-корисності» у всезагальній формі. Перехід до нового ставлення людини до самої себе зумовлює відповідну ритміку суспільного розвитку, динаміку поставання людини й архітектоніку людського суспільства через творчість. Це зумовлює подальші напрями наукової розвідки (проблематика та практики розподілу як трансгресії, надлишковості та мережесвості).

Ключові слова: розвиток, людина, суб'єкт, об'єкт, творчість, гуманізм.

Постановка проблеми. Сьогодення характеризується переходом від класичної до холічної парадигми мислення: «ціле більше, ніж сума частин», «думай глобально, а дій локально» тощо. Синергетика проявляє свої особливі переваги під час вивчення надскладних, ієрархічних, відкритих систем і «розкриває інтегруючий потенціал, ціннісні настанови постмодернізму на міжкультурний, міждисциплінарний діалог» [10]. На жаль, у реальності маємо інше.

Унаслідок соціальної інтеграції в Західній Європі та Північній Америці в кінці ХХ – початку ХХІ століть відбувається активне заміщення національного суспільства мультикультурним. Цьому сприяє руйнування старих (індустріальних) соціально-політичних зв'язків, загальна атомізація суспільства, утрата не тільки людини, а й людяності загалом.

Навіть в економічній сфері результати глобалізації вже ставляться під великий сумнів: глобалізація як соціально-економічна інтеграція світового економічного простору супроводжується його безжалісною фрагментацією та різким під-

вищенням рівня експлуатації кожного-багатьох-усіх.

Більше того, на початку ХХІ століття дуже посилюється самодостатність у групі розвинених держав-сеньйорів і складається стійка, доволі чисельна група надійно законсервованих у своїй економічній відсталості та політичній залежності країн-кріпаків. Саме останні, не маючи власних ресурсів і будь-яких преференцій у міжнародному розподілі праці, її результатів тощо, змушені беззастережно «інтегруватися» у світовий суспільно-політичний і соціально-економічний простір на будь-яких умовах. Незгодні швидко відправляються на узбіччя історії взагалі.

Уже в останні роки ХХ століття на тлі процесів глобалізації істотним чинником розвитку стає прогрес політтехнологій як механізмів навмисних маніпуляцій людьми, «стимулювання» та підкорення суспільних інтересів і свідомості, трансформації цілих народів і держав у суто пасивний об'єкт зовнішніх впливів, «гвинтик» міжнародної політики... Замість людини формується *людина-цвіль*, замість людей – *біомаса*, «електорат». І самі люди перетворюються на цифри, які

покірно та приречено дозволяють себе додавати, віднімати, порівнювати відсотки...

Результат цього – системна криза сьогодення, вірніше, криза кризового способу життя (Б. Новіков), реальна можливість для більшості країн утратити не тільки власну *суб'єктивність* в історичному процесі, але навіть і *суб'єктивність* та *ідентичність*, тобто незалежність. А як же гуманізм давньогрецької філософії, гуманістичні інтенції християнства, антропотейзм доби Відродження або антропоцентризм Нового часу? Як модернізується з часом джерело, механізм, напрям і результат суспільного розвитку?

Європейська цивілізація виникає на принципі раціоналізму. Із моменту Великого виклику силам природи людина здійснює послідовне подолання стихій природного, культурного та психологічного буття; упорядковує їх, освоює та пристосовує під себе в логічно впорядкованих системах практик за принципами економічності й ефективності, рідше – етичності та естетичності, на жаль, дуже рідко – гармонійності. Джерелами раціоналістичної мотивації виступає острах перед стихіями хаосу та тяжіння переформувувати простір на засадах передбачуваності. Але чомусь останнім часом раціональність критикується як за недовіру до масової свідомості, що характеризується традиціоналізмом і ефективністю, так і за розмежування з гуманітарною елітою, яка дезорієнтована та дезадаптована в утилітарному та функціонально-структурованому суспільстві. А тут ще й парадокс раціональності: підвищення рівня керованості за рахунок зниження різноманітності об'єкта управління (О.С. Панарін).

Зокрема, після становлення феномена міжнародної економіки та розгортання «холодної війни» в 50–60-ті роки ХХ століття технократична еліта під гаслами глобалізації знижує культурну різноманітність суспільства, знищуючи рудименти дотехнічної культури: формуються наднаціональні мегапотоки, інтенсифікується раціоналізація виробництва та споживання за принципами «одне й те саме для всіх», «одне й те саме по всьому світу», «одне й те саме завжди». Із 80-х років економічна еліта під гаслами неолібералізму починає «монетарну» революцію та демонтаж усіх «неринкових» соціально-економічних, суспільно-політичних і соціокультурних форм: задаються безальтернативні правила гри в лабіринті випадковості, зовнішніх, суто функціональних зв'язків, «вільного», або неконтрольованого (такого, що скеровується антигуманістичними детермінантами) ринкового простору.

Саме на тлі агресивних процесів глобалізації, за умов тотальної лібералізації всіх сфер суспільного життя розгортаються різні модуси тотальної дезінтеграції людини-людей-людства. У чому причини цього? Вони осмислені й опрацьовані багатьма сучасними дослідниками. Так, поряд із *концепцією «золотого мільярду»*, яка передбачає гарантований рівень добробуту лише для населення «розвинених країн», однією з найбільш плідних альтернатив обґрунтування майбутнього людства є *концепція сталого розвитку*, яка має на меті запобігти спробам певних груп через маніпулювання суспільною свідомістю здійснювати вплив на суспільне буття, довільно та свавільно визначати основні засади суспільного розвитку, себто консервувати сталі його форми. Але з набуттям де-факто теоретичного статусу говорити про статус де-юре зарано.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У межах функціональної концепції Т. Парсонс, один із засновників теорії соціальних систем, розглядає процес формування та розвитку соціальних систем як процес інтеграції, взаємопроникнення цінностей і потреб у процесі функціонування чотирьох підсистем: *економічної* (функція адаптації), *політичної* (функція цілевстановлення), *нормативної* (функція контролю) і *ціннісної* (функція відтворення цінностей). Формування гармонійної цілісної системи пов'язане зі становленням універсальної правової системи, а також підвищенням ролі символічних посередників (грошей, мови тощо). На жаль, сьогодення свідчить про розбалансування цих функцій, навіть спроби відновити гармонійність соціальної системи через адаптацію та цілевстановлення не дають очікуваного результату.

Так, після виходу в 1972 р. книги Д. Медоуза «Межі зростання» уявлення про сталий розвиток, ідеї О. Богданова, академіка АН СРСР М. Бухаріна й опрацьовання ноосферного підходу В. Вернадського, згідно з яким раціональна людська діяльність є головним фактором розвитку, закладають основу сучасних уявлень про суспільний розвиток [9].

У межах діяльнісного, а потому – творчого підходу в останній чверті ХХ – на початку ХХІ століття робляться спроби подолати перешкоди на шляху суспільного розвитку. Виключно гуманістичні інтенції можна відчутти крізь призму надбань авторів цього напрямку: Г. Батіщева, М. Злотіної, Е. Ільєнкова, В. Іванова, Г. Давидової, А. Канарського, М. Ліфшиця, Л. Науменко, Б. Новікова й інших [2, 4, 5, 7, 8]. Так, у межах

творчого підходу формується методологічне підґрунтя нового *світовідношення*, нових підходів до незворотніх, спрямованих і закономірних змін на основі механізмів самоорганізації та самодіяльності, побудови так званої нової матриці «інакше-можливого» (О. Панарін). Відповідно формулюються нові категорійні блоки: розмежування (рос. распределение) (Б. Новіков), мережа-мережевість-мережування (Б. Новіков, Р. Богачев), надлишковість (А. Мельниченко, А. Іщенко), безмірність тощо.

У термінах суспільного відтворення – виробництво речей – виробництво ідей – виробництво людей; від суспільства «трудящих» (рос.) до суспільства «творящих» (рос.) (Б. Новіков); формотворення – культуротворення – свободотворення; біосфера – ноосфера – креатосфера (Б. Новіков, А. Мельниченко, Р. Богачев). Така ритміка дозволяє принципово по-новому досягнути процес соціалізації та суспільного розвитку загалом, але потребує перманентної рефлексії стану та постійного опрацювання відповідних тенденцій і перспектив.

У той же час теоретична основа концепції сталого розвитку (ноосферний підхід В. Вернадського) стає плідною основою для постановки й вирішення соціально-філософських і загально-системних проблем у працях М. Згуровського, З. Герасимчук, С. Дорогунцова, О. Ральчук, Л. Мельник, А. Мельниченка, Н. Багорова, В. Геєця, Б. Данилишина, М. Долішньої, І. Недіна, А. Гранберга, В. Матросова, М. Моїсеєва тощо.

Але й до цього часу залишається багато спірних питань, які породжують спроби спростувати гуманістичний потенціал *концепції сталого розвитку* [9], здійснити перевтілення на засадах мальтузіанства сучасних теорій управління з метою збереження status quo окремих політичних і соціальних груп, тобто збереження відповідного стилю та способу життя за рахунок інших. Тому без створення міцного методологічного та методичного фундаменту, дійсно наукового обґрунтування дій на всіх рівнях системи управління вирішити проблему суспільного розвитку неможливо.

Постановка завдання. Метою дослідження є рефлексія категорії розвитку й історичного прогресу як процесу перетворення людини із засобу суспільного розвитку в його самоціль; окреслення основних цінностей гуманістично орієнтованого суспільства, проблем гуманізації суспільного життя та механізмів їх вирішення; визначення засадничих принципів, механізмів і засобів стимулювання цивілізаційного вибору напряму

поставання людини, що є особливо актуальним щодо політичної еліти та суспільства в цілому.

Виклад основного матеріалу дослідження. Питання суспільного розвитку знаходяться в полі зору мислителів і філософів із найдавніших часів. Уже стародавня філософська традиція характеризується рефлексією процесів розвитку взаємозв'язків у світі в ідеях єдності, дихотомії, єдності протилежностей і принципах світового порядку, ускладнення, спонтанності, Ін-Янь: у світі діє єдине первісне повітря у двох видах – *Інь* і *Янь*, – за якими здійснюється *розвиток* (дія повітря Янь) і *звиття* (дія повітря Ін), як буття та загибель тварин відповідно.

Поряд із цим видатні мислителі людства – Платон, Аристотель, Августин Блаженний, Н. Макіавеллі, Т. Мор, Б. Спіноза тощо, – розглядають проблеми людини й суспільства як важливу складову частину своїх систем знання-пізнання світу. Поступово формується відповідна спеціальна дисципліна – соціальна філософія, яка стає методологічним підґрунтям гуманітарних наук. Одним із центральних понять цієї дисципліни стає поняття *суспільство*.

Поняття «*суспільство*», «*громадський*», «*соціальний*» надзвичайно поширені та використовуються в різних значеннях. Поняття «*суспільство*» може означати й частину матеріального світу, яка відокремлюється від природи, і певний період, ступінь у розвитку історії. Загалом термін використовується в різних значеннях: від найширшого – соціальна форма руху матерії, людство в своєму історичному розвитку через різні проміжні значення (античне суспільство, світське суспільство тощо) до найвужчого – різновид організації, об'єднання. І взагалі в процесі історичного розвитку суспільної думки цей термін набуває різного змістовного наповнення та різних формальних інтерпретацій. Особливо слід виокремити погляди на суспільство як певну систему, що розвивається. Так, спочатку в античності, коли, виокремлюючись із міфологічної синкретичності, сфера людського існування ототожнюється не із суспільством, а з державою, напрацьовано основні лінії, що стають засадничими в розвитку суспільних наук у наступні дві тисячі років.

Мислителі античності розуміють суспільство як частину Космосу, тому природним є розгляд суспільства як продовження природних і космічних закономірностей. І ось на вершині давньогрецької філософської думки категорії Арістотеля («дія», «володіння», «страждання») формують основне суспільне відношення (*суб'єкт-об'єктне*), що

стає основою соціальних відносин і поставання людини протягом наступних тисячоліть; матрицею-паттерном суспільної взаємодії; «породжуючим відношенням», за Л. Виготським.

На жаль, історичний характер розбіжності сутності й існування, засобом подолання чого є **основне суспільне відношення**, дозволяє констатувати, що *суб'єкт-об'єктний тип зв'язків і відносин* (вплив, наказ, володіння, примус, пригнічення, гноблення як модуси однобічної, деформованої, розірваної у своїй основі взаємодії) у реальності стає основою формування *людини економічної*. І хоча породжується людина як сукупність відносин і взаємозв'язків, але, на жаль, не завжди породжується людина в ній.

Одна із ранніх змістоформ матриці-паттерну породжуючого відношення – це християнська релігія як місток від Убогого до Бога-творця. Тому для релігійних концепцій доби Середньовіччя устрій і мета суспільства божественно визначені, спрямовані на очищення, просвітлення людини для зустрічі з богом. Формуються відповідні концепції взаємовідносин людини й держави.

У Новий час саме гуманістичні максими часів давньогрецької класичної філософії стимулюють розгортання гуманістичних інтенцій християнства та теорій доби Відродження. Ще Євангеліє від Матвія окреслює контури нових *суб'єкт-суб'єктних зв'язків*: «І так во всьому, як хочете, щоб з вами робили люди, так робіть і ви з ними; бо в цьому закон і пророки». Але, незважаючи на це, навіть учення Христа про те, що належить любити ворога свого та підставляти йому ліву щоку, коли вдарили по правій, не знищує давній лозунг «око за око, зуб за зуб»... Тому в суспільстві чітко виконується третій закон Ньютона: закон дії та протидії – для соціальної форми руху.

У той же час, з одного боку, прогресують природознавчі інтенції *ідеї розвитку*: І. Кант застосовує ідею розвитку для пояснення походження Сонячної системи, Ж. Бюффон пов'язує її з історією Землі, Ж. Ламарк використовує її для пояснення еволюції живого, І. Гердер – для опису історії культури, Ч. Дарвін розглядає принцип розвитку як основний принцип біології. Перелік можна продовжувати.

З іншого боку, у філософії Нового часу в межах теорії приватного права й суспільного договору формується нове уявлення про суспільство: виникнення держави й права є результатом свідомої угоди між людьми. Тому Т. Гоббс засобом захисту від егоїстичної природи людей, яка призводить до *bellum omnium contra omnes*

(лат) – «війни всіх проти всіх», бачить лише чітке суб'єкт-об'єктне форматування суспільства через визнання необхідності захисту в особі нового суверена – держави. Дж. Локк вбачає в державі незалежного суддю, своєрідного опікуна для підопічного – народу. А в сутності – це турбота, щоб ні в якому разі людина не змогла відчутти себе в БЕЗПЕЦІ, без ОПІКИ, яку нав'язано ззовні; відчутти себе дійсним суб'єктом процесу історіотворення. Більше того, навіть найрадикальніша концепція суспільного договору та народного суверенітету Ж.-Ж. Руссо та класичний варіант теорії поділу влади Ш. Монтеск'є не здатні подолати подальше протиставлення об'єкта й суб'єкта.

І. Кант гостро відчуває таке «диявольське» роздвоєння світу та закладає філософські основи правової держави. Відповідно до його думок, людина є істотою, що існує серед інших членів роду та має потребу в господарі, який зламає її власну волю та змушує підкоритися загально визначеній волі, за якої кожний може користуватися власною свободою. Цей універсальний пан – рід людський. Тому у відносинах раба й пана – об'єкта та суб'єкта впливу – нічого не змінюється та змінитися не може. Але влада має бути обмежена правом, і в правовій державі громадяни керуються розумом і моральними нормами-вимогами категоричного імперативу, яким активізується запобіжний вплив інтенцій суб'єкт-суб'єктних взаємодій.

Потому – революційні зміни та принципи французького революційного законодавства в «Декларації прав людини та громадянина» 1789 р. Але нічого, по суті, не змінюється, у Франції з часом відновлюється диктатура та монархія. Так формується уявлення та змістовно наповнюється поняття «суспільство» загалом.

Дійсно, у ці часи людина робить потужні кроки до досконалості, до пізнання себе самої. Поєднуються дослідження феноменів *розвитку та суспільства*.

Німецька класична філософія в особі Г. Гегеля формулює *ідею розвитку* як аналітично-синтетичну категорію, що є результатом здійснення суперечностей прогресу – регресу, життя – смерті тощо, і новий формат мислення – діалектичну логіку як логіку розвитку. Крім того, у філософській системі Гегеля формулюється ідеалістичний підхід до *суспільства* як до *соціальної системи*, що розвивається: Абсолютний дух пізнає себе за допомогою людської історії, розчинившись у людському матеріалі, а потім разом зі зростаючою свідомістю людини піднімається на новий щабель.

Цим визначається напрям *розвитку людського суспільства*.

Тому й наступний крок – політико-правова теорія Г. Гегеля, його діалектика раба та пана, «всесвітня філософія як прогрес усвідомлення свободи». При цьому протилежності взаємопереходять одна в одну, мають тяжіння одна до одної, взаємно перетворюються та взаємно виражаються одна в іншій, через інше й для іншого, виступають протилежностями у складі здійснюваної діалектичної суперечності. Пізніше Гегель відокремлює громадянське суспільство як сферу приватних (майнових тощо) інтересів від держави.

У форматі логіки Арістотеля з її суб'єкт-об'єктним основним відношенням раб, як відомо, не про свободу мріє, а про своїх власних рабів. У форматі логіки Гегеля відбувається взаємне проникнення протилежностей: «пан є рабом свого раба, а раб є паном свого пана». Безумовно, на вершині історичного процесу кожна людина стає вільною в-собі-та-для-себе; не тільки в можливості, але й в дійсності. Але чомусь і досі «раб не може без пана, а пан – без раба». І досі пан і раб згодні на консервацію суперечностей і збереження формату суб'єкт-об'єктних відносин. І досі вирує «війна всіх проти всіх», що стимулюється новими способами втілення принципу «розділяй і володарюй».

Чому? І в формальній логіці, і в буденному житті свобода особистості – *реальна* – закінчується там, де починається свобода іншого. Так виникає та до певної міри розгортається – але не здійснюється – діалектична суперечність *Суб'єкта* й *Об'єкта*, Внутрішнього та Зовнішнього [4]. Тому в реальності так не хочеться обмежувати власну свободу для її поширення на новому рівні взаємного проникнення – «слияння

в неслиянном» (рос). Набагато простіше зневажити, понівечити, поруйнувати свободу іншого, тим самим механічно розширюючи межі власної «свободи та гідності», але в форматі павутиння суб'єкт-об'єктних відносин...

Лише в діалектичній логіці через гегелівські категорії «міра» та «зняття» здійснюється заперечення меж власної самості зі збереженням належного. Саме в цій логіці розвитку *свобода дійсна* починається зі зняттям особистої самості: там, де закінчується людина, починаються люди; там, де закінчуються люди, починається людство [7]. Але це відбувається лише за умов повернення гегелівської діалектичної суперечності зі спекулятивних висот ефіру в-собі-й-для-себе існуючих ідей до реальності у формі «розум існував завжди, але не завжди в розумній формі» і констатації історичного характеру розбіжності сутності й існування людини.

Слід окремо зупинитися на протилежності поняттю розвиток – понятті «звиття». Саме воно фігурує поряд із поняттям «розвиток» ще в стародавній філософській традиції, і слід відзначити, що між згортанням і розгортанням (complicatio – explicatio) М. Кузанського, з-виттям і роз-виттям (enveloppemens – developpemens) Г. Лейбніца й імпліцитністю – експліцитністю (im-plicatio – ex-plicatio) сучасних філософів різниця доволі незначна.

Так Л. Карсавін відзначає, що розвиток (e-volutio, ex-plicatio, Ent-wicklung, de-velopment), у протилежність звиттю (in-volutio, im-plicatio, Ein-wicklung, en-velopment), є розгортанням, розкриттям чогось потенційного, але тільки потенційно даного, тобто актуалізація того, що не минуло, збагачення буття. Саме ці поняття, як і монадологія Лейбніца в цілому, є однією з базових засад

Таблиця 1

Поставання людини в процесі суспільного розвитку

Критерій поставання людини	Людина економічна	Людина суспільна	Людина-творець, повністю усупільнена
Система суспільного відтворення	Виробництво речей	Виробництво ідей	Продуктування людей
Основне суспільне відношення	Суб'єкт-об'єктні	Суб'єкт-суб'єктні	Суб'єктно-суб'єктні
Принцип організації зв'язків	Розподіл діяльності	Розподіл самодіяльності	Творчість як розподіл самодіяльності та самодіяльнісний розподіл
Форма організації зв'язків	Ієрархічні зв'язки	Вертикальні та горизонтальні взаємозв'язки. Мережа.	Мереживо взаємозв'язків
Тип управління	Авторитет влади	Влада авторитету професії	Влада конкретного виду творчості

метафізики всеєдності, філософської рефлексії категорій *всеєдине, всеєдність* у межах живого та невичерпного за своєю творчою потугою світу у працях М. Лоського, П. Флоренського, С. Булгакова, С. Франка, І. Ільїна, Л. Карсавіна.

Ці філософи здійснюють спробу розкрити зміст об'єктивної *гармонійної й органічної множинної єдності* в дійсності як *взаємопроникнення у творчому спілкуванні*, тобто обґрунтувати неминучість зміни основного суспільного відношення на суб'єкт-суб'єктне, а краще – суб'єктно-суб'єктісне. Звідси й *симфонічна особистість* Л. Карсавіна, органічне та неорганічне тіло людства як *усезагальне чуттєвище* В. Соловйова.

Саме тому ми й констатуємо, що в межах діяльнісного, а потому й творчого підходів здійснюється подолання джерела цієї розбіжності – старого основного суспільного відношення. Здійснюється актуалізація можливості об'єктивної гармонійної й органічної множинної єдності як взаємопроникнення у творчому спілкуванні, суспільного розвитку загалом.

Висновки. Використання творчого підходу для збагачення концепції сталого розвитку дозволяє обґрунтувати необхідність рішучої, якісної, **революційної зміни самого способу відношення ЛЮДИНИ ДО СЕБЕ**, узагальнити напрями та характер сходження від суб'єкт-об'єктного до суб'єкт-суб'єктного, а потому – суб'єктісно-суб'єктного типу взаємодій (див. таблицю 1).

Необхідно також зафіксувати відповідні показники й етапи щодо ритміки, динаміки й архітектоніки суспільного розвитку; запропонувати відповідний понятійний апарат щодо поставання

людини як суб'єкта історії, культурно-історичного процесу; як дійсної суб'єктності в просторі, хронотопі дійсної культури, в якому основною умовою діяльності людини стають діалог, співробітництво як основа суб'єкт-суб'єктних взаємовідносин, а далі – поліфонія суб'єктно-суб'єктних взаємовідносин у царині «живого спілкування».

Розмежування як постійний вихід за власні межі, *надлишковість* (рос. избыточность) як джерело невичерпаності та нестримності, індикатор життєздатності – корелят пасіонарності Л. Гумільова, *мережування* суб'єктно-суб'єктнісних відносин як невичерпне джерело повноти своєрідності, самостійності й самодіяльності кожного-багатьох-усіх стають новими принципами мислення й організації життя, що потребують подальшого дослідження, теоретичного обґрунтування та практичного втілення.

Саме це і є атрибутами дійсної свободи кожного-багатьох-усіх у сходженні до *креатосфери*. Вони актуалізуються в процесах *трансценденції, транgresії*, не в розділенні чи протиставленні, а у взаємному проникненні – «злитті» з іншими-багатьма-всіма; у процесі розмежування постає людина як суб'єкт історичного процесу, дійсна суб'єктність, людина-творець, «Господар і Володар усього минушого-сущого-прийдешнього».

Саме такі гуманістичні інтенції щодо всебічного розвитку всіх здібностей, сутнісних сил людини стають реальним принципом планування, реальної організації економіки, реальним принципом інженерно-технічної думки, організації школи та всіх інших інституцій – реальними принципами продукування загальнолюдської культури, суспільного розвитку та відтворення загалом.

Список літератури:

1. Босенко В. Воспитать воспитателя. Заметки по философским вопросам педагогики и педагогическим проблемам философии. Київ, 2004. 352 с.
2. Босенко В. Всеобщая теория развития. Київ, 2001. 470 с.
3. Вебер М. Избранное. Образование общества. Пер. с нем. Москва, 1994. 704 с.
4. Злотина М. Диалектика / отв.ред. Ю. Мелков. Киев, 2008. 264 с.
5. Ильенков Э. Об идолах и идеалах. Москва, 1968. 319 с.
6. Новіков Б. Двадцать шесть тезисов об управлении и власти. Сучасні проблеми управління: матеріали V Міжнародної наук.-практ. конф. (Київ, 26–27 листопада 2009 р.). Київ, НТУУ «КПІ», 2009. С. 82–84.
7. Новіков Б. Творчість як спосіб здійснення гуманізму. Київ, 1998. 310 с.
8. Науменко Л. Матеріалізм і постмодернізм. Матеріалізм та емпіріокритицизм – шедевр світової філософської думки: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 27–28 листопада 2008 р.). Київ, 2008. С. 159–160.
9. Тульчинська С., Мельниченко А., Акімова О. Управління у сфері освіти і науки як фактор забезпечення сталого розвитку держави та регіонів: монографія / за ред. С. Тульчинської, А. Мельниченко, О. Акімової. Київ: Видавництво ВП «Едельвейс», 2012. 352 с.
10. Хакен Г. Синергетика. Иерархии неустойчивости в самоорганизующихся системах и устройствах. Москва, 1985. 236 с.

АРХИТЕКТОНИКА СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ ЧЕРЕЗ ТВОРЧЕСТВО

Рефлексия практик современного общества и исследование теоретической основы концепции устойчивого развития позволяет раскрыть проблемы становления достойного человека в достойном обществе, причины кризиса «кризисного способа жизни» человека как субъекта исторического процесса в условиях современной цивилизации. Генезис категории «развитие» и рассмотрение исторического прогресса как поэтапного превращения человека из средства общественного развития в его самоцель, определение основных ценностей гуманистически ориентированного общества и проблем гуманизации общественной жизни на основе теоретико-методологической базы творческого подхода позволяет определить основные принципы, механизмы и средства стимулирования цивилизационного выбора направления становления человека в координатах «истины-добра-красоты-пользы» во всеобщей форме. Переход к новому отношению человека к самому себе предопределяет соответствующую динамику общественного развития и становления человека в целом. Это очерчивает дальнейшие направления научной разведки – проблематику распределения как трансгрессии, избыточности и кружева «живого общения».

Ключевые слова: развитие, человек, субъект, объект, творчество, гуманизм.

THE MODERN SOCIAL DEVELOPMENT IN THE PROCESS OF THE CREATIVITY

On the basis of the characteristics of modern society and the theoretical basis of the concept of sustainable development we have opened a process for the formation of The Decent Man in The Decent Society. The Man's role is a role of the subject of historical process. Genesis of the Category "Development" and the review of the historical progress as a process of the humans' transformation and the social development. These mean and define the core values of the humanistic oriented society. These identify the problems of the humanization of a social life on the theoretical and methodological basis of the Creativity's study. Author proposes and determines the fundamental principles, mechanisms and means to stimulate civilizational choice of human and the present society in the coordinates of the truth, the goodness, the beauty and the utility. The transition to a new relationship of Man to himself determines appropriate dynamics of social development and the creation of the Human and the Human society in the process of the Creativity. These cause further directions of scientific exploration – humanes' transgression, redundancy and 'acing of live communication'.

Key words: development, people, subject, object, creativity, humanism.

Весельська Л.А.

Національна академія державного управління при Президентіві України

ПОНЯТТЯ МІГРАЦІЯ ТА МІГРАЦІЙНИЙ ПРОЦЕС У СУЧАСНИХ НАУКОВИХ КОНЦЕПЦІЯХ

У статті досліджуються міграційні процеси та міграція в Україні. Обґрунтовано, що міграційні переміщення є своєрідним індикатором реагування населення на зміни в економічному, політичному, соціальному житті суспільства. Встановлено, що обсяги, напрямки та масштаби таких переміщень певною мірою свідчать про загрозу сталому розвитку держави. Акцентується на зобов'язанні держави забезпечувати контроль і нагляд за міграційними процесами, але при цьому слід враховувати основні права та свободи людини та громадянина. Для забезпечення зазначеного процесу запропоновано заходи щодо переосмислення теоретичних підходів до визначення поняття міграції та міграційних процесів.

Ключові слова: державне регулювання, міграційне законодавство, міграційні процеси, форми і види міграції, обсяги міграції, напрями міграції.

Постановка проблеми. Міграційні потоки є так званим індикатором реакції населення на зміни в економічному, політичному, соціальному житті будь-якого суспільства. І саме розмір, напрямки та масштаби таких процесів певною мірою свідчать про стабільність суспільного розвитку в країні або нестабільність. Ці процеси викликають занепокоєння, оскільки є передумовою значних глобальних демографічних наслідків та інших негативних явищ, які значно впливають на соціальний, політичний та економічний стан держави. Отже, держава зобов'язана забезпечити контроль і нагляд за цими процесами, але при цьому слід враховувати основні права та свободи людини та громадянина. На нашу думку, першочерговим є розробка та впровадження стратегії забезпечення законності та дисципліни у сфері міграції. Цьому заходу має передувати теоретико-правове переосмислення поняття міграції, систематизація її складових, виокремлення окремих напрямів міграції. Відповідно до нових стандартів міграції слід розробити концепцію поетапного введення нових методів та форм контролю за міграційними процесами як засобу попередження, протидії незаконній міграції, а також нових форм взаємодії, як в державі, так і з іншими державами. Але все це неможливо без наукового переосмислення поняття міграції, процесу міграції, приведення до однозначності основних термінів, виокремлення напрямів, способів міграції, систематизації причин та наслід-

ків міграції. Здійснивши вищезазначені заходи, безумовно, можна досягти позитивних результатів у регулюванні міграційних процесів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на наявність значної кількості наукових праць, нині в Україні поки що не досягнуто єдності у розумінні понять міграції та міграційних процесів. Зі зростанням відкритості українського суспільства в нашій державі суттєво актуалізувалася міграція населення, яка проявляється в різних формах, що зумовлює потребу комплексно дослідити теоретичні аспекти міграції та міграційних процесів з метою приведення теоретичних основ у відповідність до потреб сьогодення.

Феномен міграції досліджувався й раніше. Значний вклад у розвиток міграційного права внесли вітчизняні учені: О. Бандурка, Івахнюк, С. Масьондз, О. Малиновська, О. Макарова, В. Олефір, Л. Пал, В. Ребало, І. Танчин, В. Шаповал та інші, але розрізненість поглядів, методів дослідження поняття міграції залишили прогалини у теоретичній базі і тому потребують окремого наукового дослідження.

Постановка завдання. Мета дослідження полягає в тому, щоб проаналізувати поняття міграції та міграційних процесів в сучасних наукових концепціях, запропонувати авторське бачення особливостей сучасної міграції та міграційних процесів.

Виклад основного матеріалу дослідження. За своїм обсягом міграція є надзвичайно широ-

ким поняттям і не однозначним. Причиною цього, в першу чергу, є розрізненість галузей, у яких досліджувалось це явище. Також різні науковці покладали в основу визначення різні ознаки, якості цього явища, напрями, шляхи міграції і тому конкретизація його змісту не вичерпується наявністю загальних ознак про переміщення людських та матеріальних ресурсів. Так, на думку О.О. Бандурки, розуміння поняття «міграція» лежить у площині філософії, а «міграційний процес» – у площині дослідження юриспруденції як науки, соціології (окремі аспекти міграційного процесу), економіки (якщо розглядати процеси переміщення матеріальних ресурсів), фінансів (якщо досліджувати рух фінансових потоків: грошей, цінних паперів, інвестицій тощо) [1, с. 11]. І.З. Танчин розглядає міграцію як соціальне явище і дає визначення: міграція – це процес зміни постійного місця проживання індивідів чи соціальних груп: переміщення в інший регіон країни або в іншу країну. Міграцією є також переїзд для проживання із села в місто і навпаки [6, с. 223]. Міграційний процес є тісно пов'язаний як із горизонтальною, так і з вертикальною мобільністю, тому що кожен мігруючий індивід, крім переходу в іншу соціальну групу, прагне знайти на новому місці кращі економічні, політичні чи соціальні умови існування. Розглядаючи необхідні умови, які змушують людей покинути рідні місця і переселитися в інші міста, регіони чи країни, можна поділити їх на три основні групи: виштовхування, притягання і шлях міграції [7, с. 36].

Виштовхування пов'язане з незадовільними чи важкими умовами існування індивіда в його рідних місцях. Виштовхування великих мас людей буває зумовлене, насамперед, серйозними соціальними потрясіннями (міжнародними і релігійними конфліктами, диктатурами, війнами), економічними кризами, стихійними лихами (землетрусами, повеннями тощо). При індивідуальній міграції силою, що виштовхує, може служити невдача в кар'єрі, смерть родичів, самотність та ін.

Притягання – це сукупність привабливих умов для проживання в інших місцях, наприклад у регіонах, де існує вища оплата праці, де можна здобути вищий соціальний статус, де існує політична стабільність, яка вселяє почуття впевненості в завтрашньому дні. Чим більшою є різниця соціальних, економічних чи політичних умов існування у двох регіонах, тим ймовірнішою є міграція під впливом сил притягання в райони з кращими умовами. Різниця в умовах життя може

бути створена і штучно, для керування потоками мігрантів і для притягнення робочої сили й інтелектуального потенціалу у ті райони, де їх не вистачає. Шлях міграції – це характеристика безпосереднього пересування мігранта з одного географічного місця в інше. Шлях міграції включає в себе доступність переміщення мігранта, його багажу і родини в інший регіон, а також наявність або відсутність бар'єрів на шляху. Дуже часто саме недоступність переміщення зводить нанівець дію сил виштовхування і притягання. Наприклад, зростання цін на квитки не дозволяє виїхати певному індивіду і його родині в іншу країну. Те ж саме можна сказати про мовні бар'єри, отримання дозволу на виїзд і в'їзд, відсутність інформації про умови життя на новому місці і багато інших труднощів, що трапляються на шляху мігрантів. Зазвичай розрізняють міграцію міжнародну (тобто, переїзд з однієї держави в іншу) і внутрішню (переїзд у межах однієї країни). Обидва види міграції вважаються природними і нормальними до певних меж. У тому випадку, якщо кількість мігрантів перевищує певний рівень (він є різним для різних країн і регіонів), міграція стає надлишковою, і її розглядають як негативне явище [3, с. 79–82].

Учені-історики розглядають процес міграції лише як переміщення людей із зміною місця проживання. Вони мають різну інтенсивність, спрямованість, тривалість залежно від багатьох причин. За причинами міграції бувають соціально-економічні або трудові (в пошуках заробітків), екологічні (вимушені переселення із забрудненої території), політичні, сімейно-побутові (возз'єднання родин), релігійні, етнопонаціональні. За напрямом переміщення людей міграції поділяють на зовнішні (за межі країни) та внутрішні (всередині країни). Зовнішні міграції, що спрямовані за межі країни, називаються еміграцією, а протилежного напрямку – іміграцією. Внутрішні міграції – це переміщення населення між різними регіонами, населеними пунктами, вони не впливають на зміну чисельності населення країни взагалі, а тільки на його перерозподіл у її межах. Міграції можуть бути постійними, або сезонними (тимчасовими), залежно від термінів міграції, організованими (за набором на певні роботи) або стихійними (люди їдуть без наперед відомого місця проживання та праці), залежно від форми організації. Вони можуть бути добровільними чи примусовими залежно від форм переміщення. Провідне місце серед міграцій за обсягами мігрантів займають соціально-економічні (або трудові) міграції. Дехто із дослідників виділяє серед міграцій т. з. «маятни-

кові», тобто, і міграції напряму село-місто-село чи місто-село-місто, які здійснюють люди впродовж доби. Вони живуть у селі (місті), їдуть на роботу в місто (село), повертаються назад додому в село (місто), здійснюючи поїздки за принципом маятника. Їх тільки умовно можна назвати міграціями, бо населення не змінює місця проживання. Такі поїздки правильніше називати «маятниковим» переміщенням людей [7, с. 37]. С.О. Мосендз вважає, що під поняттям «міграція» у вузькому значенні (міграція – лат. *migratio*, від *migro* – переселяюсь, переселення, переміщення) [5, с. 34] прийнято розуміти особливий процес територіального переміщення населення, який завершується зміною постійного місця проживання, що в буквальному розумінні слова означає переселення. З викладеного стає зрозумілим, що межі поняття «міграція» не однозначні. Чинне адміністративне законодавство не передбачає використання такої дефініції, як «міграція», «міграційний процес». Подекуди це поняття ототожнюють із поняттям «міграційний процес». Таку позицію підтримали ряд вчених: С.О. Мосендз, Н.П. Тиндик та ін. Але, на наш погляд, позиція О.О. Бандурки є більш правильною. Так, він вказує: якщо понятійний апарат вибудувати умовно, у вигляді концентричних кругів, то поняття «міграція» є всеохоплюючим кругом, усередині якого розташовані круги меншого радіусу: відповідно і послідовно – поняття «міграційний простір» і «міграційний процес». Міграційний процес, на думку О.О. Бандурки, – це керована діяльність, яка має соціальний характер і тому має бути врегульована нормами адміністративного права. Міграційний процес визначається як соціальне явище, як дія певної соціальної спільноти – реально існуючої, емпірично зафіксованої сукупності індивідів, яка відрізняється відносною цілісністю і виступає самостійним суб'єктом соціальної дії, поведінки. Внаслідок правового регулювання міграційного процесу нормами адміністративного права, він набуває певного порядку [1, с. 13]. С.О. Мосендз визначає міграційні процеси у широкому розумінні слова, крім переселень, які охоплюють всі види переміщень населення в просторі – сезонні, епізодичні, маятникові. Вони являють собою масові переміщення населення через кордони тих чи інших територій будь-якої тривалості, регулярності й цивільної спрямованості зі зміною місця проживання назавжди або на більшменш тривалий час, а при маятникових міграціях – і без такої зміни. За ознакою наявності факту перетину державного або адміністративно-територіального кордону розрізняють міграційні процеси внутрішні і зовнішні. Внутрішні міграційні процеси – тимчасові або

постійні переміщення населення у межах країни. Вони поділяються на внутрішньо обласні, міжобласні, внутрішньо районні, міжрайонні, міжселищні та міжміські. Внутрішні міграційні процеси здійснюють внутрішні мігранти. Зовнішні – це міграційні процеси, пов'язані з перетином державного кордону. Зовнішні міграції поділяють на імміграцію, еміграцію і називають, у такому випадку, міжнародною [8, с. 165; 5, с. 14]. Зовнішню міграцію часто поділяють на місцеві, локальні, міжконтинентальні та внутрішньоконтинентальні міграції. Розрізняють також міграційні процеси епізодичні, маятникові, зворотні і незворотні, організовані, сезонні, постійні, міграційні скорочення. Епізодичний міграційний процес має нерегулярний характер і являє собою поїздки з діловою, культурною, побутовою, рекреаційною та іншою метою. Здійснення таких переміщень залежить від соціальних факторів. Маятниковий міграційний процес має зворотній характер і є регулярним переміщенням людей від постійного місця проживання до місця роботи і назад. Крім маятникового міграційного процесу, до зворотного міграційного процесу належать розтягнуті у часі і просторі переміщення людей з однієї території до іншої, з перетинанням державного або адміністративно-територіальних кордонів, а також без перетинання. Зворотний міграційний процес здійснюється, наприклад, шляхом переміщення людей з метою стажування, відрядження, туристичних поїздок тощо. Міграційний процес незворотний – це переїзд із одного населеного пункту до іншого, з однієї держави до іншої, з метою постійного облаштування і працевлаштування [5, с. 130]. Організований міграційний процес – це соціальні переміщення, які здійснюються за допомогою або за участю державних органів, громадських, політичних організацій, міжнародних структур. Організований міграційний процес здійснюється добровільним та примусовим шляхом. Добровільний – міграційний процес, заохочуваний і стимульований державою, а примусовий – здійснюваний за допомогою організаційно-розпорядчих, примусових заходів. Постійні міграційні процеси характеризуються тривалістю в часі і просторі, стабільністю. Наприклад, маятникові міграції, які здійснюються окремими групами людей постійно або протягом тривалого часу: поїздки до місця постійної роботи, до місця навчання. Визначають такі ознаки постійного міграційного процесу, як циклічність (сезонні та трудові міграції), зворотність (постійний туризм до окремих країн), незворотність, тривалість протікання у часі і просторі, наявність стабільних напрямків і шляхів, регулярність. Міграційні процеси сезонні – це пере-

міщення працездатного населення до місць тимчасового працевлаштування з метою отримання вигідної роботи за наймом, після виконання якої особа повертається до місця попереднього мешкання. Обсяг та частота цих процесів залежить від пори року, а період перебування в іншому місці – від домовленості про виконання певного виду діяльності. Міграційні процеси сезонні визнаються Європейським законодавством. Міграційні процеси скорочення – зменшення чисельності мігрантів у певній країні, до якої вони прибули раніше. Ці процеси можуть бути спонтанними або організованими. Наявність проблем етнокультурної адаптації іммігрантів у країнах прибуття надала підставу для виділення вісцеральних ознак міграції та вікаріарного розселення [2, с. 157]. Вісцеральні ознаки міграції – це причини і мотиви переселення: а) збройні конфлікти; б) вигнання, дискримінація, переслідування; в) низький рівень життя та спад виробництва. Ядром вісцеральної ознаки міграції є внутрішній потяг особистості до самоутвердження. Вікаріарне розселення – це такий вид і спосіб облаштування та проживання мігрантів спільного походження та національності, з якого вони поселяються і мешкають разом в окремих замкнених і ізольованих географічних зонах, але традиційно вибраних для себе місцях розселення представників того самого

етносу, в неперехресчених етноареалах. Разом із тим результати досліджень показують, що такі мотиви переселення, як близькість культури або розвиненість демократії, властиві невеликій кількості мігрантів і значною мірою не впливають на кількісний склад міграційних потоків та характер міграційних процесів [4, с. 148].

Висновки. Розглянута класифікація окремих видів міграційних процесів показує, що вони характеризуються багатоманітністю, їхнє існування визначене достатньо великим колом чинників. Міграційний процес визначається як соціальне явище, як дія певної соціальної спільноти, тобто в основу визначення покладені соціальні аспекти зазначеного явища. На наш погляд, вірніше було розглядати це явище з боку права, як сукупність юридичних дій. Міграційний процес, як ми вже зазначали на початку статті, виник разом із людством і постійно змінювався відповідно до потреб людства. На сьогодні більшість людських дій і відносин перенесені в правову площину і знайшли своє опосередкування в чинних нормативно-правових актах, міграційні процеси – в тому числі. І тому міграційні процеси і поняття міграції слід розглядати як правові категорії, а їх види і способи слід чітко визначити в законодавстві

Список літератури:

1. Бандурка А.А. Административно-правовое регулирование миграционных процессов в Украине: диссертация на соиск. учёной степени канд. юр. наук. Харьков, 2002. 182 с.
2. Довідник термінів у сфері міграції. Женева: МОМ, 2011. 166 с.
3. Івахнюк І.В. Міжнародна міграція як ресурс розвитку. Століття глобалізації. 2011. № 1. С. 67–79.
4. Макарова О.В. Соціальна політика в Україні: монографія. К.: Ін-т демографії та соц. досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, 2015. 244 с.
5. Мосёндз С.А. Государственная миграционная политика в современной Украине: диссертация на соиск. учёной степени канд. юр. наук. Киев, 2003. 199 с.
6. Танчин І.З. Соціологія: навч. посіб. і доп. Київ: Знання, 2008. 351 с.
7. Пал Л. Міграційні потоки у сучасному світі. К.: «Основи», 1999. С. 36–37.
8. Реформування державної політики в Україні: теоретико-методологічні засади дослідження та впровадження: навч. посіб. В.А. Ребкало та ін. К.; Львів: НАДУ, 2012. 352 с.

ПОНЯТИЕ МИГРАЦИИ И МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В СОВРЕМЕННЫХ НАУЧНЫХ КОНЦЕПЦИЯХ

В статье исследуются миграционные процессы и миграция в Украине. Обосновано, что миграционные перемещения являются своеобразным индикатором реагирования населения на изменения в экономической, политической, социальной жизни общества. Установлено, что объемы, направления и масштабы таких перемещений в определенной степени свидетельствуют об угрозе устойчивому развитию государства. Акцентируется на обязательстве государства обеспечивать контроль и надзор за миграционными процессами, но при этом следует учитывать основные права и свободы человека и гражданина. Для обеспечения указанного процесса предложены меры по переосмыслению теоретических подходов к определению понятия миграции и миграционных процессов.

Ключевые слова: государственное регулирование, миграционное законодательство, миграционные процессы, формы и виды миграции, объемы миграции, направления миграции.

**THE CONCEPT OF MIGRATION AND MIGRATION PROCESSES
IN MODERN SCIENTIFIC CONCEPTS**

The article deals with migration processes and migration in Ukraine. It is substantiated that migratory movements are a kind of indicator of the population's reaction to changes in the economic, political, social life of society. It has been determined that the amounts, directions and scope of such movements to some extent indicate a threat to sustainable development of the state. Obligations of the state to provide control and supervision of migration processes are emphasized, but it should take into account the basic rights and freedoms of man and citizen. To ensure this process, measures are proposed to rethink theoretical approaches to the definition of the concept of migration and migration processes.

Key words: *state regulation, migration legislation, migration processes, forms and types of migration, amounts of migration, directions of migration.*

Демченко Л.Д.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ПОСТБЮРОКРАТИЧНА МОДЕЛЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ: ДОСВІД МІННЕСОТИ

У статті проаналізовано практичний досвід оновлення системи управління штату Міннесота на постбюрократичних засадах наприкінці ХХ століття. Виявлено історичні передумови схильності адміністрації штату до ефективності та економічної доцільності. Досліджено стратегію реорганізації та виявлено її ключові гіпотези. Стрижневою ідеєю реформування визначено запровадження ринкової динаміки, яка передбачала зміцнення внутрішньої двосторонньої комунікації, перегляд основ фінансування, змагальний характер діяльності, а також подолання законодавчої недовіри. Досліджено оновлення систем управління персоналом, інформацією та закупівлями.

Ключові слова: лінійні агентства, адміністрація штату, губернатор, ринкова динаміка, фінансування, конкуренція, управління персоналом, закупівлі.

Постановка проблеми. Наукова критика бюрократії та бюрократизму – одна з найпоширеніших тем світового теоретичного дискурсу з державного управління кінця ХХ – початку ХХІ століть. Ревізія бюрократичної моделі не обмежується визначенням її негативних аспектів, але й доповнюється широким спектром альтернатив. Деякі концепції (новий публічний менеджмент, електронне урядування) знайшли власне відображення не лише в теоретичній формі, а й у практичному втіленні. Постбюрократична парадигма М. Барзелей та Б. Армаджані також належить до цієї категорії. На думку наукового тандему, досвід штату Міннесота з реформування адміністративної системи у США повномірно відповідає постбюрократичним засадам, саме тому викликає науковий інтерес. Для української дослідної галузі з державного управління сьогодні в контексті масштабних комплексних реформ у країні дослідження різних наукових підходів з осучаснення управлінських систем та їхніх позитивних прикладних імплементацій є надзвичайно актуальним.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. У науково-дослідній літературі переважно наявні узагальнення щодо змісту і завдань постбюрократичного напрямку державного управління, досліджуються інноваційні ідеї підходу тощо. Зокрема, відповідні розвідки проводилася такими дослідниками, як В. Бакуменко, М. Бівер, Дж. Грінвуд, Ж. Лі, В. Поліщук, Г. Ситник, В. Соловійов, В. Солових, А. Чемерис. Але безпосередній аналіз імплементації постбюрокра-

тичних інструментів та технік у практику державного управління фактично не здійснювався.

Формулювання цілей (мети) статті. Відповідно, метою даної статті є комплексне дослідження специфіки реалізації постбюрократичної парадигми в державно-управлінській практиці штату Міннесота як одного з найбільш ефективних патернів.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Поєднавши теоретичні знання та практичні напрацювання, науковець М. Барзелей та публічний адміністратор Б. Армаджані систематизували успіхи публічного управління штату Міннесота останньої чверті ХХ століття на постбюрократичних засадах і 1992 року опублікували спільну працю «Долаючи бюрократію: нове бачення управління».

Колаборація теоретика та практика розпочалася 1986 року, коли М. Барзелей, навчаючись у Школі управління імені Джона Ф. Кеннеді (факультет Гарвардського університету, що готує фахівців у галузі державного управління, економічного розвитку та політології), став учасником Програми інновацій у державному та місцевому управлінні – спільному проекті Школи та Фонду Форда. Перше завдання дослідника полягало у вивченні кейсу штату Міннесота з Програми прагнення до досконалості у виконанні (Striving Toward Excellence in Performance (STEP)). Б. Армаджані був одним із посадовців-інтерв'юєрів, що розповів науковцю про практичні складнощі та просування інновацій в управлінській системі штату. На той час він вже понад п'ять років працював спочатку асистентом, а

потім заступником комісара, намагаючись удосконалити управління центральними адміністративними закупівлями, обробкою даних та загальними публічними послугами.

Науковий інтерес М. Барзелея до досвіду Міннесоти був спричинений тим, що губернатори цього штату ще з 1910-х років сприймали як належне, що одним із їхніх основних обов'язків є підвищення економіки та ефективності управління штатом [5, с. 3].

Попри те, що зусилля з поліпшення управління переважно належали до кола відповідальності адміністративного комісара, губернатори також скликали спеціальні комісії, що склалися переважно з представників бізнесу, з метою пошуку дієвих шляхів скорочення витрат і одночасного формування нового більш ділового поведінкового управлінського патерну.

Так, приміром, на початку 1970-х років губернатор Вендел Андерсон створив Програму дій для кредиторів (Loaned Executives Action program), а його наступник – Руді Перпіч – 1976 року призначив пересічного громадянина очільником Робочої групи з марнотратства та неправильного управління, яка розробила низку рекомендацій (для зменшення рахунків за електроенергію в адміністративних установах штату, а також чищення килимів від кавових плям – заборонити використання електрокаварок, для зменшення управлінської документації – припинити купувати файлові шафи тощо).

Надто креативний підхід останньої організації певною мірою заплямував імідж Руді Перпіча. Імовірно, саме тому під час його повної каденції (1983–1987 роки) формування подібних комісій було заборонено. Натомість навесні 1985 року керівництво адміністративного департаменту, поглиблюючи роботу з суттєвого планування, запропонувало державним службовцям подати пропозиції з підвищення ефективності їхньої роботи. Зворотна реакція була позитивною: за перший рік співробітники розробили 84 проекти, 36 з яких були схвалені керівним комітетом Програми прагнення до досконалості у виконанні. Відповідне «ноу-хау» отримало повномірну підтримку губернатора.

На думку М. Барзелея, ключовими перевагами керівного комітету Програми в порівнянні з попередніми спеціальними комісіями були такі:

- 1) зосередженість на підвищенні якості та економічності управління, а не на скороченні витрат;
- 2) переміщення ініціативи щодо внесення змін до рук державних службовців, а не сторонніх осіб;
- 3) розширений склад керівного комітету (представники профспілок та бізнесу, комісари тощо), а не одноосібне головування;

4) заохочення державних службовців до участі у програмі шляхом реінвестування зекономлених коштів у ті ж самі агентства та проекти, а не перерозподіл серед усіх [1, с. 37].

Інноваційний характер Програми полягав в екстраполяції актуальних на той час парадигм управління приватного та неприбуткового секторів у державне управління. Нова концепція передбачала місію, стратегію, обслуговування клієнтів, управлінську дискрецію, залучення працівників, командну роботу, експерименти, можливість вибору, маркетингові засади, конкуренцію, інвестиції в продуктивність, вимірювання роботи, винагороду для працівників тощо.

Було висунуто ряд гіпотез:

- 1) більш тісні контакти з клієнтом забезпечують краще розуміння потреб клієнта;
- 2) підвищення рівня участі працівників позитивно відображається на знаннях, вміннях та прагненнях усіх державних службовців;
- 3) збільшення дискреційних повноважень наділяє керівників та працівників більшою відповідальністю за справу;
- 4) волонтерське партнерство дозволяє обмінюватися знаннями, досвідом та іншими ресурсами;
- 5) використання сучасних технологій підвищення продуктивності дає результат;
- 6) поліпшене вимірювання роботи створює базу для планування та удосконалення служб, а також забезпечує працівників інформацією щодо їхнього виконання.

Нові засади організації управлінського процесу в адміністративних структурах штату передбачали запровадження ринкової динаміки. Остання символізувала зміцнення внутрішньої двосторонньої комунікації, перегляд основ фінансування, змагальний характер діяльності, а також подолання законодавчої недовіри.

З метою налагодження внутрішньої комунікації представники адміністрації вдалися до проведення низки зустрічей із робітниками лінійних агентств із метою виявлення ключових проблем. Під час відповідних зустрічей було отримано велику кількість скарг практично щодо всіх сфер роботи адміністрації, починаючи з прогалин у закупівлях та закінчуючи недоліками управління інформацією.

Джеф Злоніс визначив ці зустрічі як доволі суперечливі, але водночас надзвичайно корисні. Усі коментарі лінійних управлінців подавалися без редагування, навіть негативні, окрім тих, що містили нецензурну лексику. Звіти поширювалися по всьому департаменту з метою максимального охоплення цільової аудиторії. Це було зроблено з

метою створення клімату, за якого думка кожного державного службовця, що репрезентує лінійне агентство, мало б не лише цінність, а й вплив [6].

Таким чином, було закладено фундамент внутрішніх зборів. Кількість учасників від лінійних структур на щорічних сесіях зростала. І попри той факт, що часом критики була надзвичайно суворою, збільшувалася й кількість представників центральної адміністрації.

Щодо особливостей фінансування діяльності управлінських структур штату можна констатувати, що до 1983 року внутрішня діяльність, пов'язана з наданням послуг (управління інформацією, автомобільний пул, поліграфія тощо), отримувала грошове забезпечення за рахунок законодавчих асигнувань, незважаючи на те, що переважно ця діяльність фінансувалася з оборотних фондів та здійснювалася на платній основі за послуги. Представники адміністрації не бачили причин для фінансування підрозділів на загальних засадах. Натомість вони були переконані, що їхні підрозділи мають прагнути «продавати» свої послуги лінійним агентствам та нести відповідальність за формування чистої вартості.

Першими кроками керівників адміністрації з відмови від оборотного фінансування (так званої, «ментальності загального фінансування») стали звернення до менеджерів департаменту з'ясувати потреби споживачів лінійних агентств, а також вартість реалізації цих потреб з подальшим визначенням відповідних ставок. Окрім цього, було поставлене завдання зменшити накладні витрати.

Стосовно змагальних засад діяльності примітивним був висновок щодо наявності альтернативних джерел послуг (користувачі майже завжди могли знайти заміники послуг, що надавалися департаментом). Приміром, агентства могли збільшити використання копіювальної техніки, якщо вони були незадоволені послугами центральної поліграфії. Або ж державні службовці могли використовувати власні автівки в робочих цілях і потім отримувати відшкодування замість використання транспорту з автопарку установи і т. д. Часом помічник комісара навмисно підштовхував управлінців департаменту до пошуку способів функціонування за умов, наче вони змушені конкурувати з альтернативними постачальниками однієї і тієї ж послуги.

У ряді випадків, включаючи ремонт техніки, мікрографію та введення даних тощо, адміністрація дозволила агентствам придбання від сторонніх постачальників тих самих послуг, що раніше надавалися централізовано. З одного боку, в централь-

ного департаменту не було причин, чому лінійні структури не можуть вибирати між приватними постачальниками та адміністрацією, з іншого боку, аргумент, що центральне забезпечення дозволило штату зафіксувати масштабну економію, виявився слабким. Окрім цього, представники адміністрації були зобов'язані закрити операцію, якщо вона не могла успішно конкурувати з приватними постачальниками. Відповідні зміни стали значним внеском у поліпшення управління на рівні штату.

Представниками законодавчої гілки влади, які контролювали операції адміністрації штату, були члени Відділу державних департаментів Комітету з асигнувань. Цей орган займався ретельною перевіркою пропозицій щодо фінансування, представлених їм в межах дворічного бюджетного процесу. Коли члени Відділу звинувачували адміністрацію штату Міннесота в наданні низькоякісних послуг, представники останньої, сприйнявши критику, направляли копії звітів із зустрічей з представниками лінійних агентств, в яких були задокументовані проблеми.

Щоб забезпечити додаткову інформацію про обігові фонди, адміністрація почала регулярно надсилати до контролюючого органу звіти про підвищення ставок та зміни нерозподіленого прибутку. Авторитет адміністрації зріс, коли нарікання представників лінійних агентств на погану якість послуг, адресовані законодавцям, зменшилися. Деякі члени Відділу були вражені рішенням керівництва адміністрації щодо закриття внутрішньої діяльності з лагодження друкарської техніки на основі виявлених даних щодо власної неконкурентоспроможності в порівнянні з приватними постачальниками.

Зрештою, щоб підвищити довіру до управління оборотними фондами, керівництво адміністрації вимагало передачі нерозподіленого прибутку до загальнодержавного фонду з оборотного фонду, яким керував центр публічного документообігу центрального департаменту. Ця облікова операція дозволила наглядачам контролювати грошові кошти, отримані цим центром, та використовувати їх у подальшому на свій розсуд.

Слідом за запровадженням ринкової динаміки, а саме її окремих елементів, описаних вище, було передбачено оновлення системи управління персоналом. У традиційній системі державної служби штату Міннесота фактично всі посади обіймалися в результаті жорсткого процесу, що міг тривати місяцями. Процес найму вимагав прискорення, що було очевидним. Протягом 1970-х та 1980-х років керівництво з управління персоналом опрацювало

велику кількість регуляторних ініціатив, які б дозволили за певних умов оминати бодай декілька етапів ускладненого процесу найму державних службовців. І хоча ці посадовці ніколи не відмовлялися від власної відданості принципу заслуг, у середині 1980-х років вони дійшли висновку, що гнучкість має стати стрижневою цінністю кадрової політики [2].

До цього часу працівники центрального кадрового агентства вбачали сутність своїх функцій у вимогах до лінійних агентств дотримуватися базового набору правил щодо штатного розкладу і особливо не переймалися актуальними проблемами. Деякі кадрові фахівці спеціалізувалися на рекрутингу та екзамінуваннях, інші – на класифікації посад. Попри те, що така інституційна структура була створена з метою економії, вона себе не виправдала.

1985 року законодавчий орган штату попросив аналітичний відділ адміністрації ретельно вивчити процес найму та звільнення. Відповідне дослідження сприймалося як нагода сфокусувати увагу на технічній якості класифікації та експертизи роботи, при цьому зменшуючи акцент на вирішенні кадрових питань, виявлених керівниками та супервайзерами управління штату.

Результати дослідження адміністрації стали основним каталізатором змін у кадровій політиці. Як тільки керівники центрального департаменту дійшли висновку, що їхніми первинними клієнтами були держслужбовці та супервайзери лінійних агентств, відділ кадрів створив підрозділ агентських послуг. Цей підрозділ складався з трьох команд, що відповідно співпрацювали з агентствами соціальних послуг, науково-технічними установами та безпосередньо адміністративними організаціями. Кожна із цих команд стала відповідальною за координування всіх знань персоналу та дій, необхідних для вирішення проблем клієнтів у межах загальнодержавних норм.

Поява нового світогляду та організаційної структури в кадровій сфері стала проривом у декількох аспектах. Це стало доведенням того, що ідеї ринкової динаміки можна застосовувати до діяльності, що раніше розглядалася переважно, як технічно орієнтований контроль. Одночасно «пропаганда» цього підходу адміністрацією штату Мінесота доводила системність змін, а не поодинокі випадки конструктивних зрушень.

Ще одним вагомим удосконаленням можна визначити зміни в системі закупівель. Після тривалих дебатів з цього питання лінійні агентства були визначені, як клієнти. Значні зусилля були

докладені з метою вивчення потреб клієнта та рівня відповідальності перед ним. Місія відділів із закупівель визначалася, як придбання продуктів та послуг, які найкращим чином відповідають необхідним вимогам якості для потреб клієнтів, по найліпшій ціні, у відповідального постачальника, в межах визначеного часового проміжку, відповідно до всіх дотичних законів, етично та професійно [4].

Безперечно, спочатку такий спосіб реагування на лінійні агентства видавався неприродним багатом співробітникам відділів із закупівель. Відтак визріла необхідність послідовності та однастайності щодо закупівельних функцій. Керівники агентств створили новий відділ управління майном, робочі підрозділи якого займалися питаннями закупівель, центрального блоку поставок, відновленням ресурсів та надлишком власності. Через шість місяців відбору кандидатів посаду директора відділу було запропоновано менеджеру з майнових питань корпорації «Control Data», Джону Хаггерті, який сказав: «Переконавшись, що державні службовці можуть забезпечити якісне обслуговування клієнтів, я сказав «так» новій кар'єрі у публічному секторі» [3].

Новий директор взяв на себе повсякденну відповідальність за допомогу своїм підлеглим у досягненні наслідків визначення лінійних агентств основними клієнтами. Стратегія змін Хаггерті передбачала впровадження у практику концепцію управління якістю.

Ще одна новаторська ідея полягала у реорганізації управління інформацією. Остання мала перспективи за реалізації двох ключових пунктів: 1) визначення проблем та 2) відокремлення сервісу від контролю. Розглянемо кожен із них окремо.

Попри намагання поліпшити якість послуг для лінійних агентств, тим не менш, під час другого туру внутрішніх зустрічей керівництву центральної адміністрації довелося почути чимало скарг. Переважно вони стосувалися роботи Бюро з управління інформацією (Information Management Bureau). Це бюро було створене та підпорядковане адміністрації 1968 року, коли губернатор Гарольд ЛеВандер видав розпорядження про реорганізацію, що об'єднувало усі можливості обробки даних у виконавчій гілці влади. По суті, ця дія цілеспрямовано створила організацію сервісу та контролю, щоб підкреслити ефективність витрат.

Коли лінійні агентства користувалися послугами бюро, вони платили за них із власних асигнувань у вигляді переказу коштів на рахунок оборотного фонду бюро. В силу того, що бюро відповідало за нагляд за комп'ютерними системами

на управлінському рівні штату, лінійні відомства не могли ані придбати комп'ютери, ані замовити зовнішні обчислювальні послуги без згоди бюро. Державні службовці повсякчас скаржилися на відсутність розуміння внутрішніх агентських процесів та зловживання повноваженнями з боку бюро. Окрім цього, критика лунала й з приводу якості послуг: час обробки був надто довгим; найсучасніші послуги рідко доходили до державних установ. Ставки на послуги зростали значно швидше, аніж бюджети більшості агентств.

Відповідно, перед адміністрацією штату постало ще одне важливе питання: яким чином оперативна одиниця департаменту може мати успіх у забезпеченні послугами лінійних агентств, при цьому виконуючи наглядові обов'язки від імені законодавчого органу та губернатору? Таким чином, актуалізувалася суперечливість між сервісними та контрольними функціями. У результаті було прийняте рішення про створення Агентства з інформаційної політики в складі адміністрації та передачу йому функцій контролю від бюро. Відтак Агентство сконцентрувало власну діяльність на відстеженні дотримання норм, а бюро – на задоволенні потреб лінійних відомств. Ключ до вирі-

шення суттєвої проблеми полягав у розмежуванні контролю та виконання.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Досвід штату Мінесота є надзвичайно показовим в аспекті реалізації постбюрократичної парадигми у дії. Науковий інтерес М. Барзеля та Б. Армаджані саме до цього штату пояснюється результативною імплементацією методів постбюрократичного управління публічною цариною. Кумулятивний ефект мало, насамперед, запровадження ринкової динаміки, яка передбачала зміцнення внутрішньої двосторонньої комунікації, перегляд основ фінансування, змагальний характер діяльності, а також подолання законодавчої недовіри. Окрім того, вагому роль мало оновлення систем управління персоналом, інформацією та закупівлями.

Подальші наукові розвідки актуалізованої теми можуть стосуватися дослідження елементів постбюрократичної моделі державного управління в інших штатах США, а також різних країн, що підтримують інноваційний розвиток державно-управлінської галузі. Окремий теоретичний інтерес пов'язаний із пошуком перспектив екстраполяції постбюрократичних принципів в Україні.

Список літератури:

1. Barzelay M., Armajani B. *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Los Angeles: University of California Press, 1992. 237 p.
2. Johnson E., Kurcinka J., Vikmanis J. *From Personnel Administration to Human Recourse Management: Changing Visions of the Central Staffing Function*. *Changing Visions on Staff Agencies*. (Cambridge, 19-20 June, 1989). Cambridge, 1989. P. 12.
3. Haggerty J. *From Control – thru Chaos – to Customer Service*. *Changing Visions on Staff Agencies*. (Cambridge, 19-20 June, 1989). Cambridge, 1989. P. 42.
4. Kinzie J. *From Economy and Efficiency to Creating Value: The Central Purchasing function*. *Changing Visions on Staff Agencies*. (Cambridge, 19-20 June, 1989). Cambridge, 1989. P. 23.
5. Short L., Tiller C. *The Minnesota Commission on Administration and Finance, 1925-39: An Administrative History*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1942.
6. Zlonis J. *Internal Service Activities*. *Changing Visions on Staff Agencies*. (Cambridge, 19-20 June, 1989). Cambridge, 1989. P. 93.

ПОСТБЮРОКРАТИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРИРОВАНИЯ: ОПЫТ МИННЕСОТЫ

В статье проанализирован практический опыт обновления системы управления штата Миннесота на постбюрократических началах в конце XX века. Выявлены исторические предпосылки склонности администрации штата к эффективности и экономической целесообразности. Исследована стратегия реорганизации и выявлены ее ключевые гипотезы. Стержневой идеей реформирования определено введение рыночной динамики, которая предусматривала укрепление внутренней двусторонней коммуникации, пересмотр основ финансирования, состязательный характер деятельности, а также преодоление законодательного недоверия. Исследовано обновление систем управления персоналом, информацией и закупками.

Ключевые слова: линейные агентства, администрация штата, губернатор, рыночная динамика, финансирование, конкуренция, управление персоналом, закупки.

**POSTBUREAUCRATIC MODEL OF PUBLIC MANAGEMENT
AND ADMINISTRATION: EXPERIENCE OF MINNESOTA**

The article analyzes the practical experience of updating Minnesota's management system on postbureaucratic principles at the end of the twentieth century. The historical prerequisites of the state administration's inclination towards efficiency and economic feasibility are identified. The strategy of reorganization is explored and its key hypotheses are identified. A fundamental idea of reform was the introduction of market dynamics, which envisaged strengthening internal bilateral communication, fundamentals review, competitive character of activities, and overcoming legislative distrust. The renewal of personnel management systems, information and procurement is explored.

Key words: line agencies, state administration, governor, market dynamics, financing, competition, personnel management, procurement.

Дракохруст Т.В.

Тернопільський національний економічний університет

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розглянуто особливості розвитку методології державного управління в умовах реформування публічної адміністрації в Україні. Зроблено акцент на необхідності удосконалення методології державного управління. Проаналізовано наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених щодо недосконалості методологічного підходу до державно-управлінських процесів. Особливу увагу приділено змісту понять «об'єкт» і «предмет» знання. Запропоновано розглянути такий напрям удосконалення методології державного управління як концептуалізація.

Ключові слова: реформування, методологія, державне управління, концептуалізація, підхід.

Постановка проблеми. Розвиток Української держави прямо залежить від ефективності теорії та практики державного управління. Суттєвим недоліком у дослідженні питань державного управління є недосконалість методологічного підходу до державно-управлінських процесів.

Непоодинокі науковцями теорії державного управління не враховується, що по суті в Україні відбулось формування нового типу держави: створено та функціонують організаційно-правові засади ринкової економіки; сформована багатопартійна система; Основним законом держави закріплено гарантії прав, свобод та обов'язків громадян; в українському суспільстві проголошено політику модернізації та ін. На жаль, але і на теперішній час продовжується ігнорування досягнень суспільних наук світу, основних тенденцій наукового зростання інноваційних ідей, технологій. Вирішити завдання розвитку методології державного управління є великою, складною та наукоємною роботою. Для цього потрібно уявляти реформування структури методології в цілому та структуру методології державного управління локально зокрема. Тобто потрібна методологізація, так званий погляд «зверху».

Безумовно, мета та призначення методології це перш за все аналіз теорій, методик, засобів, методів, цілей об'єкту дослідження з метою більш конструктивної побудови цих теорій, методик тощо. Враховуючи це, пропонуємо розглянути такий напрям удосконалення методології державного управління як концептуалізація.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблеми розвитку методології державного управління привертають увагу багатьох як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, зокрема Н. Нижник, С. Мосов, Б. Курашвілі, Ю. Коз-

лов, Г. Атаманчук, Г. Петров, П. Петровським, О. Поважним, Ю. Сурміним, В. Цветковим, І. Черленяком та ін.

Водночас аналіз наукових праць свідчить, що недостатньо розробленим аспектом залишається теоретичне обґрунтування та наукове пізнання державно-управлінських явищ і процесів у державі та не в повній мірі обґрунтовано напрями удосконалення методології державного управління.

Метою статті є розкрити особливості такого напрямку удосконалення методології державного управління як концептуалізація та узагальнити наукові твердження вітчизняних та зарубіжних вчених.

Виклад основного матеріалу дослідження. На наш погляд, цей напрям ще недостатньо усвідомлений і вивчений вітчизняними дослідниками. Лише з появою роботи Т. Куна стали звертати увагу на явище концептуалізації [1, с. 42]. У науковій літературі часто відбувається ототожнення категорій «об'єкт» та «предмет», забуваючи про те, що це впливає на розмивання меж науки державного управління.

Значна увага приділена Н.Р. Нижник та С.П. Мосовим змісту понять «об'єкт» і «предмет» знання. Об'єкт існує незалежно від нашого знання, він існував і до його появи. Предмет же нашого знання, навпаки, формується самим знанням. Починаючи вивчати, який об'єкт ми досліджуємо, його з однієї або декількох предметних сторін, ці виділені сторони стають «заступником» усього багатостороннього об'єкта; вони фіксуються в знаковій формі знання, що об'єктивізується нами і, як таке, утворює предмет, що надалі розглядають як адекватний об'єкту.

При цьому необхідно пам'ятати, що, по-перше, в самому по собі об'єкті ніякого предмета не

міститься, по-друге, предмет знання не тотожний об'єкту: він є продуктом пізнавальної діяльності людини і як особливе його створення підпорядковане особливим закономірностям, що не збігаються із закономірностями самого об'єкта, по-третє, характер предмета знання залежить не тільки від того, який об'єкт він відбиває, але і від того, на що цей предмет сформований, для рішення якого завдання [2, с. 33].

Як зазначає Б.П. Курашвілі, «теорія державного управління покликана досліджувати діяльність державного апарату з регулювання суспільних відносин в аспекті її політичної доцільності, особливо доцільності використання державної влади; ... предмет даної теорії – ... пізнання закономірностей, що обумовлюють політичну ефективність даної діяльності» [3, с. 102]

Авторський колектив під керівництвом Ю.М. Козлова в монографії «Радянське адміністративне право. Державне управління й адміністративне право» прямої відповіді на зазначені питання не дав, хоча і ґрунтовно розглянув питання державного управління. Проведений аналіз монографії показує, що об'єктом теорії державного управління є виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління, а її предметом – форми і закономірності цієї діяльності.

Г.В. Атаманчук теорію державного управління розглядає як комплексне наукове знання, предметом якого є «як загальносвітові, універсальні закономірності і форми державного управління, так і лише національні, самобутні для тієї або іншої країни» [4, с. 85], підкреслюючи цим неоднозначність теорії державного управління для різних країн.

В якості об'єкта дослідження Г.В. Атаманчук визначає багатоаспектну управлінську діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування.

Як зазначають Н.Р. Нижник та С.П. Мосов, об'єктом дослідження теорії державного управління є управлінська діяльність усіх органів державної влади. Це, насамперед, стає очевидним із визначенням державного управління, що розглядається як вид державної діяльності, в рамках якого практично реалізується влада, яка в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

У державному управлінні управлінська діяльність несе в собі його властивості, зокрема зв'язаність із державною владою, системність, об'єктну універсальність, динамізм та ін.

Відповідно до визначення, наведеного у філософському словнику, теорія – це система узагальненого достовірного знання про той або інший «фрагмент» дійсності.

У науковій літературі постає питання, чи є визначення предмета теорії державного управління як закономірностей діяльності державного апарату у Б.П. Курашвілі, або як універсальних закономірностей форм державного управління у Г.В. Атаманчука, або як форм і закономірностей діяльності органів державного управління в авторського колективу під керівництвом Ю.М. Козлова цілісним із позиції системи, під якою, у загальному значенні цієї категорії, розуміється «множина елементів, що знаходяться у відношеннях і зв'язках один з одним, що утворюють певну цілісність, єдність» [5, с. 505].

Для відповіді на поставлене питання пропонується розглядати діяльність із позицій системного підходу. У самому загальному виді діяльність визначається як соціально сформована і культурно організована активність суб'єкта, спрямована на об'єкти або інші суб'єкти. Основу всякої діяльності складає процес, що задає її цілісність. Процес діяльності починається з виникнення або актуалізації потреби і закінчується досягненням результату (продукту), що задовольняє цю потребу. Таким процесом, що лежить в основі діяльності органів державного управління, є процес вироблення і здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства.

Для встановлення відношень і зв'язків між елементами процесу він повинний бути зображений у вигляді структури, яка являє собою особливий «знаннєвий конструкт», що описує не тільки відношення і зв'язки всередині самого процесу, але і виступає в якості з'єднувальної ланки між процесом і матеріалом, що складає основу існування будь-якої системи.

Аналіз діяльності органів державного управління показує, що вхідним матеріалом є інформація, яка генерується різноманітними джерелами зовнішнього і внутрішнього середовищ. На зазначений матеріал накладається структура процесу, що поетапно перетворює вихідний матеріал у певну організованість.

При цьому слід зазначити, що форма існування інформації змінюється від етапу до етапу.

Процес діяльності органів державного управління реалізується за допомогою іншого процесу, що лежить як би «усередині» вихідного і є механізмом його здійснення.

Слід зазначити, що встановлення системних характеристик діяльності органів державного управління, якими є процес, структура, механізм, матеріал, форма й організованість, конкретизує зміст діяльності, проте не закінчує її системний аналіз. Чому? Тому що залишилася в «тіні» частина характеристик суб'єкта діяльності органів державного управління. Суб'єкт, що має певні інтереси, більш-менш відповідні його потребам, діє за тими або іншими мотивами, характерними для його моделі поведінки, переслідує відповідні до його інтересів і мотивів цілі, вирішує завдання, що випливають із них, пускає в хід наявні в його розпорядження сили і засоби, виявляє волю – рішучість діяти для досягнення поставлених цілей.

Описом характеристик суб'єкта може бути завершений системний опис діяльності органів державного управління. Розгляд діяльності як системи дозволяє усвідомити її внутрішню складність, що характеризується множиною елементів і зв'язків між ними.

Як можна організувати діяльність органів державного управління, щоб вона була ефективною і забезпечувала стійкий розвиток усіх сфер суспільства?

Тільки шляхом пізнання основних закономірностей і принципів функціонування діяльності органів державного управління як системи.

Це, в першу чергу, необхідно для розробки ефективних управлінських технологій, процедур і методів їх здійснення [6, с. 58].

Таким чином, предметом теорії державного управління є закономірності і принципи здійснення управлінської діяльності органів державної влади.

Тобто об'єкт державного управління – це все те, на що спрямована діяльність апарату державного управління, а об'єкт науки державного управління – те, на що спрямована діяльність вчених, що є для них об'єктивною реальністю.

Будь-яке державно-управлінське явище, державно-управлінський процес, державно-управлінський інститут можуть бути об'єктом пізнання науки державного управління, а також інших наук.

Предмет дослідження може стосуватись окремої частини об'єктивної реальності, що визначається специфікою теорії державного управління. Якщо об'єкт може бути джерелом різних наук, то предмет чисто індивідуальний.

Саме предмет є специфічним для конкретної науки. Тому недоцільно розглядати предмет науки державного управління, як і будь-якої науки тільки через предмет. Щоб визначити предмет доцільно

виділити закономірності становлення, функціонування та розвитку об'єкту, що вивчається.

Доцільно визначити специфічні для цього предмету закони, принципи, процеси, форми їх прояву та дії. Ще в 1968 році професор Г.І. Петров у статті «Предмет науки соціального управління» розкритикував вчених, які відстоюють галузевий підхід до розробки теорії управління.

Економісти, підкреслює вчений, предмет науки управління розглядають лише по відношенню до народного господарства, не враховуючи того очевидного факту, що економікою сфера управління далеко не обмежується.

Не можна, на думку Г.І. Петрова, ототожнювати науку управління також з теорією державного управління. Професор вважає, що науку соціального управління необхідно визначати як науку про цілеспрямовану організуючу діяльність людей або, іншими словами, як науку про оптимальну організацію управлінської праці [7, с. 75].

В одній із наукових праць предмет науки управління трактується як сукупність загальних та специфічних закономірностей управління суспільством та окремими його колективами з метою вдосконалення їх системи та структури, раціоналізації функціональних зв'язків і підвищення ефективності організаційної діяльності.

Існує й інше визначення предмета науки управління. В якості її предмета виступає порівняно вузька сфера – система управлінських відносин, в якій проявляються одночасно економічні та політичні інтереси, свідомість і воля [8, с. 11].

Враховуючи вищевикладені погляди та міркування, необхідно зупинитись на визначення об'єкта та предмета загальної теорії управління.

Об'єкт науки управління складають самоорганізуючі та регулятивні процеси, відносини, які складаються у соціальних системах. Тобто мова йде про управлінські відносини, що виникають у різних сферах суспільного життя (відносини субординації, координації, реординації; контролю та нагляду; горизонтальні і вертикальні тощо).

Об'єкт управління характеризується системним, багаторівневим характером, який необхідно оцінювати з позиції загальносоціальних відносин та систем.

Варто відзначити, що соціальна система володіє здатністю не тільки до саморегулювання, але й до відповідного впливу та перетворення зовнішнього середовища в інтересах своєї самопідтримки та життєзабезпечення. Цей аспект функціонування системи є також об'єктом дослідження теорії управління.

Разом із тим слід зауважити, що в контексті розгляду цього питання, а також методології державного управління, такий об'єкт розглядається в рамках управлінських моделей, систем, відносин.

Управлінський характер об'єкта відзначається його належністю до соціальних параметрів суспільства та суспільних відносин.

Адже в науковій літературі об'єкт державного управління вважається заданим «природним», існуючим незалежно від «суб'єкта державного управління». Збір та вивчення фактів не можуть початись або діяти, допоки не виникнуть проблеми на практиці, що спонукає звернутись до теорії.

Великого значення набуває «проблема» у сфері державного управління. Аналізуючи роботи В. Дружиніна [9], Д. Конторова [9], Г. Щедровицького [10], Г. Альтшуллера [11], С. Янча [12], С. Оптнера [13], Н. Нижник та С. Мосов визначили сутність категорії «проблема». По-перше, виникненню проблеми завжди передують виникнення відповідної їй проблемної ситуації. По-друге, проблемі властива дихотомія: вона може мати місце як при погіршенні умов зовнішнього середовища, що знижують ефективність діяльності організації або вирішення певного завдання, так і при

покращенні умов зовнішнього середовища, коли з'являються нові можливості для підвищення ефективності діяльності організації або вирішення завдання. По-третє, проблема являє собою складну, суперечливу й багатогранну ситуацію з елементами невизначеності.

Висновки. Звідси випливає, що досліджувати об'єкт у нашому значенні методології державного управління не можна без проблеми та суб'єкта державного управління.

Є єдина система «суб'єкт – об'єкт», що з'єднана єдиною проблемою та метою, що визначають їх розвиток. Результатом взаємодії «суб'єкт – об'єкт» є наукові факти, що під впливом суспільної практики змінює «об'єкт», робить його багатомірним та часто змінюваним, тому його межі час від часу змінюються.

Концептуалізація методології державного управління фіксує, аналізує, конструктивно підбирає відповідні об'єкти державного управління, створює керівні постулати, принципи, аксіоми, концепції, парадигми, моделі для обраних об'єктів державного управління, що будуть створювати інформацію про об'єкт та зріз його сутності, значення. Таким чином, усвідомлюється проблема, що існує на практиці та слугує зародженню ідей.

Список літератури:

1. Кун Т. Структура научных революций. Москва, 1977. 300 с.
2. Нижник Н.Р. Теоретичні аспекти державного управління: монографія / за ред. Н.Р. Нижник, С.П. Мосов. Чернівці: Технодрук, 2011. 330 с.
3. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. Москва, 1987. 294 с.
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Москва, 1997. 400 с.
5. Советский энциклопедический словарь. / Сов. энциклопедия. Москва, 1985. 1600 с.
6. Нижник Н.Р., Мосов С.П. Про державне управління, об'єкт і предмет його теорії. Вісник УАДУ при Президентіві України. 2000. № 3. С. 58.
7. Петров Г.И. Предмет науки социального управления. Государство и право. 1968. № 6. С. 75–76.
8. Основы научного управления социально-экономическими процессами. Москва, 1989. 112 с.
9. Дружинин В.В. Системотехника. Москва, 1985. 200 с.
10. Щедровицкий Г.П. Избранные труды. Москва, 1995. 800 с.
11. Альтшуллер Г.С. Алгоритм изобретения. Москва, 1973. 296 с.
12. Янч С. Системное управление организацией. Москва, 1972. 456 с.
13. Оптнер С.Л. Системный анализ для решения деловых и промышленных проблем. Москва, 1969. 126 с.

КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассмотрены особенности развития методологии государственного управления в условиях реформирования публичной администрации в Украине. Сделан акцент на необходимости совершенствования методологии государственного управления. Проанализированы научные труды отечественных и зарубежных ученых о несовершенстве методологического подхода к государственно-управленческим процессам. Особое внимание уделено содержанию понятий «объект» и «предмет» знания. Предложено рассмотреть такое направление совершенствования методологии государственного управления как концептуализация.

Ключевые слова: реформирование, методология, государственное управление, концептуализация, подход.

CONCEPTUALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

The peculiarities of development of the methodology of public administration in the conditions of public administration reform in Ukraine have been considered in the article. The emphasis is placed on the need to improve the methodology of public administration. The scientific works of domestic and foreign scientists concerning the imperfection of the methodological approach to state-management processes have been analyzed. Particular attention has been paid to the content of the concepts of "object" and "subject" of knowledge. It is proposed to consider such a direction of improvement of the methodology of public administration as a conceptualization.

Key words: *reform, methodology, public administration, conceptualization, approach.*

Ієвлєва Л.І.

Інститут підготовки кадрів
державної служби зайнятості України

ПРАВОВІ ТА ЕТИЧНО-МОРАЛЬНІ АСПЕКТИ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ МІСЦЕВОГО РІВНЯ

У статті проаналізовано конфлікт інтересів як найважливішу складову частину правового і етично-морального контексту функціонування органів публічної влади. Запропоновано авторський підхід щодо сутності конфлікту інтересів в органах публічної влади місцевого рівня, в комплексному поєднанні публічно-правового та етично-морального аспекту. Здійснено структурно систематизацію чинників та першопричин виникнення конфлікту інтересів в органах публічної влади, наведено типові ситуації конфлікту інтересів в органах публічної влади місцевого рівня.

Ключові слова: конфлікт інтересів, публічна влада місцевого рівня, правовий аспект, етично-моральний аспект, державний службовець, посадова особа органу місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Актуальним та надважливим у системі ефективної організації публічної влади є запобігання конфлікту інтересів, нині існуючого в професійній діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Зокрема, в системі публічного управління не лише помітними, а й в більшості небезпечними (антисоціальними) є протиріччя, динаміка і процес розвитку яких породжують можливості для суперечливих інтересів – особи, суспільства, держави, наслідком яких є конфлікт інтересів. Водночас конфлікт інтересів є складним явищем у площині теоретичної сутності та все більше стає поширеним на практиці. І це вимагає вирішення як теоретичних, так і практичних питань, які є перешкодою для реформування публічної служби України, узгодженістю законодавчих вимог із міжнародними, особливо європейськими, нормативними стандартами професійної діяльності посадових осіб органів публічної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика конфлікту інтересів активізується і обговорюється вченими провідних наук. Насамперед, питанню конфлікту інтересів в органах публічної влади присвячені наукові праці правознавців (О. Бондарчук, А. Кудашкин, Ю. Лавренюк, Д. Лук'янець, Т. Милушева, Н. Янюк); фахівців у галузі публічного управління та адміністрування (Т. Бодун, Т. Василевська, В. Гошовська, І. Лопушинський); молодих практиків (Б. Витвицький, А. Михальченко, В. Петренко та інші).

Вітчизняні правознавці практики, особливо О. Бондарчук, Б. Витвицький, А. Михальченко,

характеризують конфлікт інтересів як наявні протиріччя між приватними інтересами та публічними повноваженнями, обов'язками посадової особи, які, як правило, необ'єктивно впливають на процес прийняття управлінських рішень.

А. Кудашкін визначає конфлікт інтересів як ситуації, в яких інтерес може перешкоджати належним чином виконувати посадові обов'язки державного або муніципального службовця; Т. Милушева розглядає цей конфлікт у розумінні справедливості в суспільстві, врегульований нормами права в системі публічної служби; В. Петренко наголошує, що конфлікт інтересів має морально-правову природу і являє протиріччя між ціннісними орієнтаціями суб'єкта влади, моральними і правовими нормами, приватними і публічними інтересами.

Вітчизняні фахівці з державного управління, особливо Т. Василевська, В. Гошовська, І. Лопушинський, розширюють поняття конфлікту інтересів у площині моральної та професійно-етичної проблеми взаємовідносин громадян і публічно-посадових осіб. Вчені Д. Лук'янець, Н. Янюк вважають конфлікт інтересів внутрішньоособистісним конфліктом публічного службовця, який виникає через наявність у нього корисливого прагнення скористатися владою з порушенням норм професійної етики. Тобто в науці конфлікт інтересів в органах публічної влади переважно розглядається в площині соціально-політичного, правового та етично-морального аспектів. Втім, пропонуємо зосередити увагу щодо сутності та передумов виникнення конфлікту інтересів в органах публічної влади місцевого рівня в комп-

лексному поєднанні публічно-правового і етично-морального контексту.

Мета статті – на основі аналізу науково обґрунтувати правовий та етично-моральний аспекти конфлікту інтересів; сформулювати авторський підхід щодо сутності конфлікту інтересів в органах публічної влади, структурно систематизувати першопричини виникнення конфлікту інтересів в органах публічної влади як загалом, так і на місцевому рівні особливо.

Виклад основного матеріалу дослідження. Конфлікт інтересів є комплексним явищем з позиції науковців та найбільш розповсюдженим з-поміж конфліктів на практиці. Вчена Т.І. Бодун наголошує, що найбільш поширені конфлікти інтересів у структурах влади виникають через особисті стосунки, матеріально-фінансові інтереси службовців; аби запобігти поширенню конфлікту інтересів, необхідно розширити обізнаність щодо змісту, доклавши зусилля для унеможливлення виникнення конфлікту інтересів [1, с. 12].

Цілісне дослідження конфлікту інтересів здійснювалося Д.І. Дідовим, який визначив це поняття як загальноприйнятий термін, що означає протиріччя між інтересами, які захищені правом та повинні бути задоволеними діями особи, яка вповноважена принципалом (фізичні особи, суспільство, держава), та особистими інтересами цього вповноваженого. Інтереси, які захищаються можуть мати як особистий, так і публічний характер. Конфлікт інтересів має духовний зміст права [6, с. 1]. Зокрема, майже всі конфлікти знаходяться поза юридичною сферою, мотивація яких спочатку і не пов'язана з правом, а стосується переважно економічних, національних, соціальних, особистих чи громадських інтересів, що власне є тим самим конфліктом інтересів, який поступово в процесі розвитку набуває форму юридичного конфлікту [25, с. 35]. Більше того, гармонізація і забезпечення інтересів людей є пріоритетним завданням соціально-правової держави. Суспільство ж є сферою конфлікту інтересів, котрі потребують розмежування за допомогою юридичних норм. При цьому законодавець може стимулювати певну поведінку по реалізації інтересів або обмежувати чи взагалі забороняти її [24, с. 203].

Усе це дійсно підтверджує необхідність виокремити *правовий аспект* розуміння *конфлікту інтересів*, оскільки ті протиріччя та зіткнення різних *впливових інтересів (особистих чи групових)*, які виникають в *державі та суспільстві*, мають бути *конкретизовані та урегульовані юридичними нормами*.

Сьогодні ж проблема конфлікту інтересів в органах публічної влади закріплена нормами міжнародного та національного законодавства сучасних держав. Тож доцільним є і розуміння конфлікту інтересів в аспекті його нормативно-правового врегулювання.

На міжнародному рівні термінологія конфлікту інтересів закріплена в Практичних заходах боротьби з корупцією, підготовлених Економічною та Соціальною Радами Секретаріату Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН). На VIII Конгресі ООН ухвалила Резолюцію про «Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва» (прийнята від 07.09.1990 року). У Резолюції конфлікт інтересів визначено як протиріччя між службовими обов'язками та особистими корисливими інтересами [17]. І цей документ загалом є одним із перших нормативних актів, що визначив як правову природу корупції, і так само закріпив правове поняття конфлікту інтересів.

Водночас питання конфлікту інтересів охоплює як правові, так і етично-моральні засоби нормативного врегулювання. З-поміж міжнародно-правових актів розгляду конфліктів інтересів присвячені одні з головних етичних кодексів: Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (розділ 2 «Колізії інтересів та відмова від права») та Модельний кодекс поведінки для державних службовців (ст. 13 «Зіткнення інтересів»), рекомендованого Комітетом міністрів Ради Європи [3, с. 107]. У Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб (прийнятого ООН від 12. 12.1996 року) вказується, що: у випадку можливої або передбачуваної колізії між обов'язками і приватними інтересами посадових осіб вони діють відповідно до заходів, встановлених для того, щоб зменшити або усунути таку колізію інтересів [15]. У Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців закріплено обов'язок службовця не допускати, щоб його чи її особисті інтереси були в конфлікті з її посадою. Конфліктом інтересів є ситуації, коли державний службовець має особистий інтерес, який впливає або може вливати на безсторонність та об'єктивність виконання його чи її службових обов'язків [22].

Поширеним для європейських країн щодо розуміння та врегулювання конфлікту інтересів є «Керівні принципи щодо вирішення конфлікту інтересів на публічній службі», розроблені

Організацією Економічного Співробітництва та Розвитку (інша назва – «Рекомендації ОЕСР»). У Рекомендаціях ОЕСР конфлікт інтересів визначається як конфлікт між публічно-правовим обов'язком та приватними інтересами публічної посадової особи; які впливають з її положення як приватної особи і які здатні неправомірним чином вплинути на виконання цієї публічною посадовою особою її офіційних обов'язків, функцій [5, с. 26]. У рамках такого підходу зміст конфлікту інтересів у сфері публічної влади полягає в тому в тому, що відбувається протиріччя між особистою зацікавленістю та публічними обов'язком службовця. І ці конфлікти інтересів мають бути врегульованими.

Основним міжнародно-правовим стандартом, що містить положення щодо врегулювання конфлікту інтересів, є Конвенція ООН проти корупції (прийнята від 31. 10. 2003 р). І хоча Конвенція не містить поняття «конфлікту інтересів», однак у ній йдеться про те, що поряд із матеріальними благами конфлікт інтересів пов'язується з можливістю отримання благ внаслідок позаслужбової діяльності, занять, інвестицій, активів чи іншої вигоди. Нормативного врегулювання конфлікту інтересів вимагає частина 2 статті 8 Конвенції [7].

Тобто згідно з міжнародними актами конфлікт інтересів має розумітися як зіткнення та/або протиріччя між приватними інтересами та посадовими повноваженнями і службовими обов'язками публічно-посадової особи, за якого особистий інтерес може вплинути чи безпосередньо впливає на об'єктивність виконуваних обов'язків службовця.

Членство України в міжнародних організаціях, входження, насамперед, у *європейське співтовариство*, вимагає від нашої держави, в особі уповноважених органів публічної влади, виконувати міжнародно-правові обов'язки, у тому числі і у сфері врегулювання конфлікту інтересів в органах державної влади та органів місцевого самоврядування.

Необхідно зауважити, що для України як загалом, так і конкретно в межах законодавства інститут врегулювання конфлікту інтересів є відносно новим. Протягом тривалого часу категорія конфлікту інтересів майже не вживалася в системі взаємовідносин публічного управління і тим більше не мала законодавчого закріплення. Наразі ж положення щодо врегулювання конфлікту інтересів в органах публічної влади закріплені Законами України «Про державну службу» [18], «Про службу в органах місцевого самоврядування»

[21], «Про запобігання корупції» [19] та іншими спеціальними нормативно-правовими актами.

Насамперед, Закон України «Про запобігання корупції» (прийнятий від 14.10.2014 р.) не містить поняття конфлікту інтересів. Хоча попереднім Законом України «Про засади запобігання та протидії корупції» (втратив чинність) конфлікт інтересів визначався як реальні або такі, що видаються реальними, протиріччя між приватними інтересами особи і її службовими повноваженнями, наявність яких може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй повноважень» [20]. Новим антикорупційним Законом закріплено вже категорії потенційного та реального конфлікту інтересів, які стосуються, насамперед, органів публічної влади.

Потенційним конфліктом інтересів є наявність в особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Реальним конфліктом інтересів є суперечність між приватним інтересом особи і її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Приватним інтересом є будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, зокрема зумовлений особистими, сімейними, дружніми, іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, а також ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях [19].

Разом із цим, аналізуючи як міжнародно-правові, так і вітчизняні акти, *необхідно наголосити* на тому, що *норми врегулювання конфлікту інтересів не залишаться незмінними*. Ці положення на законодавчому рівні мають бути більш конкретизованими і вдосконалюватися із врахуванням міжнародного досвіду та правозастосовчої практики.

Водночас вказані поняття, що закріплені міжнародним і національним законодавством, дуже широко тлумачаться в науці.

Зокрема, в контексті публічного управління вчена Т.В. Мілушева визначає конфлікт інтересів

як конфлікт у розумінні справедливості в суспільстві (загальне розуміння), та як систему норм, що регламентують конфлікт інтересів у системі публічної служби (спеціально-юридичне розуміння). Як зауважує вчена, що незалежно від того, де виникає конфлікт інтересів, яка колізія (правового чи морального характеру), є протиріччя між інтересами, цінностями: особистими, державними та особистими, громадськими та державними і так далі [13, с. 488].

В юриспруденції конфлікт інтересів переважно розглядається як:

1) правова ситуація, за якої сторона, укладаючи угоду, потенційно може одержати вигоду, здійснюючи дії і завдаючи збитків іншій стороні [12];

2) протиріччя між приватними інтересами публічного службовця та інтересами служби, наявність якого може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи не вчинення дій в процесі його службової діяльності [4, с. 7];

3) протиріччя між приватними інтересами посадової особи та публічними (суспільно-державними) інтересами, коли є підстави вважати, що посадова особа вже не в змозі діяти об'єктивно і неупереджено, під впливом особистих інтересів, які можуть стати причиною прийняття ним рішень або вчинення інших дій по службі, які порушують права та законні інтереси громадян, організацій, суспільства [2, с. 31];

4) колізія державних інтересів у межах компетенції посади публічної служби та приватних інтересів особи, яка обіймає цю посаду [14, с. 8].

5) ситуації, в яких особистий матеріальний чи інший інтерес службовця або залежність його від інших громадян або організацій можуть перешкодити або заважають належним чином виконувати посадові обов'язки державного або муніципального службовця [9, с. 157].

Запропоновані визначення правознавців є схожими, тому узагальнивши їх, можливо виокремити ті спільні властивості, які характеризують *конфлікт інтересів у контексті публічно-правового аспекту, це, зокрема*, протиріччя між приватними інтересами (особистими/груповими) та повноваженнями і обов'язками публічного службовця, які в процесі його професійної діяльності можуть неупереджено (суб'єктивно) впливати на вчинення або не вчинення дій, прийняття управлінських рішень.

Разом із цим вченими акцентується увага на розумінні конфлікту інтересів, які охоплюють не лише правовий, а й етично-моральний аспект

цього явища. Так, В.В. Петренко наголошує, що конфлікт інтересів має морально-правову природу і являє протиріччя між ціннісними орієнтаціями суб'єкта влади, моральними та правовими нормами, приватними та публічними інтересами [16]. Основою конфлікту інтересів є суперечність між законом та особистою заінтересованістю, між етично правильним і неправильним із точки зору суспільної моралі та етики. Переконливим є твердження І.П. Лопушинського, що ситуація конфлікту інтересів містить моральну складову, оскільки багато в чому залежить від рівня моральної культури службовців, від їхнього вміння ухвалювати належні моральні рішення [11, с. 12]. Крім того, першоосновою ситуацій із конфлікту інтересів можливо вважати внутрішньоособистісні інтереси. Так, переважно всі вчені відносять конфлікт інтересів до внутрішньоособистісних конфліктів публічного службовця, який виникає через наявність у нього корисливого прагнення скористатися владою із порушенням норм професійної етики [26, с. 144].

У контексті зазначеного відзначимо, що етика і мораль є вимогами соціальної сфери відносин, критерієм належної поведінки людини в соціумі. Ці вимоги в деякій мірі закладають основи щодо правильності життєдіяльності особи, суспільства, держави. Для особистості мораль – це певні знання про етично-моральні норми і принципи, загальнолюдські цінності і чесноти, ідеї і переконання, життєву позицію тощо, які виступають як можливість і здатність втілювати в життя свої переконання. У ситуації морального вибору особа вимушена обирати певну модель поведінки, керуючись особистими уявленнями про етично-моральні цінності, віддаючи перевагу одній цінності над іншою. Як правило, при цьому виникають протиріччя між загальнолюдськими цінностями та індивідуальними переконаннями чи потребами, що як правило породжує моральний конфлікт [23, с. 303]. Власне, проблема цього вибору і породжує, як правило, виокремлений нами конфлікт інтересів, той, що стосується, наприклад, протиріч між власними інтересами та етично-моральними нормами, правовими приписами чи обов'язками, повноваженнями, які можуть виникнути в процесі будь-якої діяльності особи. У владно-управлінській сфері ситуації з конфлікту інтересів, як правило, обумовлені недотриманням етично-моральних норм, невиконанням обов'язків чи перевищення повноважень окремими керівними особами, групами осіб або ж в цілому публічними структурами в державі

та суспільстві. Тож ми цілком погоджуємося з позицією Т.В. Василевської, наголошуючи, що конфлікти інтересів торкаються моральних аспектів взаємовідносин влади та громадян, наслідком яких є небезпека порушення цінностей служіння народу, справедливості, неупередженості, і складається враження, що державно-управлінським рішенням приймаються не заради суспільного блага, а в інтересах приватних осіб [3, с. 112].

Тож урахувавши вищезазначене, необхідно виокремити *етично-моральний аспект* конфлікту інтересів, оскільки уповноважена особа, перебуваючи в ситуації конфлікту між власними інтересами (потребами, переконаннями, цінностями) та загальнолюдськими етично-моральними цінностями (добросесність, порядність, рівноправність, справедливість тощо) і правовими приписами (повноваження і обов'язки, законність), у процесі професійної діяльності чи в момент прийняття владного рішення має обрати певну модель поведінки.

У зв'язку із цим вважаємо, що конфлікт інтересів є найважливішою складовою частиною правового і етично-морального контексту функціонування органів публічної влади. Пропонуємо *конфлікт інтересів в органах публічної влади загалом і на місцевому рівні* розглядати як внутрішньоособистісний конфлікт посадової особи, що виникає через протиріччя між приватними інтересами та повноваженнями і обов'язками службовця, які в процесі його професійної діяльності можуть суб'єктивно впливати на вчинення або невчинення дій, прийняття відповідних владно-управлінських рішень, породжуючи недовіру громадян до службовців.

Передумовами наявності конфлікту інтересів в органах публічної влади можуть бути різні чинники, які тією чи іншою мірою впливають на діяльність державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Так, правознавці О.Г. Бондарчук, Ю.Ф. Лавренюк серед основних причин виникнення конфлікту інтересів виокремлюють такі як: порушення принципів державної служби, невиконання першочергових обов'язків службовця, недодержання діючого законодавства; порушення обмежень та заборон, пов'язаних із публічною службою; недотримання основних вимог до поведінки публічного службовця; різні соціальні пільги і переваги, дисбаланс між матеріальними можливостями та фінансовими очікуваннями, між професійним рівнем та посадовим положенням окремих службовців, тощо [2; 10, с. 424]. Водночас фахівець із держав-

ного управління І.П. Лопушинський серед передумов конфлікту інтересів виокремлює невисокий моральний рівень конкретного службовця; наявність у службовій діяльності (посадових функціях) галузей, що передбачають ухвалення рішень на підставі суб'єктивних оцінок, відсутність норм та правил вирішення виниклого особистісного конфлікту інтересів [11, с. 13]. Тож узагальнюючи вказані, а також інші передумови, пропонуємо структурно систематизувати їх як першопричини виникнення та розповсюдження конфлікту інтересів в органах публічної влади як загалом, так і на місцевому рівні зокрема:

Чинники (першопричини)	Основні передумови наявності конфлікту інтересів
Правові (виникнення)	<ul style="list-style-type: none"> – порушення посадовими особами законодавчо закріплених основних принципів діяльності публічної влади (верховенство права, законність, рівність громадян перед законом, порушення конституційного обов'язку забезпечення прав та свобод людини, реалізації інформаційної відкритості; професіоналізму; – недобросесність виконання (чи невиконання) повноважень або невиконання (неналежне виконання) обов'язків, недотримання їх при забезпеченні прав, інтересів громадян, організацій, суспільства, держави; – порушення чи недотримання законодавчих обмежень, заборон, основних вимог, пов'язаних із публічною службою;
Соціально-політичні поширення)	<ul style="list-style-type: none"> – прагнення скористатися владою в особистих цілях; – недостатнє інформування про діяльність органів публічної влади; – різні соціальні вимоги і переваги; – неправомірне користування особою службовими особистими правами, що пов'язане з отриманням незаконних переваг чи пільг; – дисбаланс між матеріальними можливостями та фінансовими очікуваннями, між професійним рівнем та посадовим положенням окремих службовців;
Етично-моральні (формування)	<ul style="list-style-type: none"> – невисокий моральний рівень конкретного службовця; – недотримання ним вимог щодо добросесної поведінки; – недотримання основних вимог до службової поведінки, відсутність; – недостатнє використання моральних, матеріальних ресурсів мотивації службовця;

<p>Нормативно-колізійні (розповсюдження неможливості повністю запобігти) конфліктам інтересів</p>	<ul style="list-style-type: none"> – наявний рівень розмитості та незначеності компетенції, дублювання повноважень владних органів, їх структур, наявність протиріч між нормативно-правовими актами органів влади різного рівня; – включення до них положень, що сприяють створенню умов для корупційної поведінки; – наявність у службовій діяльності функцій, які передбачають ухвалення рішень на підставі суб'єктивних оцінок, відсутність норм і правил вирішення виниклого особистісного конфлікту інтересів; – відсутність механізмів відповідальності за невиконання чи неналежне виконання посадових обов'язків; – неналежний контроль; – існуючі прогалини у правовому регулюванні.
---	---

Тож першопричинами конфлікту інтересів в органах публічної влади загалом і, зокрема, на місцевому рівні є: правові (виникнення), соціально-політичні (поширення), етично-моральні (формування) та нормативно-колізійні (розповсюдження, неможливості повністю їх позбутися) чинники. *Приміром* конфлікту інтересів в органах публічної влади на місцевому рівні може бути ситуація з участю представників місцевого самоврядування, їх близьких осіб і пов'язаних юридичних осіб в процедурних державних закупівлях, що здійснюється органами місцевого самоврядування. Типовим конфліктом інтересів є ситуація, пов'язана з голосуванням за надання матеріальних благ фізичним чи юридичним особам при наявності приватного інтересу (виділення земельних ділянок, передачі в оренду комунального майна, тощо); ситуація, пов'язана з голосуванням за виділення коштів, надання пільг чи преференцій юридичним особам наявності приватного інтересу (в тому числі комунальним підприємствам). Більш нестандартними, але також конфліктом інтересів є ситуації, за умови, якщо депутат є одночасно працівником заводу, школи, лікарні, тоді він не може голосувати за виділення цим установам матеріальних благ. Іншим прикладом конфлікту інтересів є ситуація, за якої відбувається голосування депутата за призначення на посади близьких осіб: депутат ради бере участь у голосуванні за обрання секретаря Ради; при цьому депутат і секретар є родичами. Аби уникнути конфлікту інтересів, Депутат має відсторонитися від голосування [8]. Більше того, наявність конфлікту інтересів передбачає й певні ризики, оскільки виникаючі

протиріччя між приватними інтересами і публічними обов'язками, повноваженнями посадових осіб, як правило, можуть негативно впливати на об'єктивність і неупередженість прийняття управлінських рішень, вчинення або невчинення дій, і в цій ситуації можуть стати джерелом виникнення корупції в органах публічної влади.

Висновки. Конфлікт інтересів – це найважливіша складова частина правового і етично-морального контексту функціонування органів публічної влади сучасних держав.

Правовий аспект передбачає, що ті протиріччя та зіткнення впливових інтересів (особистих чи групових), які виникають у державі та суспільстві, мають бути конкретизовані та урегульовані юридичними нормами. Сучасні ж законодавчі положення врегулювання конфлікту інтересів в органах публічної влади не можуть бути незмінними, а повинні вдосконалюватися з урахуванням міжнародного досвіду та правозастосовчої практики.

Етично-моральний аспект передбачає те, що уповноважена особа, перебуваючи в ситуації конфлікту між власними інтересами (потреби, переконання, цінності) та загальнолюдськими етично-моральними цінностями (добродієність, порядність, рівноправність, справедливість, тощо) та правовими приписами (повноваження, обов'язки, законність) в процесі професійної діяльності чи в момент прийняття владного рішення, має обрати певну модель поведінки.

Пропонуємо *конфлікт інтересів в органах публічної влади загалом і на місцевому рівні зокрема* розглядати як внутрішньоособистісний конфлікт посадової особи, що виникає через протиріччя між приватними інтересами та повноваженнями і обов'язками службовця, які в процесі його професійної діяльності можуть суб'єктивно впливати на вчинення або невчинення дій, прийняття відповідних владно-управлінських рішень, породжуючи недовіру громадян до службовців.

Структурно основними першопричинами виникнення і розповсюдження конфлікту інтересів є правові (виникнення), етично-моральні (формування), соціально-політичні (поширення) та нормативно-колізійні (розповсюдження) чинники. Наявність конфлікту інтересів передбачає й певні ризики, оскільки виникаючі протиріччя між приватними інтересами і публічними обов'язками, повноваженнями посадових осіб, як правило, можуть негативно впливати на об'єктивність і неупередженість прийняття рішень, вчинення або невчинення дій, і в цій ситуації є джерелом

формування корупції в органах публічної влади. Тож перспективами подальших досліджень може бути науково-практичне обґрунтування та вирі-

шення врегулювання конфлікту інтересів в органах публічної влади як складова частина модернізації антикорупційного законодавства.

Список літератури:

1. Бодун Т.І. Конфлікти в державно-управлінських відносинах України: технології попередження та розв'язання: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління: 25.00.02 «Механізми державного управління» / Національна академія державного управління при Президентові України. Київ. 2013. 20 с.
2. Бондарчук О.Г. Урегулирования конфликта интересов как составляющая часть антикоррупционного механизма наведения порядка в уголовно-исполнительной системе. Закон и жизнь. 2013. № 10/2 (262). С. 29.
3. Василевська Т.Е. Конфлікт інтересів на державній службі: етичні аспекти / Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки: електрон. версія журн. 2014. №1. С. 106–120. URL: <http://nationalecurity.org.ua/2015/04/29/konflikt-interesiv-naderzhavnijj-sluzhbi-etichni-aspekti> (дата звернення: 18. 01.2018).
4. Витвицький Б. Корупція у публічному секторі: методи попередження та протидії. Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. 2009. № 1. С. 5–8.
5. Гошовська В.А. Суспільно-демократичні цінності – основа формування еліти в державному управлінні: навч.-метод. Матеріали. Київ. НАДУ. 2013. 56 с.
6. Дедов Д.И. Конфликт интересов. Москва: Волтерс Клувер. 2004. 288 с.
7. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. Міжнародний документ ООН від 31. 10. 2003 р. База даних Законодавство України. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_c16 (дата звернення: 18. 01.2018).
8. Конфлікт інтересів. Частина друга. ТОП-5 ситуацій депутатів у місцевих ради. URL: https://reforms.censor.net.ua/columns/3013324/konflikt_interesiv_chastyna_druga_top5_sytuatsiyi_u_deputativ_mistsevyh_rad (дата звернення: 18. 01.2018).
9. Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе: объект, предмет, субъекты. Актуальные проблемы экономики и права. 2010. № 3. С. 156–163.
10. Лавренюк Ю.Ф. Конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців як складова механізму протидії корупції. Ефективність державного управління. 2011. Вип. 27. С. 422–428.
11. Лопушинський І.П. Конфлікт інтересів на державній службі: проблеми законодавчого врегулювання в Україні / Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Кієво-Могилянська академія». Сер.: Державне управління. 2010. Т. 130, Вип. 117. С. 11–18. URL: <http://official.chdu.edu.ua/article/view/91261> (дата звернення: 18. 01.2018).
12. Лук'янець Д.М. Реформа регулювання професійної етики публічних службовців в Україні. URL: <http://crps.sumynews.com/policydevelopment/rules-of-professional-ethics-in-public-service-and-conflict-of-interest/item/5-regulyuvannya-profesijnoyi-etyky-publichnyx-sluzhbovcziv.html>.
13. Милушева Т.В., Касаева Т.В. Конструкция «конфликт интересов»: вопросы правового регулирования. Юридическая техника. 2013. № 7. (ч. 2). С. 487.
14. Михальченко А. Конфлікт інтересів та шляхи його врегулювання в процесі державної служби. Казна України. Київ: ТОВ «Піраміда». 2013. № 5. С. 8.
15. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб: Резолюція 51/59 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 12 грудня 1996 року. База даних Законодавство України: URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_788 (дата звернення: 18. 01.2018).
16. Петренко В.В. Нравственные и правовые начала деятельности властных субъектов (теоретико-правовое исследование): автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук. [спец.] 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений». Саратов. 2009. URL: <http://www.dissercat.com/content/nravstvennye-i-pravovye-nachala-deyatelnosti-vlastnykh-subektov> (дата звернення: 18. 01.2018).
17. Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва. Практичні заходи боротьби з корупцією: Міжнародний документ Резолюція ООН від 07. 09. 1990 р. База даних Законодавство України. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_785 (дата звернення: 18. 01.2018).
18. Про державну службу. Закон України від 10. 12. 2015 № 889 – VII. База даних Законодавство України: URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 18. 01.2018).
19. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014. № 1700-VII. База даних Законодавство України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 18. 01.2018).

20. Про засади запобігання і протидії корупції. Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI. База даних Законодавство України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17> (дата звернення: 18. 01.2018).
21. Про службу в органах місцевого самоврядування. Закон України від 07.06.2001р. № 2493 – III. База даних Законодавство України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 18.01.2018).
22. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців. Міжнародний акт (прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року). URL: http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=C75D14A4396DDB62F4F196E8FD76B58E?art_id=48082&cat_id=46352 (дата звернення: 18. 01.2018).
23. Соціологія і психологія: Навч. посіб. / За ред. Ю. Ф. Пачковського. К.: Каравела, 2009. 760 с.
24. Чепис О.І. Інтерес як правова категорія: сутність та роль у правовому регулюванні. Науковий вісник Ужгородського національного університету: електрон. версія журн. Серія: Право. 2007 р. Випуск 8. С. 202-205. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/3363?mode=full> (дата звернення: 18. 01.2018).
25. Шапиев А.С. Конфликты в сфере действия права: структура, содержания и динамика развития / Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2006. Выпуск № 1 (67). С. 33–37.
26. Янюк Н.В. Конфлікт інтересів як причина корупції на публічній службі: правові засоби запобігання і протидії. Вісник Львівського університету: електрон. версія журн. Сер.: Юридична. 2012. 01. Вип. 55. С. 139–146. URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/18433/%CD> (дата звернення: 18. 01.2018).

ПРАВОВЫЕ И ЭТИКО-МОРАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ В ОРГАНАХ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ МЕСТНОГО УРОВНЯ

В статье проанализирован конфликт интересов как важнейшая составляющая правового и этико-морального контекста функционирования органов публичной власти. Предложен авторский подход к сущности конфликта интересов в органах публичной власти местного уровня, в комплексном сочетании публично-правового и этико-морального аспектов. Предложена структурная систематизация факторов и первопричин возникновения конфликта интересов в органах публичной власти, показаны типичные ситуации конфликта интересов в органах публичной власти местного уровня.

Ключевые слова: конфликт интересов, публичная власть местного уровня, правовой аспект, этико-моральный аспект, государственный служащий, должностное лицо органа местного самоуправления.

THE LEGAL AND ETHICAL-MORAL ASPECTS OF THE CONFLICT OF INTERESTS IN PUBLIC AUTHORITIES OF LOCAL LEVEL

The article analyzes the conflict of interests as the most important component of the legal and ethical-moral context of the functioning of public authorities. The author's approach to the essence of the conflict of interests in the public authorities of the local level, in the complex combination of public law and ethical-moral aspects is proposed. The block proposed systematization factors and the root causes of conflicts of interest in public authorities, typical situations of conflict of interests in public authorities of local level are shown.

Key words: conflict of interests, public authority of the local level, legal aspect, ethical-moral aspect, state employee, officer of the local government.

Мовчан П.П.

Національна академія державного управління при Президентові України

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

У статті розглянуті сучасні проблеми формування європейської ідентичності в Європейському Союзі. Зазначені негативні тенденції у розвитку Союзу через фінансово-економічну та міграційну кризи, Brexit, посилення право-радикальних партій та рухів. Обґрунтовані два основні напрями посилення європейської ідентичності: через історичну спадщину та політичну ідентичність. Підкреслена роль у цьому процесі європейського громадянства. Розкриті потенційні можливості зміцнення європейської ідентичності, які полягають у становленні європейської системи освіти, створенні умов для оволодіння спільної мови та посиленні академічної мобільності студентів.

Ключові слова: Європейський Союз, європейська ідентичність, європейське громадянство, культурна спільнота, політична ідентичність, освіта, спільна мова.

Постановка проблеми. Формування та затвердження загальнонаціональної ідентичності громадянського типу в Україні постає особливим завданням державотворення, що є рушійною силою для здійснення необхідних суспільству реформ. Крім питань корупції, економічних негараздів, зубожіння переважної більшості населення країни, серйозну загрозу національній безпеці України становить розколотість суспільства не тільки за ознаками доходів, але й за регіональною поляризацією. Особливо чітко це простежується у визначенні та ставленні до питань, які є традиційно гострими для громадян: мовна політика, перспективи вступу до НАТО, оцінка історичних подій тощо. Негативні тенденції також зумовлені ізольованістю соціокультурного життя регіонів, браком ефективних комунікацій, обміну та взаємодії між ними, а також зовнішніми впливами, що ускладнює формування цілісного національного простору.

Значні проблеми спостерігаються і країнах Європейського Союзу (далі – ЄС). Фінансово-економічна криза 2008–2009 рр. позначилася на гальмуванні економічного розвитку протягом десятиліття. До цього додалася міграційна криза, що почалася у 2010 р. і досягла свого піку 2015 р., внаслідок чого кількість біженців та мігрантів (легальних та нелегальних) на європейському континенті перетнула позначку у 3,5 млн осіб. Серйозного удару євроінтеграційним проектам Брюсселя завдало рішення громадян Великої Британії щодо виходу зі складу ЄС на референдумі 23 червня 2016 р. Відцентрові тенденції спостерігаються і в деяких інших країнах ЄС на тлі посилення право-радикальних партій і рухів.

Водночас лідери ЄС та його країн-членів не залишають амбітних планів щодо формування європейської ідентичності, подолання існуючих розбіжностей у напрацюванні ефективної стратегії розвитку Союзу, посилення його ролі і значення у світі. На цьому шляху є певні здобутки та втрати, які становлять не тільки теоретичний, але і практичний інтерес для українського суспільства, що реалізує курс на євроінтеграцію.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Серед дослідників теорії європейської ідентичності слід відзначити В. Бреда, Д. Лакроїкса, К. Тонкісса, Ю. Хабермаса, Д. Штернбергера, Б. Яка та ін. Політику ЄС стосовно формування європейської ідентичності розглядали у своїх працях А. Дрейс-Френсіс, С. Каєбл, Б. Крум, Ф. Слайдер, П. Хіршоп тощо. Перспективи побудови європейської ідентичності зробили ключовим елементом своїх досліджень К. Арпінгейм, С. Вільям, Д. Кіршоф, А. Прутч, Й. Фоссум та інші вчені. Динамічні зміни глобального світу вимагають постійної уваги до політико-культурологічної проблематики, яка визначає економічні перспективи та питання забезпечення міжнародної, регіональної та національної безпеки.

Постановка завдання. Мета статті – з'ясувати основні змістовні складові частини формування європейської ідентичності в ЄС з урахуванням сучасних умов та тенденцій світу, що глобалізується.

Виклад основного матеріалу дослідження. З'ясування ідентичності, що підіймається на транс- або наднаціональний рівень, особливо у випадку Європи, де необхідно враховувати національне, культурне та мовне різноманіття континенту, перетворюється на дуже складне завдання.

Тим не менш, існує значний пласт літератури, присвяченої «європейській ідентичності», яка аналізується із застосуванням різних дисциплінарних та методологічних перспектив і підходів. Багато хто з дослідників не переймався питанням, що таке Європа і «європейство» як таке. Європа – географічне поняття, у культурному сенсі, у розумінні ЄС або ж трансцендентальна утопія чи модель? Проте саме ЄС слугує визначальним ядром належності до Європи. Сьогодні існують два основні уявлення про сутність та зміст європейської ідентичності: 1. Європа як культурна спільнота, що поділяє спільні цінності, які становлять «культурну ідентичність»; 2. Європа як політична спільнота, що поділяє демократичні практики, які складають «політичну ідентичність».

Відповідно до першої гіпотези, європейська ідентичність багато в чому визначається спільними цінностями, що походять від загальної (культурної) спадщини та історичного досвіду. Будь-яке співтовариство – особливо політичне – базується на культурній основі, і колективна ідентичність походить від загальних мови, історії та / або культури. Спільні цінності гарантують узгодженість співтовариства і формують основу для колективних (політичних) дій, що робить його стабільним та реалістичним залежними від характеру культурної спільноти. Для ЄС ця думка передбачає історично обґрунтовану ідентичність на основі спільних цінностей. У цьому контексті йдеться про європейську культурну спадщину не лише як вираз колективної ідентичності, але і як джерело спільної ціннісної орієнтації [1, с. 16].

Розуміння Європи як політичного співтовариства робить акцент на «політичній ідентичності» та наголошує на необхідності відокремити культуру від політики, щоб мати загальноєвропейський сенс, якому належить розвиватися. Серед найбільш поширених концепцій європейської політичної ідентичності є «конституційний патріотизм», найвидатнішим прихильником якого був німецький філософ Ю. Хабермас. Він базується на ключовому припущенні, що люди повинні розвивати прихильність до ліберально-демократичних установ, а не до будь-якої національної культури. Відтак ідентифікація групи переосмислюється. Демократичне громадянство має пріоритет над культурною та / або етнічною ідентифікацією осіб [2].

Поняття конституційного патріотизму вважається важливим для багатьох національних держав, що належать до такого наддержавного суб'єкта, як ЄС. [3]. Сам цей термін свідчить

про те, що демократичні структури та інститути мають відігравати вирішальну роль у формуванні передбачуваної «політичної ідентичності». Проте «конституція» відповідної політичної системи є лише одним із двох елементів, які слід розглядати як тісно взаємопов'язані; інший представлений демократичним процесом і активним громадянським залученням. Вважається, що демократичні інститути забезпечують основу для розвитку колективної ідентичності, потенціал для демосу щодо ідентифікації з цими інститутами може бути використаним лише демократичним процесом. Відповідно, політична спільнота може реалізуватися лише через активну взаємодію громадян у контексті публічної сфери. Має з'явитися демократична політична культура, заснована на інституційному рівні. Гарантовані громадянські права та участь у політичному житті виступають як противага закритим національним культурам, зі своїми специфічними етнокультурними цінностями. Це підкреслює конструктивістський характер побудови громади і відкидає припущення про нації як давні природні або ж квазіприродні явища. Проте така політична ідентичність ґрунтується на раціонально-демократичних інститутах та практиках і постає занадто абстрактною. Їй бракує емоційно-психологічних елементів [4], відтак втрачається більш глибокий зв'язок між членами спільноти, притаманний більшості форм національної ідентичності.

Європейські політичні еліти намагалися додати транснаціонального виміру до існуючої національної колективної ідентичності від початку європейської інтеграції. Ці зусилля були засновані на припущеннях, що є потреба породити відчуття належності до Європи, що йде поза економічним та інституційним виміром. Однак тільки 14 грудня 1973 р. було зроблено рішучий крок і ухвалено дев'ятьма міністрами закордонних справ тодішніх «європейських співтовариств» Копенгагенську Декларацію про європейську ідентичність [5, с. 227–228]. До сьогодні вона залишається, мабуть, найбільш чіткою заявою щодо спільної європейської ідентичності і декларує перевагу принципу єдності над різноманітністю.

Однак після цього питання європейської ідентичності, аж до недавніх часів, у практичну площину не переводилося, чому сприяв провал амбітного проекту «Конституція для Європи», що знайшло відображення у відмові від проекту тексту на референдумах у Франції та Нідерландах у 2005 р. Це виглядало як зростаюче суспільне розчарування у політиці ЄС [6].

Громадянство як наріжний камінь залишається відмінною рисою політики ЄС щодо ідентифікації в Європі в останнє десятиліття, про що свідчить нова програма «Європа для громадян», затверджена Радою Європейського Союзу в квітні 2014 р. на період 2014–2020 рр. На демократичне залучення та громадянську участь у програмі передбачається до 60% загального бюджету (185,5 млн євро). Багато уваги буде приділено історичній пам'яті (до 20% бюджету). Водночас ідентичність у програмі згадується менше, ніж раніше, як основна категорія та поняття, але також як термін (згадується лише один раз). Це можна тлумачити як прояв зростання незацікавленості або ж дискомфорт щодо європейської ідентичності як виразну політичну ціль на рівні ЄС.

Ми твердо переконані, що, з огляду на високо політизований характер дискусій про європейську ідентичність, зусилля, спрямовані на її формування, повинні зосереджуватися на діяльності політичної системи ЄС, а не на розробку будь-яких політик ідентичності, політичних або культурних.

Крім цього, значні можливості відкриваються з огляду на формування загальної історичної пам'яті. Д. Пелс справедливо підкреслює, що Європі не вистачає душі. На його думку, на відміну від національних держав, спостерігається занадто мало емоційної європейської взаємодії [7]. Проте відповіді громадян на питання: «Чи вважаєте Ви себе громадянином ЄС?» надають іншу перспективу. У 2015 р. більше двох третин європейців вказали на те, що вони почувають себе громадянами ЄС [8]. Частка європейців, які не відчувають причетності до громадян ЄС, склала 31%. Громадяни Люксембургу (88%), Мальти (84%), Фінляндії (81%) та Німеччини (81%) почуваються європейцями. Це різко контрастує з Болгарією, Кіпром та Грецією, де лише половина населення почувається європейцями.

Як вже зазначалося, європейське громадянство зосереджується на цінностях, представницькій демократії та розвинутому громадянському суспільстві [9], а також почутті належності до єдиної спільноти. Національна освіта має зробити свій внесок у національну ідентичність та національне громадянство. Країни-члени ЄС ухиляються від прив'язування національного виховання та освіти до питання європейського громадянства. З моменту підписання Римського договору освіта була прерогативою національних держав. Але у Маастрихтському договорі заявлено (гл. 3, ст. 126), що Співтовариство сприяє розвитку

якісної освіти шляхом заохочення співпраці між державами-членами шляхом таких дій, як сприяють мобільності громадян, розробляючи спільні навчальні програми, створюючи мережі, обмінюючись інформацією або вивчаючи мови ЄС. Договір також містить зобов'язання сприяти навчанню протягом усього життя для всіх громадян ЄС.

З того часу ЄС активно бере участь у просуванні «європейського виміру» у навчальні програми країн-членів через документи, які привертають їхню увагу до цих питань. Приклад можна знайти в декларації Єврокомісії 2017 р. «Сприяння громадянству та загальним цінностям свободи, толерантності та недискримінації» [10]. Цей документ вимагає мобілізації сектора освіти для сприяння включення у європейські процеси та розвиток фундаментальних цінностей. Він встановлює перелік конкретних завдань, що мають бути досягнуті на національному та місцевому рівнях, та визначає чотири основні пріоритети співробітництва на рівні ЄС: забезпечення для молоді набуття соціальних, громадянських та міжкультурних компетенцій шляхом просування демократичних цінностей та основних прав, соціальної інтеграції та недискримінації, а також активного громадянства; підвищення критичного мислення та грамотності щодо засобів масової інформації, зокрема у сфері використання мережі Інтернет та соціальних мереж із тим, щоб розвинути опір дискримінації та ідеологізації; заохочення до набуття освіти малозабезпеченими дітьми та молоддю; сприяння міжкультурному діалогу через всі форми навчання разом із іншими відповідними політиками та зацікавленими сторонами.

Значну роль у формуванні європейської ідентичності може відігравати спільна мова. Сьогодні в ЄС офіційними є 24 мови. Тим самим підкреслюється повага до національної мови. Але це не знімає необхідність існування другої, спільної для усіх мови. Із виходом Великої Британії з ЄС англійська мова стає іноземною для всіх країн, крім Ірландії, однак вона є мовою науки і бізнесу у світі. Відтак в ЄС англійська, *defacto*, є мовою міжкультурного спілкування. Сьогодні більше 40% громадян ЄС розмовляють англійською. Це більше ніж в чотири рази перевищує популярні мови в Європі (французька, німецька, іспанська). Водночас є багато європейських країн, де значна частка населення не володіє іноземними мовами. В Угорщині таких – 65%, в Італії – 62%, в Ірландії – 60% та 61% у Великій Британії, яка вирішила залишити ЄС [11, с. 9].

Серед найбільш значних досягнень ЄС – мобільність для студентів та підвищення можливості отримання вищої освіти. Як свідчать дані, студенти, які навчалися за програмою Erasmus, демонструють кращі індивідуальні характеристики (толерантність, довіра, навички розв'язання проблем, допитливість, знання сильних / слабких сторін та рішучість у прийнятті рішення під час підбору персоналу). Різниця в цих значеннях зростає на 42% в середньому, порівняно з іншими студентами, і 92% роботодавців шукають саме таких працівників. Представники європейських вищих навчальних закладів підкреслюють, що їхня роль полягає не тільки у підготовці наступного покоління працівників для економіки знань, але й у підвищенні відповідальності за культурно-соціальний та громадянський розвиток на національному та європейському рівнях [12].

Організація економічного співробітництва та розвитку відзначає, що школа та університет, а також шлях між ними, відіграють домінуючу роль в осмисленні освітньої політики. Але поза цими двома інститутами існує менш зрозумілий світ коледжів, дипломів, атестатів та професійних іспитів – післядипломна професійна освіта та навчання [13].

Тим не менш, мобільність відіграє важливу роль у створенні почуття європейського громадянства. У 2005 р. молодь взагалі не мала чіткого уявлення про те, що означає Європа чи чого хоче Європа [14]. Для мобільних студентів все виглядає інакше. Вони чітко усвідомлюють культурну різноманітність, у них сформована потреба включення «соціального досвіду» вимірювання в існуючі теоретичні основи політичних та куль-

турних вимірів європейської ідентичності, що не обов'язково пов'язана з ЄС як політичною конструкцією.

Конкуренція між університетами відбувається явно не на рівних умовах. Управління з погляду автономії університету, під чіткою відповідальністю за результати та фінансування на одного студента, значно відрізняється. Результати досліджень тісно пов'язані як із фінансуванням, так і з управлінням. Емпіричні дослідження показують, що один відсоток додаткового фінансування призводить (зазвичай) до 3% покращення положення у рейтингу університетів.

Незважаючи на те, що в Європі традиційно існує більш егалітарний підхід до вищої освіти, ніж на американському континенті, останніми роками спостерігається більша готовність урядів у Європі сприяти різнорівневій диференціації національних систем, що стосуються таких аспектів, як інституційні місії, розподіл коштів або рамки регулювання. Отже, справа егалітарного підходу до європейської вищої освіти послаблюється, і нинішня ситуація свідчить, що ця тенденція буде і надалі посилюватися.

Висновки. Незважаючи на існуючі негаразди у розвитку ЄС, є значні потенційні можливості посилення роботи щодо формування європейської ідентичності. Вони обумовлені об'єктивними процесами глобалізації, поступовим становленням єдиного європейського освітнього простору, посиленням академічної мобільності студентів, прогресом у ствердженні спільної мови на європейському континенті. До цього слід також додати уніфікацію медіапростору і зміцнення політичних інститутів ЄС.

Список літератури:

1. Prutsch M.J. Research for CULT Committee – European Identity. Policy Department for Structural and Cohesion Policies, European Parliament. Strasburg, April 2017. 45 p.
2. Tonkiss K. Constitutional patriotism, migration and the post-national dilemma. *Citizenship Studies*. 2013. № 17 (3–4). P. 491–504.
3. Lacroix J. For a European Constitutional Patriotism. *Political Studies*. 2002. Vol. 50 (5). P. 944–958.
4. Yack B. The Myth of the Civic Nation. *Critical Review*. 1996. Vol. 10 (2). P. 193–211.
5. *European Identity: A Historical Reader*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013. 328 p.
6. Crum B. *Learning from the EU Constitutional Treaty: Democratic Constitutionalization beyond the Nation-State*. London: Routledge, 2012. 224 p.
7. Pels D. *A Heart for Europe; the Case for Europatriotism*. Bristol: Good works publishing cooperative, 2016. 158 p.
8. Public Opinion Analysis – Standard Eurobarometer 83. Spring 2015. URL: http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb83/eb83_first_en.pdf.
9. Marques S., Silva P., Silva M. *European Identity – Supranational Citizenship*. JANUS.NET, e-journal of International Relations. 2011. Vol. 2. № 1. P. 14–26.
10. European Commission. *Promoting social inclusion and shared values through formal and non-formal learning*, 2017. URL: https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/2017socialinclusionstrategy_en.pdf.

11. Ritzen J., Haas J., Neeleman A., Teixeira P. European Identity and the Learning Union. IZA Policy Paper. №.121. Bonn, December 2016. 25 p.
12. Brodin J. Education for Global Competencies. Journal of Studies in International Education. 2010. Vol. 14 (5). P. 569–584.
13. OECD Reviews of Vocational Education and Training. Skills Beyond School. URL: <https://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/Skills-Beyond-School-Synthesis-Report.pdf>.
14. Fernández Ó. Towards European Citizenship through Higher Education? European Journal of Education. 2005. Vol. 40. № 1. P. 60–68.
15. Marconi G., Ritzen J. Determinants of international university rankings scores. Applied Economics. December 2015. Vol. 47 (57). P. 6211–6227.

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

В статье рассмотрены современные проблемы формирования европейской идентичности в Европейском Союзе. Выявлены негативные тенденции в развитии Союза, связанные с финансово-экономическим и миграционным кризисами, Brexit, усилением право-радикальных партий и движений. Обоснованы два основных направления усиления европейской идентичности: через историческое наследие и политическую идентичность. Подчеркнута роль в этом процессе европейского гражданства. Раскрыты потенциальные возможности укрепления европейской идентичности, которые заключаются в становлении европейской системы образования, создании условий для преобладания общего языка и усилении академической мобильности студентов.

Ключевые слова: Европейский Союз, европейская идентичность, европейское гражданство, культурная общность, политическая идентичность, образование, общий язык.

ISSUES OF ESTABLISHING EUROPEAN IDENTITY IN THE EUROPEAN UNION

The article deals with the current problems of the formation of the common European identity in the European Union. It shows negative trends in the development of the Union through the financial-economic and migration crises, Brexit, the strengthening of right-wing radical parties and movements. Two main directions of the strengthening of European identity are emphasized: via historical heritage and political identity. The role of European citizenship in this process is highlighted as well. The potential opportunities for strengthening the European identity, which are the formation of the European system of education, creation of conditions for mastering the common language and enhancement of academic mobility of students, are revealed.

Key words: European Union, European identity, European citizenship, cultural community, political identity, education, common language.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.82:338.2

Амер Аль-Амі

Міжрегіональна академія управління персоналом

АНАЛІЗ ВПЛИВУ ЗОВНІШНІХ ЧИННИКІВ НА ТРАНСФОРМАЦІЮ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ

Стаття присвячена аналізу впливу зовнішніх чинників на трансформацію механізмів публічного управління економічним розвитком, при цьому виділено об'єктивні (вплив глобальних мегатрендів); умовно-об'єктивні (вплив регулюючих документів міжнародних організацій та інтеграційних угруповань) і суб'єктивні чинники (вплив яких залежить від рівня розвитку країни).

Ключові слова: механізми публічного управління, економічний розвиток, комплексний механізм публічного управління.

Постановка проблеми. Прийняття й упровадження механізмів управління економічним розвитком пов'язане з тривалим процесом їх розроблення, аналізу, узгодження з усіма зацікавленими сторонами й використання на практиці. За цей період може суттєво змінитися зовнішнє середовище, що призведе до неочікуваних результатів, може відбутися викривлення дії управлінських впливів. Тому все частіше під час розроблення механізмів публічного управління економічним розвитком намагаються оцінити вплив зовнішніх чинників. Консалтингова компанія KPMG навіть провела глобальне дослідження [1], яке дозволило виявити мегатренди, що впливають на прийняття управлінських рішень у будь-якій державі, незалежно від рівня її розвитку чи типу економіки.

Вітчизняна практика публічного управління демонструє, що під час розроблення й упровадження механізмів управління економічним розвитком більшу роль відіграє лобювання інтересів певних бізнес-груп, а не аналітична оцінка причин і наслідків. Підтвердженням цієї тези є, насамперед, непоодинокі випадки прийняття рішень на державному рівні й швидка їх зміна; отримання протилежних, ніж очікувалося, результатів упровадження рішення. Саме це актуалізує необхідність розуміння трансформації механізмів публічного управління під впливом чинників зовнішнього середовища, чому й присвячено нашу роботу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження механізмів державного управління сформували цілий напрям розвитку науки державного управління. Серед вітчизняних науковців варто відзначити В. Бакуменка, О. Іваницьку, М. Латиніна, Н. Чалу, О. Червякову й інших. Переважно їхні роботи стосувалися дослідження прямого впливу механізмів державного управління або механізмів державного управління окремими сферами. Н. Чала розглядала вплив глобалізації на механізми державного управління [2, с. 10–20], водночас проблема їх викривлення, трансформації, блокування залишилася поза увагою дослідниці.

Іноземні вчені розглядають не тільки прямий вплив механізмів публічного управління (оподаткування, облікова ставка, пряме державне регулювання), але й опосередкований (домінуюча в країні релігія (Л. Гаррісон), рівень освіти (Е. Ханушек, Л. Возманн), рівень розвитку недержавних інститутів і громадянського суспільства (Е. Джеймс), залучення до економічної активності жінок тощо). Окремо можна виділити цілу низку досліджень (У. Бех) і творів переважно публіцистичного характеру, де розглядається проблема глобального управління (зовнішнього управління) і залежності країн у прийнятті й упровадженні власних рішень. Одним із чинників, які спровокували вихід Великої Британії з ЄС, а також чинником критики ефективності діяльності міжнародних

організацій, є якраз необхідність узгодження внутрішніх рішень із міжнародними директивами, рекомендаціями.

Постановка завдання. Усвідомлюючи актуальність окресленої проблеми й недостатню кількість досліджень у цій царині, автор ставить за мету визначити зовнішні чинники, що спричиняють трансформацію механізмів публічного управління, а також характер цих чинників.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перед розглядом трансформацій механізмів публічного управління уточнимо розуміння економічного розвитку. Під час визначення цієї категорії ми спираємося на дослідження Д. Стигліца, А. Сена та Ж.-П. Фетусі [3], у якому стверджується, що ВВП неправильно оцінює економічний розвиток. Автори дослідження рекомендують відмовитися від оцінки темпів зростання ВВП, а зосередитися на оцінці якості життя й добробуту. Саме тому в нашій роботі економічний розвиток розглядається як зміна якості економіки й зростання добробуту. Такий підхід вимагає розглядати комплексні механізми публічного управління в їх взаємозв'язку і взаємовпливах один на одного.

Загалом можна виділити три типи зовнішніх чинників, які впливають на механізми публічного управління: об'єктивні, умовно-об'єктивні, суб'єктивні. Об'єктивні чинники – це чинники, які впливають на всі країни незалежно від рівня й типу економічного розвитку і які кидають виклики урядам усіх країн. Умовно-об'єктивні – це чинники, які формуються внаслідок участі країни в тих чи інших міжнародних організаціях або інтеграційних угрупованнях. Як правило, вони є результатом переговорів і узгодження інтересів усіх учасників організації й по-різному впливають на економіку різних країн. Суб'єктивні – це зовнішні чинники, які з'являються чи діють унаслідок зовнішніх подій локального характеру; можуть посилювати свій вплив на окремі країни залежно від рівня економічного розвитку цих країн чи політичного устрою. Наприклад, війна в Сирії спровокувала різке зростання міграційного потоку, що більшою мірою вплинуло на розвинуті країни ЄС, оскільки ці країни з погляду мігрантів були більш привабливими, ніж балканські країни чи нові члени ЄС. Розглянемо окремо кожен із рівнів впливу зовнішніх чинників.

Представлене консалтинговою компанією KPMG дослідження [1] показує, що незалежно від рівня добробуту країни, її економічного розвитку чи типу економіки під час розроблення механізмів публічного управління необхідно враховувати глобальні мегатренди, які представлені в таблиці 1.

Таблиця 1

Глобальні мегатренди, які впливають на трансформацію механізмів публічного управління

Соціальні	Економічні	Екологічні
Демографія	Посилення економічних взаємозв'язків	Кліматичні зміни
Розширення можливостей для особистості	Державний борг	Дефіцит ресурсів
Високоєфективні технології	Зміна центрів впливу в економіці	Урбанізація

Вплив кожного із зазначених чинників настільки потужний, що потребує окремої державної політики. Демографічні проблеми надзвичайно гострі в усіх країнах, оскільки структура населення неоднорідна, але важливим є спосіб розв'язання цієї проблеми. Серед основних проблем, які спричинює мегатренд «демографія», варто зосередитися на пенсійному забезпеченні та наявності в достатній кількості робочих місць. Якщо в країні переважають особи старшої вікової категорії, то постає проблема виплати пенсій, а також наявності в достатній кількості працездатного населення, що може бути вирішено як за рахунок залучення зовнішніх мігрантів, так і за рахунок високих податкових ставок. Розвиток високоефективних технологій і четверта промислова революція активізують проблеми відповідності кваліфікації й навичок, які люди отримали під час навчання, тим, які будуть потрібні в нових технологічних умовах. Механізми публічного управління в цій сфері мають швидко реагувати на технологічні зміни. Мегатренд «розширення можливостей для особистості» посилює конкуренцію між містами й країнами, оскільки люди вже менше прив'язані до своїх робочих місць. Місця роботи й проживання можуть бути розділені, і це впливає на механізми оподаткування, створення суспільних продуктів і надання місцевих послуг.

За класифікацією Н. Чалої [2, с. 53], комплексний механізм публічного управління економічним розвитком складається з таких частин: організаційний, нормативно-правовий, економічно-фінансовий, інституційний, інформаційний і мотиваційний механізми. Як було показано вище, кожна із цих складових частин трансформується під впливом глобальних мегатрендів, що представлено в таблиці 2.

Аналогічно можна проаналізувати вплив інших мегатрендів. Визначена трансформація механізмів публічного управління відбудеться в

усіх країнах, рівень економічного розвитку може вплинути тільки на їхню швидкість. Очікується, що чим більш розвинена країна, тим швидше відбуватиметься трансформація.

Щодо впливу на механізми публічного управління умовно-об'єктивних зовнішніх чинників, то це залежить від участі країни в міжнародних організаціях. Н. Чала [2, с. 13–14] показує обмеження, які накладаються на використання механізмів публічного управління економічним розвитком країни з боку ЄС. Дж. Стадвелл [4, с. 31], Д. Аджемоглу, Дж. Робісон [5, с. 150] на прикладах дослідження найдинамічніших за розвитком азійських країн показують позитивний вплив умовно-об'єктивних зовнішніх чинників на механізми публічного управління. Зауважимо, що принципово відмінністю згаданих досліджень є те, що в дослідженні Н. Чалої було враховано тільки вплив економічних чинників на різні типи механізмів, зокрема вплив Маастрихських критеріїв, Копенгагенських умов, обмеження дефіциту бюджету.

У дослідженнях азійських країн автори більш широко розглядали економічний розвиток і враховували вплив зовнішнього середовища як динамічні зміни умов і якості економіки. Це дало можливість урахувати чинник розвитку людського потенціалу, вплив на освіту, набуття закордонного досвіду, що принципово змінює парадигму прийняття державних рішень.

Під час розроблення прогнозів і сценаріїв розвитку на глобальному рівні такими інституціями, як Світовий економічний форум, Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, розглядаються взаємовпливи і взаємозв'язки окремих країн, при цьому враховуються обмеження впливів механізмів публічного управління й публічної політики [6, с. 37]. У розроблених Світовим економічним форумом [6] сценаріях розвитку України («Початок сприятливого циклу»; «Загублені в стагнації»; «Назад у майбутнє») не визначено активної ролі механізмів публічного управління, натомість дуже докладно проаналізовано вплив зовнішніх і внутрішніх негативних чинників.

Розроблені сценарії розвитку України вітчизняними дослідниками [7] також ураховують більшою мірою зовнішній вплив і обмеження використання механізмів публічного управління. Із розроблених сценаріїв розвитку України в середньостроковому періоді тільки 3% імовірність реалізації позитивного сценарію збалансованого розвитку, реалізація песимістичних сценаріїв має значно більшу імовірність («чужа суб'єктність» (25%); «сіра зона» (15%); «дезінтеграція» (5%)). Тут перераховано тільки сценарії, в яких прямо вказується на неспроможність механізмів публічного управління країни зі слабкою економікою подолати вплив умовно-об'єктивних чинників. Вітчизняні вчені прямо вказують на необхідність

Таблиця 2

Трансформація комплексного механізму публічного управління під впливом мегатрендів «Соціальні»

	Організаційний	Нормативно-правовий	Економічно-фінансовий	Інституційний	Інформаційний	Мотиваційний
Демографія	Стимулювання зростання народжуваності	Пенсійне забезпечення	Прогресивне оподаткування	Розвиток електронного врядування	Чітка комунікація з населенням	Покращення демографічної структури населення
Розширення можливостей для особистостей	Стимулювання економічної активності населення	Міграційна політика	Оподаткування фрілансінгу	Розвиток освіти	Створення платформ для кооперації	Конкуренція за мешканців
Високоефективні технології	Стимулювання технологічної модернізації	Зниження бар'єрів для розвитку інноваційного бізнесу	Державні інвестиції в розвиток	Розвиток стартап-шкіл та інноваційних парків	Інформаційна підтримка інновацій	Забезпечення отримання нових навичок

зміни парадигми публічного управління в сучасних умовах; так, необхідно усвідомити, що традиційні сфери внутрішньої політики все більше набувають міжнародних характеристик [8, с. 44].

Розглянемо вплив суб'єктивних чинників на прикладі бюджетного механізму й процесу виходу Великобританії зі складу ЄС. Здавалося б, усе просто: якщо Великобританія виходить зі складу ЄС, то вона не сплачує членські внески, а ЄС не планує витрати на цю країну. Проте ЄС працює за системою семирічного довгострокового планування. Зараз діє бюджетний план 2014–2020 рр., за який голосували й британські депутати. Це означає, що Великобританія повинна оплатити процес припинення свого членства й перепланування бюджету. Серед витрат можуть бути витрати на передислокацію чиновників і закладів із Лондона в інше місто ЄС, частка на соціальне забезпечення чиновників ЄС; частка витрат Європейського фонду розвитку тощо. З іншого боку, ЄС має повернути Великобританії частку в капіталі Європейського центрального банку; частку в капіталі Європейського інвестиційного банку; частину інших витрат.

Іншою ілюстрацією впливу суб'єктивних зовнішніх чинників на механізми публічного управління економічним розвитком може бути

військовий конфлікт на сході України, який спричинив утрати на рівні 25% ВВП для країни. Введення ЄС санкцій проти російських компаній і заборони на торгівлю призвело до втрат на рівні 17,6 млрд. євро та збитків для європейських компаній. Водночас уряди окремих країн не змогли подолати введені обмеження. Таким чином, бачимо вплив локального військового конфлікту на економіку країн усього регіону та трансформацію механізмів державного управління для забезпечення економічного розвитку.

Висновки. Отже, у статті було показано, що під впливом зовнішніх чинників механізми публічного управління трансформуються, у результаті чого їхня дія призводить до інших наслідків, ніж очікувалося. Зовнішні впливи було згруповано за рівнями впливів на об'єктивні (або глобальні мегатренди), які впливають незалежно від рівня розвитку країни та структури її економіки; умовно-об'єктивні, які зумовлені прийняттям рішень міжнародними організаціями й інтеграційними угрупованнями; суб'єктивні, які діють локально. Напрямок подальших досліджень може бути розроблення фільтра дії зовнішніх впливів на механізми публічного управління в окремих країнах, зокрема й в Україні.

Список літератури:

1. Державне управління. Майбутня держава 2030: глобальні мегатенденції, які впливають на уряди. URL: https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2014/09/Future_State_2030_UA_v3.pdf
2. Чала Н. Державне управління економічним розвитком України в глобальному просторі. Київ: Вид-во ТОВ «Аграр Медіа Груп», 2012. 284 с.
3. Стиглиц Д., Сен А., Фитусси Ж.-П. Неверно оценивая нашу жизнь: Почему ВВП не имеет смысла? Доклад Комиссии по измерению эффективности экономики и социального прогресса / пер. с англ. И. Кушнаревої; науч. ред. перевода Т. Дробышевская. Москва, изд-во Института Гайдара, 2016. 216 с.
4. Стадвел Дж. Чому Азії вдалося. Успіхи і невдачі найдинамічнішого регіону світу; пер. з англ. О. Цехановська. Київ, Наш формат, 2017. 446 с.
5. Аджемоглу Д., Робінсон Дж. Чому нації занепадають / пер. з англ. О. Дем'янчука. Київ, Наш формат, 2016. 472 с.
6. World Scenario Series 2014. World Economic Forum. URL: http://www.cerp.carloalberto.org/wp-content/uploads/2008/12/wef_report_2008.pdf
7. Форсайт економіки України: середньостроковий (2015–2020 роки) і довгостроковий (2020–2030 роки) часові горизонти / наук. керівник проекту акад. НАН України М. Згуровський. Міжнародна рада з науки (ICSU); Комітет із системного аналізу при Президії НАН України; Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут»; Інститут прикладного системного аналізу НАН України і МОН України; Світовий центр даних із геоінформатики та сталого розвитку. Київ: НТУУ «КПІ», 2015. 136 с.
8. Жилінська О., Мельничук О., Антонюк Л., Гуменна О., Радчук А., Столярчук Я., Тарута С., Харламова Г., Чала Н., Шнирков О. Україна 2030: Доктрина збалансованого розвитку. Львів: Кальварія, 2017. 168 с.

АНАЛИЗ ВЛИЯНИЯ ВНЕШНИХ ФАКТОРОВ НА ТРАНСФОРМАЦИЮ МЕХАНИЗМОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

Статья посвящена анализу влияния внешних факторов на трансформацию механизмов публичного управления экономическим развитием, при этом выделены объективные (влияние глобальных мегатрендов); условно-объективные (влияние регулирующих документов международных организаций и интеграционных группировок) и субъективные факторы (влияние которых зависит от уровня развития государства).

Ключевые слова: механизмы публичного управления экономическим развитием, комплексный механизм публичного управления.

THE ANALYSIS OF THE INFLUENCE OF EXTERNAL FACTORS ON THE TRANSFORMATION OF GOVERNANCE OF ECONOMIC DEVELOPMENT

The article analyzes the influence of external factors on the transformation of governance and economic development. There is a marked objective (impact of global megatrends); conditionally objective (influential documents of international organizations and integration groupings) and subjective (whose influence depends on the level of development of the state) factors.

Key words: mechanisms of public administration, governance, economic development, complex mechanism of public administration.

Андреев В.М.

Міжрегіональна академія управління персоналом

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ СЕЛЕКЦІЇ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

У статті аналізуються нормативно-правові документи, які регламентують процеси формування кадрів державної служби. Визначаються етапи відбору державних службовців, аналізуються проблеми відбору кадрів на державну службу. Автором розглянута проблема оцінювання кадрів державних службовців. Визначені основні етапи селекції кадрів публічної служби в Україні: набір, відбір, проведення конкурсних процедур, кар'єрне зростання, підвищення кваліфікації, оцінювання. Обґрунтовані шляхи вдосконалення нормативно-правового регулювання проблеми селекції кадрів публічної служби.

Ключові слова: публічна служба, публічний службовець, селекція кадрів, відбір кадрів, конкурс, оцінювання, співбесіда, тестування, ситуаційні завдання, посади цивільної служби, залучення на публічну службу, удосконалення селекції кадрів на публічній службі.

Постановка проблеми. Розвиток глобального суспільства, процеси реформування державних інституцій, упровадження електронної системи комунікації й управління вимагають від публічних службовців постійного саморозвитку та вдосконалення, упровадження інноваційних інструментів у діяльність, ефективності та результативності роботи, що впливає на їх кадровий потенціал. Селекція кадрів публічної служби повинна не лише виконувати роль відбору, а й постійно селекціонувати (тобто вдосконалювати) кадровий потенціал службовців, здійснювати процедури, які пов'язані з розвитком службовця, його професійними вміннями та здібностями. Тому проблема селекції кадрів публічних службовців є актуальною, потребує досконального аналізу та вивчення, адже чинними нормативно-правовими документами визначені процедури відбору, кар'єрного зростання посадовців, навчання, підвищення кваліфікації, однак не визначені механізми селекції, які об'єднують зазначені вище кадрові механізми, взаємовпливають і взаємопов'язані.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковому обігу поняття «селекція кадрів публічної служби», «селекція кадрів», «селекція персоналу» не використовуються. У науковій літературі аналізуються поняття «відбір кадрів», «підбір персоналу», «навчання», «підвищення кваліфікації», «кар'єра службовця», «відповідальність», «права й обов'язки». Зазначену тематику аналізують такі вчені: Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Л. Гогіна, В. Дятлов, А. Кібанов, В. Лозниця,

П. Назимко, О. Оболенський, Ю. Одегов, Ю. Розенбаум, Ю. Сурмін, В. Травін, А. Трошан, А. Турчинов, В. Цветков, А. Черкасов, В. Чугуєвський, С. Шекшня, Г. Щокін та ін.

Так, Г. Щокін [7] аналізує кадровий потенціал системи управління, його формування та реалізацію. П. Назимко [3] визначає складові частини системи підвищення кваліфікації державних службовців. В. Цветков [6] комплексно розглядає проблеми формування кадрів у системі державного управління. Проте проблеми селекції кадрів публічної служби в Україні не розглядаються.

Постановка завдання. Метою дослідження є системний аналіз нормативно-правових документів, які регламентують проблеми селекції кадрів публічної служби в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. На нашу думку, селекція кадрів у системі публічної служби – це кадрова технологія, яка здійснює професійний відбір фахівців із застосуванням спектра методів, методик і механізмів із метою формування ефективного кадрового потенціалу системи публічного управління чи вдосконалення наявного кадрового складу публічного управління.

Аналіз наукових джерел дає підстави визначити такі етапи селекції публічних службовців: набір, відбір, проведення конкурсних процедур, кар'єрне зростання, підвищення кваліфікації, оцінювання.

Проблеми відбору, кар'єрного зростання, підвищення кваліфікації, відповідальності публічних

службовців в Україні визначаються нормативно-правовими документами України, зокрема Законами України «Про державну службу» [1], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [2].

В Україні був прийнятий і реалізується інноваційний Закон України «Про державну службу» [1], а також Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [2]. Відповідно до Закону України «Про державну службу» (ст. 21) [1] вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу.

Слід зазначити, що особа, яка вступає на посаду державної служби вперше, набуває статусу державного службовця з дня публічного складення нею Присяги державного службовця, а особа, яка призначається на посаду державної служби повторно, – із дня призначення на посаду.

Із метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки, проводиться конкурс на зайняття вакантної посади державної служби відповідно до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Конкурс проводиться з урахуванням рівня професійної компетентності, особистих якостей і досягнень кандидатів на зайняття вакантної посади. Особливості проведення конкурсу державних службовців на посади в органах судової влади визначаються законом.

Порядок проведення конкурсу на посади в системі державної служби визначає таке:

- 1) умови проведення конкурсу;
- 2) вимоги щодо оприлюднення інформації про вакантну посаду державної служби й оголошення про проведення конкурсу;
- 3) склад, порядок формування та повноваження конкурсної комісії;
- 4) порядок прийняття та розгляду документів для участі в конкурсі;
- 5) порядок проведення тестування, співбесіди, інших видів оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби;
- 6) методи оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби [4].

Конкурс проводиться з дотриманням принципів:

- 1) забезпечення рівного доступу;
- 2) політичної неупередженості;
- 3) законності;
- 4) довіри суспільства;
- 5) недискримінації;
- 6) прозорості;
- 7) доброчесності;

8) надійності та відповідності методів тестування;

9) узгодженості застосування методів тестування;

10) ефективного й справедливого процесу відбору.

Рішення про оголошення конкурсу на зайняття посади категорії «А» приймає суб'єкт призначення.

Рішення про оголошення конкурсу на зайняття посади категорій «Б» і «В» приймає керівник державної служби в державному органі.

Конкурс проводиться такими етапами:

1) прийняття рішення про оголошення конкурсу;

2) оприлюднення оголошення про проведення конкурсу;

3) прийняття документів від осіб, які бажають узяти участь у конкурсі;

4) перевірка поданих документів на відповідність установленим законом вимогам;

5) проведення тестування та визначення його результатів;

6) розв'язання ситуаційних завдань і визначення їх результатів (у випадках, передбачених цим Порядком);

7) проведення співбесіди та визначення її результатів;

8) проведення підрахунку результатів конкурсу та визначення переможця конкурсу й другого за результатами конкурсу кандидата;

9) оприлюднення результатів конкурсу [1; 4].

Особа, яка виявила бажання взяти участь у конкурсі, подає (особисто, поштою або через Єдиний портал вакансій державної служби Національного агентства України з питань державної служби) Комісії або конкурсній комісії такі документи:

1) копію паспорта громадянина України;

2) письмову заяву про участь у конкурсі із зазначенням основних мотивів для зайняття посади, до якої додається резюме в довільній формі;

3) письмову заяву, в якій повідомляє про те, що до неї не застосовуються заборони, визначені частиною третьою або четвертою ст. 1 Закону України «Про очищення влади», і надає згоду на проходження перевірки й оприлюднення відомостей стосовно неї відповідно до зазначеного Закону;

4) копію (копії) документа (документів) про освіту;

5) оригінал посвідчення атестації щодо вільного володіння державною мовою (у разі подання документів для участі в конкурсі через Єдиний портал вакансій державної служби Національного

агентства України з питань державної служби подається копія такого посвідчення, а оригінал обов'язково пред'являється до проходження тестування);

б) заповнену особову картку встановленого зразка;

7) оригінали інших документів для підтвердження відповідності умовам конкурсу в разі проведення закритого конкурсу;

8) декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік [4].

Процес оцінювання кандидатів має декілька етапів: по-перше, тестування на знання законодавства України. Тестування на знання законодавства проводиться з метою визначення рівня знань Конституції України, законодавства про державну службу, антикорупційного й іншого законодавства.

По-друге, розв'язання ситуаційних завдань (для посад категорії «А», «Б»). Розв'язання ситуаційних завдань здійснюється з метою з'ясування спроможності кандидатів використовувати свої знання та досвід під час виконання посадових обов'язків шляхом оцінки відповідності професійної компетентності та професійних знань кандидата встановленим вимогам (знання спеціального законодавства, що пов'язані із завданнями та змістом роботи державного службовця відповідно до посадової інструкції).

Наступним етапом проведення відбору кандидатів як основа селекції кадрів на посади є співбесіда. Співбесіда проводиться з метою оцінки відповідності професійної компетентності кандидата встановленим вимогам, які не були оцінені на попередніх етапах конкурсу.

Таким чином, на підставі проведення трьох етапів конкурсу визначається переможець.

Водночас слід зазначити, що визначені законодавством конкурсні процедури мають суб'єктивний характер. І якщо перший етап (комп'ютерне тестування) є об'єктивною конкурсною процедурою, то розв'язання ситуаційного завдання і співбесіда можуть бути необ'єктивними.

Таким чином, сьогодні основною методикою професійного відбору на державну службу є тестування на знання законодавства кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців. На нашу думку, за таких умов під час прийому на державну службу можна лише виявити знання державним службовцем законодавства України (Конституції України, Законів України «Про державну службу», «Про запобігання корупції», законодавства з урахуванням специфіки функці-

ональних повноважень відповідного центрального органу виконавчої влади та структурного підрозділу). Поза увагою залишається знання у сфері управління, визначення структури та змісту посадових обов'язків тощо. Тому методи підбору (добору) кадрів системи публічного управління не відповідають потребам сьогодення, оскільки відбирають загальний (уніфікований) тип службовця, однак не кожен службовець може бути керівником або виконавцем. Наслідком цього є несистемне необґрунтоване зростання чисельності апарату центральних органів виконавчої влади (а не покращення якості й ефективності діяльності урядових структур), недотримання нормативно встановлених процедур і правил призначення на посаду, нерідко порушуються демократичні принципи відкритості, гласності та справедливості під час вирішення кадрових питань. Однак помилки (прорахунки) у відборі працівників можуть звести нанівець результат змістовного навчання або дати мінімальний ефект від застосування відповідного досвіду роботи та конструктивного використання особистісних ділових якостей.

На підставі проведеного аналізу нормативно-правових документів і літератури з проблем публічної служби ми виділяємо такі етапи відбору:

I етап – залучення персоналу;

II етап – власне відбір («селекція» залучених претендентів);

III етап – застосування різних методик відбору кадрів;

IV етап – проведення оцінки отриманих результатів;

V етап – прийняття рішення про зарахування на державну службу.

Система для залучення талановитих кадрів повинна бути відкритою, демократичною, конкурентною, здатною заохотити відповідальних людей.

Селекція кадрів публічної служби також включає оцінювання кадрів. Оцінювання кадрів у системі державної служби врегульовується Типовим порядком проведення оцінювання результатів діяльності державних службовців, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640. Типовий порядок визначає процедуру проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «А», «Б» і «В» [5].

Метою оцінювання є визначення якості виконання державним службовцем поставлених завдань, а також прийняття рішення щодо його

преміювання, планування службової кар'єри, визначення потреби в професійному навчанні. Оцінювання проводиться на підставі ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державного службовця, визначених з урахуванням його посадових обов'язків, а також дотримання ним загальних правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції.

Оцінювання службовців проводиться поетапно:

- визначення та перегляд завдань і ключових показників;
- оціночна співбесіда;
- визначення результатів оцінювання та їх затвердження.

Визначення завдань і ключових показників для кожного державного службовця проводиться в грудні року, що передує звітному, або протягом п'яти робочих днів після призначення (переведення) на посаду.

Тепер проаналізуємо етапи оцінювання державних службовців категорії «А». Державні службовці категорії «А» у двотижневий строк із дня прийняття наказу (розпорядження) про проведення оцінювання складають звіт про свою службову діяльність щодо виконання затверджених завдань і ключових показників.

За результатами розгляду поданого звіту проводиться оціночна співбесіда з державним службовцем категорії «А» з метою обговорення виконання поставлених завдань і ключових показників, дотримання загальних правил етичної поведінки та вимог у сфері запобігання корупції, а також готуються пропозиції щодо результатів оцінювання службової діяльності державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «А» [5].

У пропозиціях щодо результатів оцінювання зазначається негативна, позитивна або відмінна оцінка з її обґрунтуванням на основі розрахунку середнього бала за виконання кожного визначеного завдання й досягнення ключових показників, що виставляється з урахуванням критеріїв виставлення балів. За результатами розгляду звіту та пропозицій щодо результатів оцінювання з урахуванням зауважень державного службовця (за наявності) суб'єкт призначення затверджує висновок щодо результатів оцінювання службової діяльності державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «А», в якому виставляється негативна, позитивна або відмінна оцінка з її обґрунтуванням.

Для державних службовців категорії «Б» і «В» алгоритм оцінювання їхньої діяльності є таким.

Завдання й ключові показники повинні відображати кінцевий результат, на досягнення якого спрямована службова діяльність державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»; має вимірюватися в кількісному та/або якісному вираженні [5].

Оціночна співбесіда проводиться на основі надання пояснень державним службовцем, який займає посаду державної служби категорії «Б» або «В», щодо інформації про виконання завдань і ключових показників, потреби в професійному навчанні та внесення пропозицій щодо завдань і ключових показників на наступний період, який підлягає оцінюванню, для визначення якості виконання поставлених такому державному службовцю завдань, планування його кар'єри.

За результатами оцінювання виставляється негативна, позитивна або відмінна оцінка з її обґрунтуванням на основі розрахунку середнього бала за виконання кожного визначеного завдання й досягнення ключових показників, що виставляється з урахуванням критеріїв виставлення балів [5].

Таким чином, на підставі показників діяльності державних службовців відбувається селекція кадрів державної служби. Прийняття на державну службу, просування по службі державних службовців, вирішення інших питань, пов'язаних зі службою, здійснюється з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються. Просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу відповідно до Закону України «Про державну службу».

Ураховуючи проведений аналіз, можна зазначити, що основними нормативно врегульованими етапами є, по-перше, відбір кадрів, який складається з декількох етапів; по-друге – оцінювання ефективності та результативності діяльності, яке також має декілька етапів, а також кар'єрне зростання через показники результативності діяльності або через конкурсні процедури. Водночас зазначені кадрові технології є суб'єктивними та мають проблеми в застосуванні.

На нашу думку, доцільно розробити та реалізувати кодифікацію нормативно-правових актів України щодо публічної служби, де передбачити одним з основних розділів селекцію кадрів публічної служби.

Висновки. У дослідженні проаналізовані нормативно-правові документи з питання формування кадрів публічної служби в Україні, визначені

етапи селекції кадрів. Етапами селекції публічних службовців в Україні є такі: набір, відбір, проведення конкурсних процедур, кар'єрне зростання, підвищення кваліфікації, оцінювання. Сьогодні виникла нагальна потреба в розробленні та реалізації проекту Кодексу нормативно-правових актів України щодо публічної служби, де одним з осно-

вних розділів потрібно передбачити селекцію кадрів публічної служби.

У перспективі подальших розвідок – визначення проблем у мотивації й адаптації кадрів публічної служби як в основі селекції кадрів, аналіз сучасних напрацювань із проблеми кар'єрного зростання державних службовців.

Список літератури:

1. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page2> (дата звернення: 26.12.2017).
2. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07 червня 2001 р. № 2493-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14/page2> (дата звернення: 26.12.2017).
3. Назимко П. Досвід та проблеми підвищення кваліфікації державних службовців. Вісн. УАДУ. 1998. Вип. 3. С. 21–27.
4. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF/print> (дата звернення: 26.12.2017).
5. Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF> (дата звернення: 26.12.2017).
6. Цветков В. Демократія, управління, бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства. Київ, 2001. 347 с.
7. Щекин Г. Теория кадровой политики. Київ, 1997. 176 с.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СИСТЕМЫ СЕЛЕКЦИИ ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ В УКРАИНЕ

В статье анализируются нормативно-правовые документы, регламентирующие процессы формирования кадров государственной службы. Определяются этапы отбора государственных служащих, анализируются проблемы отбора кадров на государственную службу. Автором рассмотрена проблема оценки кадров государственных служащих.

Определены основные этапы селекции кадров публичной службы в Украине: набор, отбор, проведение конкурсных процедур, карьерный рост, повышение квалификации, оценка. Обоснованы пути совершенствования нормативно-правового регулирования проблемы селекции кадров публичной службы.

Ключевые слова: публичная служба, публичный служащий, селекция кадров, отбор кадров, конкурс, оценка, собеседование, тестирование, ситуационные задачи, должности гражданской службы, привлечение на публичную службу, совершенствование селекции кадров на государственной службе.

REGULATORY AND LEGAL FRAMEWORK OF SELECTION SYSTEM OF PUBLIC SERVANTS IN UKRAINE

The article analyzed the normative documents regulating the processes of forming civil service' personnel. The author defined the stages of selection of civil servants, analyzed the problems of recruitment for the civil service. The article examined the problem of evaluation of civil servants' personnel.

The author identified the main stages of selection of public service personnel in Ukraine: selection, conduct of competitive procedures, career development, advanced training and evaluation. The article substantiated the ways of improving the regulatory and legal regulation of the selection problem of public service personnel.

Key words: public service, public servant, selection of personnel, competition, evaluation, interview, testing, situational tasks, civil service positions, involvement in public service, improvement of selection of personnel in the public service.

Галанюк Я.С.

Національна академія державного управління при Президентові України

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті проводиться аналіз змісту механізму взаємодії Державної прикордонної служби України з органами державної влади та місцевого самоврядування. Розглянуто ієрархічну структуру їх взаємодії. Наведено розроблену автором структуру механізму їх взаємодії, в якій відображено механізм взаємодії та його основні принципи, організація взаємодії та її основні елементи, реалізація взаємодії. Проаналізовано посторганізаційний управлінський (регулюючий) вплив на суб'єкти взаємодії – координацію взаємодії. Запропоновано створення в структурі ДПСУ Центру координації взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування у сфері безпеки державного кордону. Визначено його основні завдання та функціональні напрями діяльності. Наведено складені автором основні напрями створення системи спільного застосування інформаційно-телекомунікаційних систем і засобів їх забезпечення в діяльності ДПСУ та органів державної влади України.

Ключові слова: Державна прикордонна служба України, прикордонна безпека, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, взаємодія, координація, Центр координації, механізм взаємодії, організація взаємодії.

Постановка проблеми. Нині проблема забезпечення національної безпеки, у тому числі охорони державного кордону, запобігання контрабанді, незаконній міграції, торгівлі людьми та іншим проявам транскордонної злочинності, вкрай актуальна. У період військової агресії з боку Російської Федерації, порушення режиму державного кордону на тимчасово окупованих територіях, активізації сепаратистських настроїв, появи загроз тероризму тощо, питання взаємодії державних структур набуло особливої актуальності.

Державна прикордонна служба України (далі – ДПСУ) є центральним органом виконавчої влади, на який покладається обов'язок щодо реалізації державної політики у сфері охорони державного кордону [1]. Проте охопити весь спектр функцій у сфері прикордонної безпеки ДПСУ самостійно не може, у зв'язку із чим виникає необхідність в організації ефективної взаємодії з відповідними органами державної влади, місцевого самоврядування щодо координування діяльності у напрямку забезпечення територіальної недоторканності України і, за необхідності, відбиття вторгнення або нападу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти взаємодії органів охорони дер-

жавного кордону і митних органів розглядалися в роботах А.І. Педешко, С.В. Продайко, С.С. Савчук, щодо врегулювання міграційних процесів з правоохоронними органами та боротьбою зі злочинністю – в роботах О.В. Кузьменко, Н.П. Тиндик, В.І. Палько, С.Ф. Константинов, О.М. Литвинов, Ю.В. Марченко та ін. Особливості взаємовідносин органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні досліджені А.Р. Крусян, О.О. Бабіною та ін. Взаємодію прикордонних органів під час провадження дізнання у справах про порушення державного кордону досліджували С.Г. Мельник, О.В. Андрушко, В.М. Ярін, Ю.І. Литвин, В.О. Сич. Віддаючи належне науковцям, у чиїх працях розглядалися окремі аспекти взаємодії, необхідно зауважити, що питання механізму взаємодії ДПСУ з органами державної влади та місцевого самоврядування у сфері охорони та захисту державного кордону залишається недостатньо вивченим і потребує подальших наукових досліджень відповідно до умов сьогодення.

Метою статті є аналіз змісту механізму взаємодії Державної прикордонної служби України з органами державної влади та місцевого самоврядування у сфері охорони та захисту державного кордону.

Виклад основних результатів дослідження. Загальновідомо, що будь-яке явище або процес не мають практичного значення без робочого механізму їх реалізації. Взаємодія ДПСУ з органами державної влади також являє собою певний механізм. Більш того, це – динамічне явище, яке залежить від способу його функціонування – механізму реалізації [2, с. 47].

Однозначного розуміння категорії «механізм» в науці немає. На нашу думку, механізм взаємодії ДПСУ з органами державної влади та місцевого самоврядування являє собою єдиний комплексний регулятор, спрямований на забезпечення прикордонної безпеки, запобігання контрабанді, незаконній міграції, транснаціональній злочинності шляхом налагодження координації діяльності та встановлення чіткої взаємодії між прикордонним відомством та інституціями публічної влади. Оскільки будь-який механізм є системою з високим ступенем організованості, а кожна система має свою структуру, можна говорити і про структуру механізму взаємодії ДПСУ з органами державної влади у сфері охорони та захисту державного кордону (рис. 1).

Вказаний механізм включає в себе організацію досліджуваної взаємодії та сам процес цієї взаємодії. Тому вважаємо за необхідне виділити в структурі цього механізму дві складові – організаційну та діяльну. Для їх позначення найбільш доцільним є використання категорій «організація взаємодії» та «реалізація взаємодії». Вважаємо, категорія «організація», стосовно досліджуваної проблеми, може використовуватися у двох значеннях: 1) як один із найважливіших елементів механізму взаємодії ДПСУ у сфері охорони державного кордону, втілений у впливі на процес цієї взаємодії з метою її упорядкування; 2) як бажаний кінцевий результат такого впливу, необхідний якісно новий рівень спільної узгодженої діяльності.

Взаємодія ДПСУ з органами державної влади та місцевого самоврядування проявляється в їх спільній діяльності, яка здійснюється в рамках цієї системи. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» [1] в контексті організації та реалізації взаємодії на неї покладено функції: ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону; протидія незаконній міграції на державному кордоні; участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом, а також припинення діяльності незаконних воєнізованих

формувань, злочинних організацій, що порушили порядок перетинання державного кордону тощо. Таким чином, у процесі організації цієї взаємодії підрозділи ДПСУ систематично координують та синхронізують свою діяльність із підрозділами міністерств та служб, органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Стосовно ієрархічної структури ДПСУ вказана взаємодія здійснюється на трьох рівнях, що передбачає наявність відповідної її організації.

Національний рівень передбачає організацію та реалізацію досліджуваної взаємодії відповідних державних і недержавних органів України. В якості суб'єктів взаємодії тут виступають ДПСУ та органи державної виконавчої влади (СБУ, НП, ДМС, ДФС тощо). Регіональний рівень має свою багаторівневу структуру, обумовлену суб'єктним складом. Суб'єктами продукування організаційних рішень, що регулюють відносини з іншими суб'єктами цієї системи на регіональному рівні, є керівники: а) начальники регіональних управлінь ДПСУ; б) голови обласних державних адміністрацій. Місцевий рівень передбачає прийняття організаційних рішень начальниками прикордонних загонів, а також місцевими органами публічної влади з питань їх компетенції в сфері охорони та захисту державного кордону, що, зокрема, регулюється «Порядком здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні» [3].

Основними вимогами, що висувуються до необхідного рівня організованості цієї взаємодії, є: надійність і раціональність взаємодії; її ефективність; економія сил і засобів; чіткість і оперативність (своєчасність) дій по взаємодії; збереження при організації взаємодії організаційної структури суб'єктів [4, с. 3].

Отже, захист державного кордону як частина системи забезпечення безпеки України і реалізації державної політики полягає в узгодженій діяльності не тільки органів державної влади, а й органів місцевого самоврядування. Дана обставина виводить проблему взаємодії на загальнодержавний рівень.

З проведеного вище аналізу змісту механізму досліджуваної взаємодії випливає висновок, що вона не обмежується комплексом організаційних заходів та діями по взаємодії, існує нагальна потреба в подальших діях щодо управління та регулювання процесу цієї взаємодії. До таких посторганізаційних управлінських або регулюючих впливів на суб'єкти взаємодії, перш за все,

відносяться дії координуючого значення. Так само як і щодо багатьох інших аналізованих у цьому дослідженні категорій, в науці немає єдиного розуміння значення категорії «координація». На нашу думку, координація – свобода не тільки органів, наділених владними повноваженнями по відношенню до об'єктів цієї координації. Вона носить більше організаційно-регулюючий, ніж владно-розпорядчий характер і тому є не тільки засобом управління, а й регулювання.

Таким чином, координація має два прояви: вертикальна координація, заснована на підпорядкуванні, і горизонтальна координація, що припускає партнерські відносини. Суб'єктами координації, що здійснюється в рамках даного дослідження з метою регулювання взаємодії, виступають: Голова ДПСУ, керівники регіональних управлінь, їх заступники, а також керівники підрозділів ДПСУ всіх рівнів. Однак для всіх зазначених суб'єктів координація не є їхнім головним напрямком діяльності, а здійснюється факультативно, в інтересах вирішення інших основних завдань, що стоять перед цими суб'єктами. Слід зауважити, що координація досліджуваної взаємодії, що здійснюється в межах самої правоохоронної діяльності, також неоднорідна. Координаторами можуть виступати не лише ДПСУ, а й відповідні посадові особи інших взаємодіючих суб'єктів.

Отже, по відношенню до всієї охоронної системи координацію досліджуваної взаємодії слід поділяти на надсистемну (Президент України і Кабінет міністрів України) і внутрішньосистемну (має багаторівневу структуру та здійснюється на національному (Головою ДПСУ та ЦОВВ), регіональному (начальники регіональних управлінь та посадові особи місцевих органів державної влади) і місцевому рівнях (начальники прикордонних загонів, і посадові особи органів публічної влади).

Аналізуючи зміст координації як цілеспрямованого вольового впливу суб'єкта на об'єкт слід відзначити її розпорядчий характер. Останній виражається, по-перше, в наявності владних повноважень у координатора при вертикальній координації (наприклад, у Президента України, Голови Державної прикордонної служби України щодо підлеглих їм органів), по-друге, – в наявності повноважень у посадових осіб органів публічної влади при горизонтальному координуванні.

З координацією тісно пов'язана діяльність по контролю за досліджуваною взаємодією. Однак ці напрямки діяльності посторганізаційного характеру слід розрізняти. Якщо метою коорди-

нації є узгодження взаємодії об'єктів координації, то контроль взаємодії здійснюється з метою забезпечення дотримання необхідного режиму спільної діяльності всіма суб'єктами взаємодії. Зміст зазначеного режиму визначається, перш за все, атмосферою законності у взаємовідносинах, дотриманням основоположних принципів і вимог взаємодії [5, с. 21]. Останні, на наш погляд, входять в структуру аналізованого нами механізму і є його основним елементом.

На сьогодні в структурі Адміністрації ДПСУ відсутній підрозділ, який відповідає за організацію взаємодії служби з іншими органами публічної влади, а функції щодо координації та синхронізації дій підрозділів та інших силових формувань «розпорошені» між різними департаментами та частинами центрального підпорядкування. Слід також зауважити, що між взаємодіючими органами існує відсутність елементів підпорядкування (субординації), а існують зв'язки координації та обміну інформацією. Тому важливим є визначення координуючого центру, окреслення його функцій та напрямів діяльності.

Цінним у контексті досліджуваної проблеми, на нашу думку, є досвід європейських країн щодо забезпечення координації діяльності національних прикордонних служб країн-членів ЄС з метою охорони зовнішніх кордонів об'єднання. Так, ще у 2005 р. відповідним розпорядженням Європейської Ради було засноване Європейське агентство з охорони зовнішніх кордонів країн-членів Європейського Союзу (Frontex). За аналогічним принципом ми пропонуємо створити у структурі Адміністрації ДПСУ Центр координації взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування у сфері безпеки державного кордону (далі – Центр координації). Пропонована структура зможе акумулювати всі інформаційні потоки та оптимізувати діяльність, пов'язану з координацією та синхронізацією дій усіх органів державної влади, з метою недопущення порушення прикордонної безпеки.

Основними завданнями діяльності Центру координації пропонуємо встановити такі: здійснення моніторингу міграційних потоків спільно із ДМС та проведення аналізу ризиків щодо всіх аспектів інтегрованого управління кордонами; оцінка зовнішніх загроз та встановлення ступеня готовності державних структур протидіяти викликам військового, економічного, екологічного, санітарно-епідеміологічного та соціального характеру на державному кордоні; координація та організація спільних операцій органів державної

влади щодо реагування на зовнішні загрози на державному кордоні; створення пулу технічного обладнання для синхронізації дій органів державної влади у сфері забезпечення прикордонної безпеки, реалізації операцій швидкого реагування на зовнішні загрози, оптимізації діяльності пунктів пропуску та контролю міграції; розробка технічних стандартів для обладнання в контексті забезпечення контролю та зв'язку на тактичному рівні, а також технічного нагляду для забезпечення оперативності реагування на зовнішні загрози; організація скоординованих дій у сфері боротьби з організованою транскордонною злочинністю та тероризмом на державному кордоні шляхом взаємодії з іншими органами; розробка та експлуатація інформаційних систем, що дозволяють швидко і надійно обмінюватися інформацією щодо нових

ризиків управління кордоном та нелегальної імміграції, сприяння розробці та функціонуванню єдиного середовища обміну інформацією між ДПСУ та органами державної влади.

Відповідно до визначеного переліку завдань пропонуємо встановити такі функціональні напрями діяльності Центру координації: організація, планування, координація та оцінка спільних операцій та навчань; аналіз ризиків – систематичний аналіз інформації про поточну ситуацію на державному кордоні; дослідження та розробки у сфері інновації процедур перетину кордону та підвищення рівня прикордонної безпеки; оперативне об'єднане реагування на зовнішні загрози із використанням ресурсів ДПСУ, МВС, МОУ та СБУ; інформаційне забезпечення – створення системи і середовища обміну інформацією про нові

Механізм взаємодії ДПСУ з органами державної влади та місцевого самоврядування	Принципи механізму взаємодії
<p>єдиний комплексний регулятор, спрямований на забезпечення прикордонної безпеки, збереження цілісності і недоторканості державного кордону України, дотримання прикордонного режиму, запобігання контрабанді, незаконній міграції, транснаціональній злочинності шляхом налагодження координації діяльності та встановлення чіткої взаємодії між прикордонним відомством та інституціями публічної влади</p>	<ul style="list-style-type: none"> – дотримання законності, конституційних прав і свобод громадян при організації та здійсненні взаємодії, виражене в суворій відповідності дій взаємодіючих суб'єктів вимогам Конституції, законів і підзаконних актів; – комплексне використання сил і засобів, взаємодіючих суб'єктів, обумовлене єдністю їх завдань і цілей; – ділове співробітництво, взаємна зацікавленість і взаємодопомога; – узгодженість дій взаємодіючих суб'єктів щодо цілей, форм і методів, місця і часу, що виключає прогалини, паралелізм і дублювання в їх діяльності; – незалежність суб'єктів системи один від одного в субординаційних відносинах, самостійність кожного з них в межах наданих законодавством повноважень; – раціональність, ефективність, оперативність і безперервність взаємодії; – персональна відповідальність як керівників за організацію взаємодії, так і співробітників суб'єктів взаємодії за точну реалізацію певних узгоджених заходів.
<p>Мета: забезпечення здійснення спільної ефективної узгодженої діяльності національних, регіональних і місцевих органів на основі існуючої правової бази щодо організації та здійснення взаємодії з метою створення необхідних умов для охорони державного кордону</p>	

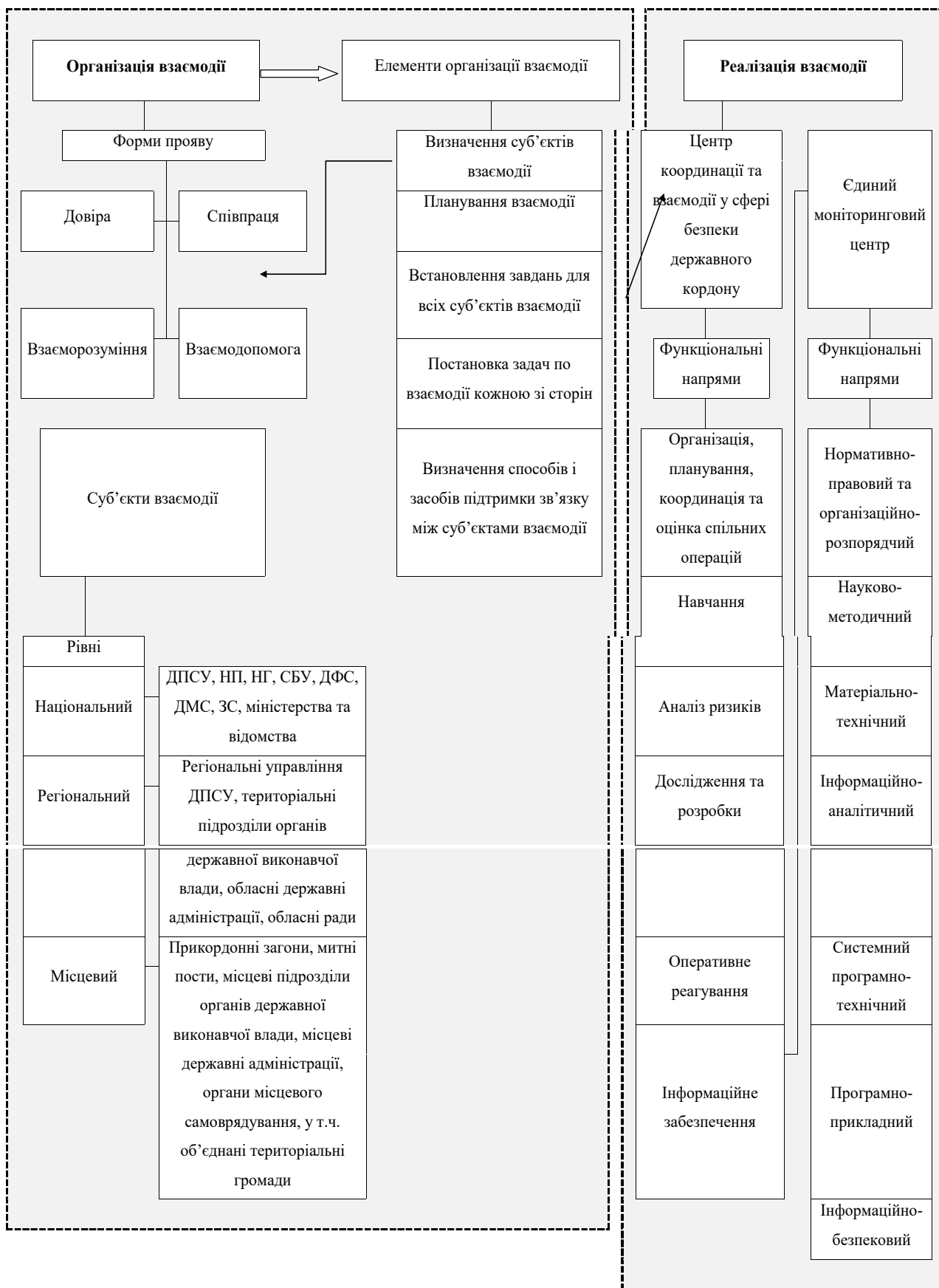


Рис. 1. Структура механізму взаємодії ДПСУ з органами державної влади та місцевого самоврядування

ризиків і поточні загрози на державному кордоні, забезпечення оперативної синхронізації обміну інформацією між ДПСУ та іншими органами.

Слід також зазначити, що в контексті удосконалення взаємодії ДПСУ з органами публічної влади особливої уваги потребує використання інформаційно-телекомунікаційних систем і засобів у сфері забезпечення державної безпеки, охорони кордону, протидії контрабанді. Застосування інформаційних технологій у процесі прикордонного контролю відповідає вимогам міжнародних стандартів та зафіксовано в Угоді про асоціацію України та ЄС [6] та прототипах ЄС, зокрема «Border and inland control», «Information and communication technology». Однією із складових частин взаємопов'язаних інформаційних систем та програмно-інформаційних комплексів є системи інтелектуального відеоконтролю.

Спільність завдань функціонування ДПСУ та інших органів державної влади дають підстави для створення і застосування інтегрованих інформаційно-телекомунікаційних систем (далі – ІТС) і засобів їх забезпечення. Функціонування таких ІТС передбачатиме виконання таких завдань: запобігання порушенню державного кордону, контрабанді та іншим правопорушенням в пунктах пропуску на державному кордоні; здійснення контролю за переміщенням громадян та транспортних засобів різного призначення у межах контрольованих територій в режимі «реального часу», а також відеофіксація переміщення; виключення впливу людського фактору на етапі виявлення ситуації/інциденту та прийняття рішення щодо реагування.

Ще у травні 2008 р. було затверджено «Положення про інтегровану міжвідомчу інформаційно-телекомунікаційну систему щодо контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон» [7], яким започатковано функціонування системи «Аркан», яка створена і функціонує з метою своєчасного, достовірного та функціонально повного інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності суб'єктів системи стосовно здійснення ними заходів із запобігання і недопущення в'їзду в/з Україну осіб, яким згідно із законодавством не дозволяється в'їзд в Україну або яких тимчасово обмежено в праві виїзду з України, а також виконання інших завдань у правоохоронній сфері згідно із законодавством. Використання цієї системи має ряд суттєвих переваг, зокрема створення і спільне використання баз даних всіма суб'єктами системи «Аркан».

Однак в умовах інтенсивного розвитку науки і техніки, появи нових технологій швидкого обміну

інформацією дещо застарілими є спосіб обміну даними, який використовується всередині системи «Аркан». Тому сьогодні доцільним є переформатування алгоритму функціонування цієї системи на основі внесення даних суб'єктами системи в режимі «реального часу» на основі доступу до окремих складових баз даних. Крім того, в контексті удосконалення взаємодії, вважаємо за необхідне розширити коло суб'єктів системи «Аркан», доповнивши їх базами даних усіх міністерств.

Об'єднання всіх загальнодержавних реєстрів та баз даних пропонуємо проводити за принципом «електронних мостів», що функціонуватимуть в online-режимі. За допомогою такого «глобального» об'єднання електронних систем ДПСУ отримує можливість автоматичного блокування-розблокування процедур в'їзду-виїзду за кордон; розшуку осіб, що переховуються від слідства і суду та ін. Базова структура за допомогою «електронних мостів» вестиме обмін даними зі всіма програмами, реєстрами та базами даних, що дозволить їх синхронізувати, підвищить оперативність, а отже і ефективність взаємодії ДПСУ з іншими органами державної влади.

Переформатування діючої системи «Аркан» дозволить досягнути: суттєвого спрощення її функціонування; автоматизації низки процедур пропуску через державний кордон; запровадження ефективних методів електронної комунікації між суб'єктами системи; ліквідації аналітичних та контрольних відділів із перерозподілом людських та матеріальних ресурсів; усунення корупційних ризиків шляхом вилучення суб'єктивного елемента (людини) із процесу прийняття рішень.

Враховуючи реальний стан справ та необхідність удосконалення спільного застосування телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем і засобів їх забезпечення у діяльності ДПСУ, ми пропонуємо створення Єдиного моніторингового центру в структурі Адміністрації ДПСУ шляхом реформування управління зв'язку та інформатизації Департаменту охорони державного кордону, що працюватиме за такими напрямками: науково-методичний (вироблення наукових підходів до розроблення, створення та функціонування інтегрованої системи), нормативно-правовий та організаційно-розпорядчий (формування нормативно-правової бази створення та спільного застосування телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем і засобів їх забезпечення у діяльності ДПСУ та інших органів державної влади-суб'єктів взаємодії), матеріально-технічний (сучасна комп'ютерна,

телекомунікаційна техніка, системне програмне забезпечення), інформаційно-аналітичний (єдина база даних з питань державної безпеки (як база для розробки алгоритмів відеоаналітики) в інтересах усіх зацікавлених структурних підрозділів ДПСУ та інших органів державної влади), системний програмно-технічний (орієнтування на функціонування у корпоративній інформаційній комп'ютерній мережі), програмно-прикладний (сучасні засоби управління базами даних, забезпечення формування, обробку, накопичення та підготовки інформації для передачі за узгодженими форматами), інформаційно-безпековий (нормативно-організаційні, стандартні програмно-технічні та спеціалізовані засоби захисту інформації).

Очевидно, що працездатність інтегрованої системи в цілому не повинна залежати від працездатності будь-якої складової системи/підсистеми.

Зміст механізму взаємодії ДПСУ у сфері забезпечення надійної охорони державного кордону не вичерпується проаналізованими нами вище організаційними і посторганізаційними елементами. Більшою мірою функціонування реального механізму обумовлено самими спільними діями ДПСУ з органами влади і місцевого самоврядування в досліджуваній сфері, які утворюють інший основний елемент цього механізму – процес взаємодії.

Висновок. Механізм взаємодії ДПСУ з органами державної влади і місцевого самоврядування в сфері охорони та захисту державного кордону – це функціональна система здійснення спільної узгодженої діяльності національних,

регіональних і місцевих органів на основі існуючої правової бази щодо організації та здійснення взаємодії з метою створення необхідних умов для охорони державного кордону.

Взаємодія ДПСУ з органами державної влади та місцевого самоврядування у сфері охорони та захисту державного кордону, як і будь-який інший процес, має об'єктивну і суб'єктивну сторони. Об'єктивна сторона визначає актуальність цієї взаємодії, її цілі і принципи та походить від об'єкта взаємодії, яким є фактичне регулювання суспільних відносин, що складаються у сфері охорони та захисту державного кордону. Тому невірним буде ігнорування похідної від зазначеного об'єкта щодо самостійного елементу механізму досліджуваної взаємодії – достовірної інформації про якісний стан цього об'єкта. Суб'єктивна сторона процесу взаємодії є похідною від суб'єктів цієї взаємодії і вказує, як здійснюється їх спільна узгоджена за програмними цілями діяльність, спрямована на забезпечення надійної охорони державного кордону. Вона, як нам уявляється, характеризується певними формами і методами досліджуваної взаємодії. Ефективність механізму взаємодії ДПСУ з органами публічної влади залежить не тільки від ступеня організованості процесу цієї взаємодії, але і від якості і раціональності, спільно здійснюваних заходів.

Перспективою подальших досліджень даної проблематики є удосконалення механізмів взаємодії ДПСУ з громадськими організаціями.

Список літератури:

1. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 № 661-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/661-15> (дата звернення 16.01.2018).
2. Мордовец А.А., Магомедов А.А., Силантьева Л.В., Чинчиков А.А. Права человека и деятельность органов внутренних дел. Саратов: ВШ МВД РФ, 1994. 134 с.
3. Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні : постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.1999 № 48 // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/48-99-%D0%BF> (дата звернення 16.01.2018).
4. Жильский Н.Н. Правовые и организационные основы взаимодействия органов внутренних дел с внутренними войсками в охране общественного порядка : дис ... канд. юрид. наук: 12.00.02. СПб., 1995. 190 с.
5. Мелкадзе О.В. О координации в системе контролирующих органов. Советское государство и право. 1986. № 12. С.21–26.
6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення 16.01.2018).
7. Про затвердження Положення про інтегровану міжвідомчу інформаційно-телекомунікаційну систему щодо контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон: наказ Адміністрації ДПСУ, Державної митної служби України, Державної податкової адміністрації України, МВС, МЗС, СБУ, СЗР від 03.04.2008 №284/287/214/150/64/175/266/75 // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0396-08/page> (дата звернення 16.01.2018).

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОГРАНИЧНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье проводится анализ содержания механизма взаимодействия Государственной пограничной службы Украины с органами государственной власти и местного самоуправления. Рассмотрена иерархическая структура их взаимодействия. Приведена разработанная автором структура механизма их взаимодействия, в котором отображен механизм взаимодействия и его основные принципы, организация взаимодействия и ее основные элементы, реализация взаимодействия. Проанализировано посторганизационное управленческое (регулирующее) влияние на субъекты взаимодействия – координация взаимодействия. Предложено создание в структуре ГПСУ Центра координации взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления в сфере безопасности государственной границы. Определены его основные задачи и функциональные направления деятельности. Приведены составленные автором основные направления создания системы общего применения информационно-телекоммуникационных систем и средств их обеспечения в деятельности ГПСУ и органов государственной власти Украины.

Ключевые слова: Государственная пограничная служба Украины, пограничная безопасность, органы государственной власти, органы местного самоуправления, взаимодействие, координация, Центр координации, механизм взаимодействия, организация взаимодействия.

IMPROVING MECHANISMS OF COOPERATION BETWEEN THE STATE BORDER SERVICE OF UKRAINE AND THE STATE AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENT BODIES

The article analyses the mechanism content of cooperation of the State Border Service of Ukraine with the state authorities and local government bodies. There has been considered a hierarchical structure their cooperation. There has been represented their cooperation mechanism structure, developed by the author, reflecting the cooperation mechanism and its main principles, cooperation organization and its main elements, cooperation realization. Post organizational administrative (regulating) impact on the cooperation subjects has been analyzed – cooperation coordination. It has been suggested that the Center of Coordination of Cooperation with the State Authorities and Local Government should be established within the structure of SBSU in the sphere of the state border security. There have been defined its main tasks and functional trends. The author has emphasized the main trends of establishing a system of common application of information and telecommunication systems and means of their ensuring in the SBSU activity and state authorities.

Key words: the State Border Service of Ukraine, border security, state authorities, local government bodies, cooperation, coordination, the Center of Coordination, cooperation mechanism, cooperation organization.

Губар О.В.

Національна академія державного управління при Президентові України

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БІОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

У статті проведено аналіз державного управління процесом забезпечення біологічної безпеки на регіональному рівні. Розглянуто роль органів місцевого самоврядування в системі державного управління у сфері біологічної безпеки. Досліджено організаційно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення біологічної безпеки на підпорядкованих територіях. Проаналізовано нормативно-правову базу та виявлено недоліки, що потребують внесення відповідних змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів. Визначено шляхи вдосконалення державного управління у сфері біологічної безпеки на регіональному рівні.

Ключові слова: державне управління, державне управління у сфері біологічної безпеки, система державного управління у сфері біологічної безпеки, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Відповідно до Конституції України життя, здоров'я та безпека людини визнаються найвищою соціальною цінністю [1]. У сучасних умовах напруженої воєнно-політичної ситуації використання різних інструментів гібридної війни, поряд із проблемами забезпечення економічної, енергетичної, інформаційної та інших видів безпеки держави важливого значення набуває питання забезпечення біологічної безпеки.

Стратегією національної безпеки України визначено необхідність вжиття заходів для забезпечення біологічної безпеки, унеможливлення поширення небезпечних інфекційних захворювань та підтримання міжнародних зусиль у цій сфері [2]. Захист населення від інфекційних хвороб визнано одним із пріоритетних напрямів діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування [3].

Водночас у рамках Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом Україна взяла на себе зобов'язання щодо підвищення рівня безпеки та захисту здоров'я людини, попередження і контролю за інфекційними хворобами, підвищення готовності до ризику спалахів високопатогенних хвороб як передумови сталого розвитку і економічного зростання [4]. Крім того, динамічне зростання транскордонного переміщення людей, тварин, рослин, товарів та транспортних засобів [5] в умовах нестабільної епідемічної, епізоотичної ситуації у світі, розвитку біотехнологій збільшують ризик завезення і поширення на територію країни збудників небезпечних інфекційних захворювань, генетично модифікованих біологічних видів, небезпечних представників флори і фауни,

а також інтродукції чужорідних біологічних видів у навколишнє природне середовище [6].

Внаслідок глобалізаційних процесів змінюються параметри поширення інфекційних і паразитарних захворювань, властивості збудників та патогенез спричинених ними інфекційних захворювань, виникають нові штами збудників небезпечних захворювань. На фоні значних змін у соціальній та демографічній структурі суспільства внаслідок урбанізації погіршується екологічний стан навколишнього середовища, прискорюється ритм життя, збільшуються психоемоційні навантаження, зміни соціального статусу і поведінкових реакцій людей, наявність ознак соціальної дезорганізації у значній частини населення, сприяють виникненню імунодефіцитних станів, негативно позначаються на характеристиках епідемічного процесу та супроводжується поширенням небезпечних інфекційних захворювань. Глобальні соціально-економічні та демографічні зміни сприяють проникненню інфекційних агентів у великі популяції та швидкому поширенню у світі [7]. Отже, за сучасних умов розвитку суспільства проблема удосконалення державного управління у сфері біологічної безпеки набуває особливої актуальності.

Вивчення проблем, пов'язаних із державним управлінням у сфері біологічної безпеки, виявило, що пріоритет у забезпеченні біологічної безпеки держави в цілому належить центральним органам виконавчої влади. Водночас органи місцевого самоврядування є суб'єктами забезпечення біологічної безпеки у межах підвідомчих їм територій та можуть відігравати провідну роль у забезпеченні біологічної безпеки на регіональному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню актуальних питань, пов'язаних із різними напрямками діяльності органів місцевого самоврядування присвячені праці багатьох закордонних та вітчизняних учених. Питання визначення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення національної безпеки та їх ролі в системі протидії проявам екстремізму висвітлено в роботах: Ю. Ірха, Л. Радовецької, З. Чуйко та ін. Актуальні питання, пов'язані з визначенням повноважень органів місцевого самоврядування у сферах охорони здоров'я, цивільного захисту, надзвичайних ситуацій, забезпечення безпеки життєдіяльності територіальних громад, висвітлено в роботах: О. Бобровської, Л. Жаліло, Г. Ігнатєва, В. Костенко, С. Кочерова, В. Кудінова, В. Курилко, М. Курило, М. Маюрова, О. Пахаренко, А. Рогуля, , І. Рожкова, І. Солоненко та ін.

Висвітленню ролі органів місцевого самоврядування в реалізації екологічної політики, забезпеченні сталого розвитку сільських громад, їх впливу на покращення екологічної ситуації в регіоні, присвячено роботи С. Майстро, О. Яценко, С. Нешик, У. Антонюк, Г. Алексєєва, Л. Ємець, Т. Іванової та ін.

Однак до цього часу залишається недостатньо дослідженим питання визначення ролі органів місцевого самоврядування в системі державного управління у сфері біологічної безпеки, що стало підставою для проведення цього дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження ролі органів місцевого самоврядування в системі державного управління у сфері біологічної безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження. З позицій державного управління біологічну безпеку можна розглядати як стан захищеності живих організмів від будь-яких деструктивних впливів та загроз, що забезпечується завдяки цілеспрямованій діяльності суб'єктів забезпечення біологічної безпеки, які використовуючи можливості держави, здійснюють розробку та реалізацію регулюючих, координуючих та контролюючих державно-управлінських впливів для прогнозування, своєчасного виявлення і нейтралізації загроз життєво важливим інтересам суспільства і держави у сфері біологічної безпеки. Важлива роль у процесі забезпечення біологічної безпеки держави належить органам місцевого самоврядування.

У сучасних геополітичних умовах до основних видів загроз на глобальному, загальнодержавному та регіональному рівнях відносять

загрози, обумовлені: ускладненням соціально-політичної та економічної ситуації, зокрема пов'язані з виникненням екстремістських ідеологій [8], військових конфліктів, використанням засобів масового знищення, здійсненням диверсійних актів на небезпечних об'єктах або з використанням біологічних засобів ураження; господарською діяльністю людини, що сприяють перевищенню допустимих меж шкідливого впливу на біосферу; екологічними, природними, космічними та техногенними чинниками. Основними чинниками, що сприяють дестабілізації ситуації у сфері біологічної безпеки на регіональному рівні, є: соціальні, політичні, комунально-побутові, природні, техногенні, екологічні, інформаційні, психологічні, кримінальні, терористичні, військові та ін. Крім того, важливе значення мають такі фактори, як: наявність ендемічних та ензоотичних територій; можливість виникнення та поширення на територію країни масових відомих та невідомих раніше інфекційних захворювань людей, тварин та рослин.

Біологічна безпека держави та окремих адміністративно-територіальних одиниць забезпечується шляхом здійснення комплексу організаційних медико-санітарних, санітарно-гігієнічних, лікувально-профілактичних, протиепідемічних заходів, спрямованих на запобігання занесенню та поширенню на територію країни небезпечних інфекційних хвороб та ввезенню на її територію товарів, хімічних, біологічних і радіоактивних речовин, відходів, інших вантажів, небезпечних для життя та здоров'я людини; профілактики інфекційних захворювань; забезпечення населення якісною питною водою, безпечними продуктами харчової, фармацевтичної, медико-біологічної, сільськогосподарської промисловості; встановленням санітарних, ветеринарних та фітосанітарних карантинних обмежень; здійснення контролю за діяльністю об'єктів підвищеної небезпеки та ін. Провідна роль у здійсненні цих заходів на територіях адміністративно-територіальних одиниць належить місцевому самоврядуванню як гарантованому державою праву територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Проведений аналіз чинних нормативно-правових актів свідчить, що органи місцевого самоврядування мають певні повноваження щодо забезпечення біологічної безпеки на відповідній території. До таких повноважень можна віднести: повноваження щодо профілактики інфекційних захворювань; проведення профілактич-

них і протиепідемічних заходів на територіях підпорядкованих територіях; організацію проведення, фінансування та матеріально-технічного забезпечення комплексних заходів спрямованих на ліквідацію епідемій та спалахів інфекційних хвороб та їх наслідків; забезпечення участі в боротьбі з інфекційними хворобами закладів та установ охорони здоров'я усіх форм власності; вдосконалення мережі спеціалізованих закладів та установ охорони здоров'я, діяльність яких пов'язана із захистом населення від інфекційних хвороб; забезпечення доступності і безоплатності надання медичної допомоги хворим на інфекційні хвороби; забезпечення жителів міст та інших населених пунктів питною водою, відповідно до вимог санітарних норм та інші. На місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування покладено організацію та контроль за дотриманням встановленого на території карантину правового режиму, своєчасним і повним проведенням профілактичних і протиепідемічних заходів; створення на території карантину спеціалізованих закладів охорони здоров'я з особливим протиепідемічним режимом [9; 10].

Також визначено повноваження органів місцевого самоврядування щодо забезпечення контролю за додержанням керівниками та посадовими особами підприємств, установ, організацій усіх форм власності, а також громадянами санітарного та екологічного законодавства. Зокрема, вони здійснюють контроль за дотриманням усіма господарюючими суб'єктами ветеринарних, санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил норм, проведення ветеринарно-санітарних, протиєпізоотичних, профілактичних, протиепідемічних заходів під час догляду за тваринами, виробництва, переробки та реалізації продукції тваринництва.

Водночас до повноважень обласних, районних, Київської міської ради та інших рад у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки, віднесено: вирішення питань щодо регулювання земельних відносин та користування природними ресурсами у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки; вжиття в межах повноважень заходів, спрямованих на запобігання виникненню аварій і надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, обмеження та ліквідацію їх наслідків, інформування населення про їх виникнення та організацію його захисту; здійснення контролю за додержанням вимог законодавства суб'єктами

господарської діяльності; вжиття необхідних заходів, спрямованих на запобігання виникненню аварій та надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, обмеження та ліквідацію їх наслідків; участь в організації прийняття до експлуатації об'єктів підвищеної небезпеки, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормами включає відповідну територію; інформування населення про екологічно небезпечні аварії та надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру, дії, спрямовані на зменшення їх впливу на здоров'я людей, довкілля, заходи, спрямовані на подолання і ліквідацію наслідків аварій та надзвичайних ситуацій; організацію робіт з ліквідації наслідків аварій на об'єктах підвищеної небезпеки, а також інформування через засоби масової інформації про епідемічну ситуацію та здійснювані протиепідемічні заходи та ін. [3].

Зважаючи на те, що адміністративно-територіальні одиниці залежно від спрямованості та інтенсивності міжнародних зв'язків мають різний ступінь епідемічної загрози заносу збудників небезпечних інфекційних захворювань, планування заходів щодо санітарної охорони територій здійснюється окремо для кожної адміністративної території країни, з урахуванням ризиків занесення та поширення збудників небезпечних інфекційних захворювань, результатів аналізу інтенсивності та видів транспортних зв'язків, міграційних потоків, клімато-географічних особливостей території, соціально-економічних умов життя населення, стану санітарного та комунального благоустрою населених пунктів, існуючої мережі закладів охорони здоров'я, рівня медичного обслуговування населення, а також інших факторів, що впливають на своєчасність та повноту проведення заходів з локалізації та ліквідації вогнищ інфекційних захворювань.

Найбільшу небезпеку щодо занесення та поширення збудників небезпечних інфекційних захворювань становлять території, що мають пряме інтенсивне міжнародне повітряне і морське сполучення з країнами Африки, Азії і Південної Америки, такі території вважають територіями з високим ризиком. Території, що мають періодичне пряме транспортне сполучення з країнами, в яких реєструються небезпечні інфекційні захворювання, відносять до територій з обмеженим ризиком. Території, що не мають прямих транспортних зв'язків із країнами, в яких реєструються небезпечні інфекційні захворювання, не можуть бути воротами для занесення

збудників небезпечних захворювань, відносять до територій з обмеженим ризиком, на таких територіях епідемічні ускладнення можуть виникати внаслідок вторинного занесення з територій першого і другого типу, або суміжних країн.

Для конкретної адміністративної території кожні 5 років визначаються завдання щодо виконання закладами охорони здоров'я незалежно від форм власності профілактичних і протиепідемічних заходів, спрямованих на попередження занесення та поширення на цю територію небезпечних інфекційних хвороб. Щороку здійснюється корегування відповідних заходів з урахуванням епідемічної ситуації, спрямованості та обсягів міжнародних зв'язків.

На обласному рівні визначаються завдання щодо організації заходів санітарної охорони території області, створення резервів на випадок виникнення масових епідемічних ускладнень, підготовки медичних формувань. Враховуються такі особливості відповідних адміністративних територій, як наявність міжнародних транспортних зв'язків, соціально-економічні, комунальні та санітарні умови, рівень медичного обслуговування населення. Контроль виконання запланованих заходів здійснюється територіальними органами виконавчої влади або делегується окремим підрозділам органів місцевого самоврядування [11].

Таким чином, за результатами проведених досліджень встановлено, що органи місцевого самоврядування входять до переліку суб'єктів забезпечення біологічної безпеки, до повноважень яких віднесено забезпечення організації та проведення профілактичних і протиепідемічних заходів, санітарної охорони території, обмежувальних заходів стосовно хворих на інфекційні хвороби і бактеріоносіїв, виробничого контролю, лабораторних досліджень і випробувань при виробництві, зберіганні, транспортуванні, реалізації харчової та іншої продукції і продовольчої сировини, виконанні робіт і наданні послуг, організація та проведення медичних оглядів і обстежень, профілактичних щеплень, гігієнічного виховання та навчання громадян, інших заходів, передбачених санітарно-гігієнічними, санітарно-протиепідемічними, протиепізоотичними правилами і нормами.

Однак незважаючи на зазначене вище, система місцевого самоврядування не забезпечує належного рівня біологічної безпеки населення адміністративно-територіальних одиниць. Наразі відмічається низька спроможність тери-

торіальних громад, сільських та селищних рад щодо профілактики інфекційних захворювань, забезпечення санітарної охорони території, поводження з відходами та інших питань забезпечення біологічної безпеки населення. Вплив цього фактору серед низки інших призвів до того, що з 1991 року чисельність населення в Україні неухильно скорочується, залишається низьким показник рівня середньої очікуваної тривалості життя та тривалості здорового життя, зберігаються одні з найвищих в Європейському регіоні рівні природного спаду та загальної смертності населення, коефіцієнт смертності залишається одним із найвищих серед Європейських країн. Значна частина смертей відбувається передчасно від причин не детермінованих процесом старіння та безпосередньо не пов'язаних з віком. Зростає рівень поширеності хвороб та первинної захворюваності працездатного населення.

За останні 5 років кількість інфекційних захворювань, зареєстрованих на території країни, зросла майже на 8%. Інтенсивний показник захворюваності зріс майже на 15%. Кількість спалахів інфекційних захворювань, зареєстрованих на території країни, збільшилася майже в 6 раз, загальна кількість постраждалих внаслідок спалахів інфекційних захворювань збільшилася в 6,2 рази, а кількість постраждалих дітей – в 7,3 рази.

Оскільки повноваження територіальних громад поширюються на всі питання місцевого значення, саме територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування здійснюють управління майном, що перебуває в комунальній власності, затверджують та контролюють виконання програм соціально-економічного розвитку, бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць; утворюють, реорганізують, ліквідують та контролюють діяльність комунальних підприємств, організацій і установ, а також вирішують інші питання місцевого значення і мають бути тими соціальними утвореннями, що забезпечують біологічну безпеку на територіях відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Висновки. На сьогодні залишається актуальною проблема вдосконалення системи державного управління у сфері біологічної безпеки. Важливу роль у цьому процесі відіграють органи місцевого самоврядування. За результатами проведених досліджень встановлено, що основні функції органів місцевого самоврядування у

сфері забезпечення біологічної безпеки потребують вдосконалення. Тенденція до зростання загроз у сфері біологічної безпеки як на глобальному, загальнодержавному, так і на місцевому рівнях потребують створення і забезпечення ефективного функціонування системи державного управління у сфері біологічної безпеки на рівні регіонів і передбачати такі напрями, як імплементація напрацювань Європейського Союзу в царині забезпечення біологічної безпеки на регіональному рівні та постійне вдосконалення системи біологічного захисту, політичних, організаційних, соціально-економічних, інформаційних, правових та інших заходів, спрямованих на виявлення, локалізацію та ліквідацію спалахів небезпечних інфекційних захворювань, інших надзвичайних ситуацій; захист населення в мир-

ний та військовий час; попередження та зменшення ймовірності виникнення загроз біологічного характеру.

Необхідно розширити функції і повноваження органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення біологічної безпеки, зокрема у вирішенні питань щодо попередження транскордонного переносу та поширенню на територію країни збудників небезпечних інфекційних захворювань, генетично змінених біологічних видів, чужорідних та небезпечних для екосистем представників флори і фауни.

Перспективами подальшого розвитку досліджень є розгляд концептуальних основ державного управління у сфері біологічної безпеки та розробка теоретичних засад державного управління в зазначеній сфері.

Список літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-Р / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254> (дата звернення: 30.01.2018).
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 / Президент України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (дата звернення: 30.01.2018).
3. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06 квітня 2000 р. № 1645-III / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1645-14> (дата звернення: 30.01.2018).
4. Международная миграция и развитие: доклад Генерального секретаря ООН на семьдесят первой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 4 августа 2016 г. URL: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/A_71_296_R.pdf (дата звернення: 30.01.2018).
5. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII / Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1678-18> (дата звернення: 30.01.2018).
6. The impacts of weeds pests and diseases the New Zeland pastoral sector in the Future of NZ Agriculture: An Economic Perspective / S.L.Goldson et al. Wellington: NZX Limited, 2014. 68 p.
7. Брико Н.И., Покровский В.И. Глобализация и эпидемический процесс. Эпидемиология и инфекционные болезни. 2010. № 4. С. 4–10.
8. Ірха Ю.Б. Роль органів місцевого самоврядування у системі протидії проявам екстремізму на території України. Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2013. № 2(8). С. 1–13. URL: <http://www.lj.oa.edu.ua/articles/2013/n2/13iybntu.pdf> (дата звернення: 29.01.2018).
9. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4004-12> (дата звернення: 30.01.2018).
10. Про затвердження Правил санітарної охорони території України: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2011 р. № 893 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/893-2011-%D0%BF> (дата звернення: 30.01.2018).
11. Про затвердження Методичних вказівок планування заходів щодо попередження занесення і поширення в Україні небезпечних інфекційних хвороб: наказ МОЗ України від 12 березня 2007 р. № 113/Міністерство охорони здоров'я України. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MOZ6715.html (дата звернення: 30.01.2018).
12. Про об'єкти підвищеної небезпеки: Закон України від 18 січня 2001 р. № 2245-III / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2245-14> (дата звернення: 30.01.2018).

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БИОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА

В статье проведен анализ государственного управления процессом обеспечения биологической безопасности на региональном уровне. Рассмотрена роль органов местного самоуправления в системе государственного управления в сфере биологической безопасности. Исследованы организационно-правовые аспекты деятельности органов местного самоуправления по обеспечению биологической безопасности на подконтрольных территориях. Проанализирована нормативно-правовая база и выявлены недостатки, требующие внесения соответствующих изменений и дополнений в действующие нормативно-правовые акты. Определены пути совершенствования государственного управления в сфере биологической безопасности на региональном уровне.

Ключевые слова: государственное управление, государственное управление в сфере биологической безопасности, система государственного управления в сфере биологической безопасности, органы местного самоуправления.

LOCAL GOVERNMENT AGENCIES AS MEANS TO ENSURE THE BIOLOGICAL SECURITY OF THE STATE

The paper offers the review of the government's involvement in the process of ensuring the biological security of regions. The author has examined the role played by local government agencies in the public management of biological security, and looked into the organizational and legal principles upon which local government agencies act to ensure the biological security throughout the territories of their responsibility. The author has analyzed the relevant legal framework and identified the shortcomings that require introducing corresponding changes and amendments to the currently applicable laws and regulations. New ways have been proposed to improve the public management of bio- security at the regional level.

Key words: public administration, public management of biological security, public management system for biological security, local government agencies.

Делія О.В.

Національна академія державного управління при Президентіві України

МЕХАНІЗМ ВПЛИВУ СЕРЕДОВИЩА НА ВИРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: ДО ФОРМУЛЮВАННЯ ПРОБЛЕМИ

Обґрунтована актуальність проблематики середовища державної політики. Окреслені основні методологічні підходи щодо аналізу середовища державної політики. Подане авторське бачення механізму впливу складників середовища на процес вироблення державної політики. Здійснений контекстуальний аналіз поняття механізму.

Ключові слова: державна політика, середовище, механізм, складники середовища, макро-середовище, мікросередовище.

Постановка проблеми. Державна політика постає феноменом, який існує в історичному контексті, суспільній, економічній системі, в контексті соціальних норм, із прив'язкою до інших соціокультурних феноменів. В. Купрій, В. Тертичка підкреслюють, що «державна політика сьогодні – це не лише певна система координаційно-управлінської діяльності органів влади, але й об'єкт впливу» середовища [1, с. 66–70].

Уявлення про середовище вироблення державної політики дозволяє розглянути державну політику як масштабне поняття, визначити місце державної політики, дозволяє зіставити державно-політичний процес із іншими соціальними феноменами, проаналізувати його генезу та подальший поступ. Не підлягає сумніву, що розгляд державної політики поза її середовищем є обґрунтованим, коли виникає необхідність абстрактного дослідження конкретної проблеми державної політики в рамках галузевої спеціалізації. Водночас подібні дослідження не можуть претендувати на статус загальнотеоретичних.

Таким чином, дослідження середовища державної політики формулює онтологічний статус державної політики, надає останній глибоку змістовність та широкий контекст.

Категорія середовища державної політики відображає сукупну цілісність умов, чинників, детермінант, які в той чи інший спосіб, прямо чи опосередковано здійснюють вплив на вироблення державної політики, а також оточення, в якому здійснюється її перебіг. Концепція середовища державної політики дозволяє розкрити сутність останньої з точки зору репрезентації інтересів суспільства щодо регулювання процесів і відно-

син, які постали актуальними внаслідок викликів реальності, поточної політичної ситуації. В. Купрій, В. Тертичка під середовищем державної політики пропонують розуміти умови, обставини, чинники, контекст, усі явища, які здійснюють вплив на вироблення державної політики.

Підкреслимо, що державна політика не тільки є продуктом середовища, але здійснює перетворювальний вплив на зміст середовища. У середовищі державна політика відтворює себе, адаптується до середовища, одночасно формуючи його.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання середовища державної політики, впливу окремих його складників на державно-політичний процес стали предметом наукового аналізу у працях вітчизняних дослідників – В. Тертички, В. Кілієвича, які дослідили теоретико-методологічні аспекти розгляду суспільно-політичного середовища аналізу державної політики, його основні характеристики та принципи і моделі взаємодії із державно-політичним процесом [2]; А. Сельського, в ґрунтовній розвідці якого здійснений аналіз основних підходів до розуміння поняття «середовище», що отримали чільне місце у вітчизняному та зарубіжному публічно-управлінському науковому дискурсі, досліджена роль середовища в запровадженні механізмів державного управління в управлінську діяльність [3]. Проблематика середовища як категорії системного аналізу державної політики постають у центрі дослідницької оптики ряду зарубіжних науковців – Т. Дай, Дж. Андерсон, В. Лобанов [4; 5; 6].

Концептуалізація середовищної проблематики в міждисциплінарному контексті та генеза середовищного підходу були піддані детальному

дослідженню в наукових студіях Н. Барсукової, В. Шимко, В. Генисаретського тощо [7; 8; 9]. Теоретичний аналіз середовища як системи висвітлений С. Катліпом, А. Сентором та Г. Брумом у ґрунтовній монографії «Паблік рилейшенз. Теорія и практика» [10]. Дослідження середовища в рамках екологічного підходу постало предметом наукового розгляду Дж. Гібсона [11].

Проте наявний об'єм теоретико-методологічних знань про феномен «середовище державної політики» в науковому дискурсі має фрагментарний та несистематизований характер, відзначається відсутністю концептуалізації, і, як наслідок, не задовольняє практичні потреби державно-політичного процесу. Відповідно, потребує адекватного методологічного обґрунтування дослідження середовища державної політики та його складників.

У цьому контексті формулювання проблеми дослідження механізму впливу складників середовища на вироблення державної політики є метою даної публікації та одночасно початком вирішення комплексу за явлених наукових завдань.

Виклад основного матеріалу. Ведення до наукового обігу концепту «середовище державної політики» постає результатом сучасного осмислення державної політики як складного соціального феномену, який у кожній країні має свої особливості, водночас йому властивий загальний, універсальний сенс. Державна політика функціонує в соціальній сфері; таким чином, її вироблення зумовлено цілим рядом соціальних чинників, які характеризують різні сторони державно-політичного процесу.

Середовище державної політики являє собою сукупність чинників і умов, які надають державній політиці характер соціальної реальності. З одного боку, середовище постає сукупністю обставин, умов, форм соціальної реальності, в яких розгортається державна політика, інтерпретується як місце постійного «перебування» державної політики, з іншого боку, середовище здійснює вплив на вироблення державної політики. Зворотна результуюча такої взаємодії може бути спрямована і на зміну середовища, внаслідок цілеспрямованих дій, управлінського впливу чи стихійно.

Спираючись на раніше виділені наукові підходи та атрибутивні характеристики середовища, можна сформулювати загальне визначення поняття «середовище державної політики» [12].

Середовище державної політики є цілісною сукупністю об'єктивних та змінних умов, чинників, елементів реальності, з якою взаємодіє та в

якій розгортається державна політика, що проявляє себе як цінність для реалізації мети державної політики.

Колектив авторитетних вітчизняних дослідників формулює поняття вироблення державної політики як сукупності стадій, факторів, умов, діяльності суб'єктів політики та груп впливу в процесі вибору стратегічних цілей, а також їх закріплення у відповідних документах (законах, програмах, доктринах тощо) [13, с. 23].

Загалом підтримуючи таке бачення, зазначимо, що вироблення державної політики має багаторівневу та складну логіку, одночасно спирається на визначені моделі, коригується у відповідності із практичними реаліями та зовнішніми викликами. Вироблення державної політики піддається впливу в контексті зацікавленості чи незацікавленості окремих органів управління, існуючих у них політичних чи адміністративних союзів, домовленостей, позицій вищих посадовців осіб чи впливових осіб без формального статусу. Вироблення державної політики формується також із дій політичного режиму із його власною інтерпретацією проблеми державної політики та нагальних потреб суспільства, існуючих бюрократичних та управлінських підходів, інтересів та менталітету чиновницького апарату, в певному середовищі та під впливом останнього.

Подібна інтерпретація процесу вироблення державної політики дає підстави для виявлення механізму її формування та фіксації багаторівневої природи останнього. Не вдаючись до аналізу наукових підходів щодо розуміння поняття механізму, яке має загальнонауковий характер, а в теорії державного управління функціонує ряд визнаних науково-методологічних шкіл із цього питання, підкреслимо, що поняття «механізм» стосовно теми нашого дослідження розкриває особливий вид взаємодії в системі «середовище-державна політика».

Механізм у цьому контексті постає всією сукупністю природних і соціальних компонентів, чинників і проявів середовища, які знаходяться у взаємно детермінованому стані і здійснюють прямий та опосередкований вплив на процес вироблення державної політики, її зміст, результати і наслідки. Структурно-функціональний характер механізму зумовлює включення до його структури ресурсів, норм, звичаїв, технологій, принципів тощо, а також скеровує функціональну спрямованість елементів механізму – структурування впливів та проявів середовища та інтеграція до системи прийняття політичних рішень. Реалізація механізму передба-

чає взаємодію всіх складників середовища державної політики [14; 15].

На відміну від загально визнаних властивостей механізму як послідовного, упорядкованого управлінського впливу суб'єкта на об'єкт, в механізмі впливу середовища державної політики втілюється одночасно організуючий вплив об'єкта (середовище) та його антропоморфних і природних (неантропогенних) властивостей на суб'єкт.

Складна та багаторівнева природа механізму впливу компонентів середовища на вироблення державної політики, яка іноді має суперечливий характер, ускладнює теоретичний аналіз. Це поняття може набувати сенсу в контексті аналізу відносин суб'єкту і тих умов, в яких він діє. Висловлене може повною мірою реалізовуватись на макрорівні взаємодії суб'єктів та їх середовищ, дослідження яких є ключовою тематикою управлінських теорій та теорій систем.

Базовий постулат теорії систем – все що поза системою є середовищем системи, дозволяє відзначити декілька важливих аспектів: зовнішнє середовище системи являє собою несистемну сукупність об'єктів; компоненти середовища можуть володіти системними властивостями, тобто містити інші соціальні системи.

Взаємодія системи із середовищем здійснює вплив на процес управління системою, тому проблематика середовища постає ключовою в науці управління через конструювання категорій: «середовище управління», «середовище організації». Управлінський підхід розглядає середовище як сукупність викликів, які здійснюють вплив на організацію. Відмінною особливістю підходу є чітка прикладна орієнтація досліджень середовища задля досягнення цілей організації через застосування сканування середовища, аналізу зацікавлених груп, визначення найбільш значущих елементів, «конфігураційного» підходу, SWOT-аналізу тощо.

У структуру середовища вводиться макро- і мікросередовище. Під макросередовищем розуміється зовнішнє середовище (загальний контекст) – природні, соціально-економічні, політичні чинники широкого контексту, які ґрунтуються на історичних, правових, моральних, природно-географічних основах політики та національних традиціях тощо. Зовнішнє середовище окреслює межі можливих дій та визначає ефективність політики. У сучасних умовах роль зовнішніх чинників суттєво підвищується у зв'язку із глобалізаційними процесами в усіх сферах життєдіяльності людства.

Саме в зовнішніх середовищах знаходяться джерела змін у соціальних системах [16].

Відтак макросередовище уособлює сукупність чинників широкого соціального плану, серед яких особливе місце посідають політичні чинники. Ці чинники мають переважно об'єктивний характер та знаходяться поза зоною впливу державних структур.

Мікросередовище охоплює чинники, які мають безпосереднє відношення до економічного суб'єкта: кадрова структура, організаційна культура, цілепокладання організації. До мікросередовища включаються внутрішні чинники, які мають пряме, безпосереднє відношення до суб'єкта.

Внутрішнє середовище традиційно пов'язують із діяльністю органів державної влади, які беруть участь у процесі вироблення політики: організаційно-кадрова, бюрократична структура, установлені процедури і нормативи, особистісні характеристики суб'єктів, учасників вироблення політики [17].

В інших концептуалізаціях класифікацій виділяються чинники зовнішнього середовища прямої дії: (1) (ділове середовище, мікросередовище), які здійснюють безпосередній вплив на суб'єкт та на які можна справляти зустрічний вплив, управляти тощо, і чинники зовнішнього середовища опосередкованого впливу; (2) (загальне середовище, мікросередовище, фонове середовище), цілеспрямований вплив на які неможливий або утруднений.

На нашу думку, компонентний підхід до аналізу механізму впливу середовища на вироблення державної політики із виділенням масштабних, чітко окреслених складників, структурує сам механізм та дозволяє сформуванню основні напрями аналізу впливу складників середовища на вироблення державної політики. У межах компонентного підходу доцільно виділити наступні складники середовища державної політики: політичне середовище, природне середовище, соціально-економічне середовище, інформаційно-комунікативне середовище.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проблематика механізму впливу середовища на вироблення державної політики постає наслідком осмислення онтологічних основ державної політики, інтерпретації її як складного соціального явища у взаємозв'язку з іншими феноменами. Складна, багаторівнева природа середовища державної політики актуалізує його компонентний аналіз.

Перспективою подальших розвідок у цьому напрямі є дослідження механізму вироблення державної політики в розрізі складників середовища.

Список літератури:

1. Соціополітичне середовище аналізу державної політики // Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень: збірка док. і матеріалів / уклад.: О.І. Кілієвич, В.В. Тертичка. К., 2004. С. 66–70.
2. Соціально-політичне середовище державної політики / уклад. В.О. Купрій. Київ, 2009. 76 с.
3. Сельський А. Середовище застосування стратегічного управління: формування державної політики. Економіка і держава. 2013. № 6. С. 119–122.
4. Дай Т. Основи державної політики. Одеса. 2005. 468 с.
5. Anderson J. Public policymaking / Houghton Mifflin Company, 1997. 355 p.
6. Лобанов, В.В. Государственное управление и общественная политика . СПб: Питер, 2004. 447 с.
7. Барсукова Н.И. Дизайн среды в проектной культуре постмодернизма. Москва: ФГОУ ВПО РГАУ – МСХА им. К.А. Тимирязева, 2007. 242 с.
8. Шимко В.Т. Основы дизайна и средовое проектирование / В.Т. Шимко. Москва: ИМДТ, 2005. 58 с.
9. Генисаретский О.И. Средовой подход в дизайне и архитектуре: содержание и основные моменты. URL: <http://prometa.ru/olegen/6/0>.
10. Катлип Скотт М. Паблик рилейншенз. Теория и практика, 8-е изд.: пер. с англ. Москва: Издательский дом «Вильямс», 2003. 624 с.
11. Гибсон Дж. Экологический подход к зрительному восприятию. Москва: Прогресс, 1988. 464 с.
12. Делія О.В. Категорії концепту «середовище»: теоретичний аналіз. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 17. С. 92–95.
13. Державна політика: підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К.: НАДУ, 2014. 448 с.
14. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування: Науковий вісник. URL: http://www.nbu.gov.ua/ejournals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.
15. Нижник Н. Системний підхід в організації державного управління : Навчальний посібник. К.: УАДУ, 1998. 160 с.
16. Аналіз політики для використання соціально-економічних переваг видобувних проектів в Україні / В.В. Тертичка, Г.Л. Рябцев, С.В. Сапегін, О.В. Берданова. К.: Псіхея, 2015. 84 с.
17. Енциклопедичний словник з державного управління / укл.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.

МЕХАНИЗМ ВЛИЯНИЯ СРЕДЫ НА ВЫРАБОТКУ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ: К ФОРМУЛИРОВКЕ ПРОБЛЕМЫ

Обоснована актуальность проблематики среды государственной политики. Очерчены основные методологические подходы анализа среды государственной политики. Представлено авторское видение механизма воздействия составляющих среды на процесс выработки государственной политики. Проведен контекстуальный анализ понятия механизма.

Ключевые слова: государственная политика, среда, механизм, составляющие среды, макросреда, микросреда.

MECHANISM OF ENVIRONMENTAL INFLUENCE ON THE FORMATION OF PUBLIC POLICY: THE FORMULATION OF THE PROBLEM

The urgency of the problem of the public policy environment is substantiated. The main methodological approaches to the consideration of the public policy environment are outlined. The author's vision of the mechanism of the impact of the components of the environment on the process of elaborating public policy is presented. Conducted a contextual analysis of the concept of the mechanism.

Key words: public policy, environment, mechanism, components of the environment, macroenvironment, microenvironment.

Дубчак Л.М.

Національна академія державного управління при Президентіві України

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАХИСТУ ПРАВ ОСІБ, ПОЗБАВЛЕНИХ ВОЛІ

У статті представлено аналіз основних організаційно-правових механізмів захисту прав осіб, позбавлених волі, які визначені як міжнародні стандарти у відповідних нормативно-правових документах, прийнятих Радою Європи та Генеральною Асамблеєю ООН. Проведені систематизація та узагальнення вказаних механізмів. Досліджено та проаналізовано такі основні функції міжнародних інституцій у захисті прав осіб, які позбавлені волі (Європейський Комітет із питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню; Підкомітет із попередження катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів звернення та покарання Комітету проти катувань; Європейський Суд із прав людини в Стразбурзі), як контроль установ відбування покарання та розгляд індивідуальних скарг.

Ключові слова: права людини і громадянина, захист прав людини і громадянина, засуджені, особи, позбавлені волі, покарання, катування, міжнародні стандарти поводження із засудженими, механізм контролю, превентивний механізм, скарги.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В умовах глобалізації сучасна міжнародна спільнота приділяє особливу увагу вирішенню проблеми захисту прав людини і громадянина з метою створення уніфікованого підходу до визначення механізмів їх забезпечення.

На сьогодні в умовах міжнародного співробітництва визначена ціла система інституцій та відповідно механізмів, котрі забезпечують контроль за охороною та захистом прав людини і громадянина. У конституціях демократичних держав обов'язково передбаченні статті, котрі гарантують їх дотримання. Це має місце і в Конституції України, зокрема її II розділ присвячений роз'ясненню «прав, свобод і обов'язків людини і громадянина».

Особливу групу людей, котрі підпадають під загрозу порушення прав людини та громадянина, є особи, що відбувають покарання. Відповідно, міжнародна інституційна практика захисту прав людини передбачає створення організаційно-правових механізмів, спрямованих на контроль за їх дотриманням.

Сучасне кримінально-правове законодавство розвинених країн враховує такий механізм, котрий надає можливість захистити права будь-якої людини в судовому порядку та через інші правові механізми реагування на такі порушення. Однак із метою контролю ефективності дії меха-

нізмів захисту прав осіб, позбавлених волі, в умовах глобалізації необхідно створити загальні стандарти і забезпечити гарантію їх дотримання. Над цим і працює міжнародна спільнота протягом останніх 70 років.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.

У статті використані основні міжнародні нормативно-правові акти, котрі регулюють вирішення організаційно-правових засад захисту прав засуджених, зокрема «Мінімальні стандартні правила поводження з в'язнями» (1957), «Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню» (ратифікація від 24.01.1997), «Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання» (ратифікація від 26.01.1997), «Міжнародний пакт про громадянські і політичні права» (ратифікація від 19.10.1973), «Факультативний протокол до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання» (ратифікація від 21.07.2006) та ін.

У статті велику увагу приділено закордонним науковим джерелам, зокрема працям польських вчених, які присвячені вивченню проблеми захисту прав осіб, котрі відбувають покарання.

Розглянуто праці А. Біштіга, Т. Каліш, Р. Махацек, Б. Стандо-Кавецька та ін., у полі інтересу яких стояло вирішення проблем урегулювання міжнародних стандартів захисту прав людини.

Значний внесок у вивчення проблем захисту прав осіб, позбавлених волі, в умовах глобалізації здійснили вітчизняні вчені С.Р. Асірян, В.А. Човган та ін., у працях яких, поряд з аналізом загальних проблем захисту прав осіб, позбавлених волі, значна увага приділена висвітленню процесу формування міжнародних стандартів щодо захисту прав засуджених.

Мета статті. У цій статті ставимо за мету охарактеризувати основні організаційно-правові механізми захисту прав осіб, які відбувають покарання, адже вирішення цієї проблеми є надзвичайно важливе в умовах глобалізації. Саме досягнення загальних стандартів у захисті прав та свобод всіх без виключення соціальних суб'єктів дає можливість порозуміння всіх культур і створення ефективних умов для забезпечення публічного управління глобальними процесами на засадах демократії, вищих моральних та правових цінностей.

Виклад основного матеріалу дослідження. У вирішенні проблеми захисту прав засуджених особливу увагу заслуговує організаційно-правовий механізм дії міжнародних інституцій, створених на основі міжнародних договорів, що ратифіковані Україною.

Особливу роль у забезпеченні організаційних підвалин інституалізації системи захисту прав людини в європейському масштабі зіграла Міжнародна організація Рада Європи, яка була створена 5 травня 1949 року і стала координаційним центром із налагодження співпраці європейських країн у вирішенні найважливіших проблем у сферах соціального та політичного життя.

На сьогодні Радою Європи прийнято більше 180 нормативно-правових документів, значна частина з яких присвячена захисту прав людини, які служать інструментом забезпечення та дотримання певного міжнародного стандарту у вирішенні цього питання.

Основна діяльність Ради Європи у вирішенні проблеми захисту прав людини була спрямована на створення різних механізмів контролю за забезпеченням захисту прав людини та їх превентивних механізмів, особливе місце серед яких займають заходи щодо забезпечення прав засуджених.

Серед заходів, спрямованих на забезпечення захисту прав осіб, котрі відбувають покарання, можна виділити наступні:

1) дотримання Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, що прийнятий Генеральною Асамблеєю від 16 грудня 1966 р. (набув чинності 23 березня 1976 р. і ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.73 р.) [8] і діяльність Комітету з прав людини ООН, який займається наглядом за виконанням Міжнародного пакту в країнах-учасниках пакту;

2) дотримання Європейської Конвенції про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поведженню чи покаранню від 10 грудня 1984 року (ратифіковано Україною Законом № 33/97-ВР від 24.01.97 р.) [2] та Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поведження та покарання, що прийнята ООН в 1984 р. та набула чинності в 1987 р. (ратифіковано Україною із застереженнями Указом Президії Верховної Ради № 3484-XI від 26.01.87 р.) [5], нагляд за дотриманням якої здійснює Комітет ООН проти катувань;

3) діяльність Європейського суду з прав людини в Страсбурзі (Франція) з метою виявлення порушень прав людини і громадянина щодо осіб, позбавлених волі, та винесення вироку щодо відшкодування морального та матеріального збитку;

4) дія превентивного та контрольного механізмів, що спирається на відвідуванні відповідних установ держави, з приводу якої були заяви про порушення прав людини через делегування Європейського Комітету в Справах запобігання катування [12, с. 234].

Проаналізуємо кожен із цих заходів.

1. Загальні механізми забезпечення універсальної системи захисту прав людини та громадянина, які поширюються на значну частину міжнародної спільноти, були запроваджені Комітетом по правах людини ООН і визначені в Міжнародному Пакті про громадянські і політичні права, прийнятому Генеральною Асамблеєю ООН.

Основні засади контролю та гарантій захисту прав осіб, позбавлених волі, визначені у ст. 7-11 Міжнародного Пакту [8], в яких говориться, що «нікого не може бути піддано катуванню чи жорстокому, нелюдському або принижуючому гідність поведженню чи покаранню» (ст. 7), «нікого не можуть держати в рабстві: рабство і работоргівля забороняються в усіх їх видах»; «нікого не можуть держати в підневільному стані» тощо (ст. 8), «ніхто не може бути позбавлений волі на тій лише підставі, що він не в змозі виконати якесь договірне зобов'язання» (ст. 11).

За дотриманням цих положень документу слід-кує Комітет з прав людини ООН, до компетенції якого входить нагляд за виконанням Міжнародного пакту в країнах-учасниках пакту.

2. Наступними важливими документами, які визначають та регулюють засади захисту прав осіб, позбавлених волі, стали прийняті Організацією Об'єднаних Націй Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведінки і покарання (10 грудня 1984 р., ратифікована Українською РСР 26 січня 1987 р.) та Європейська Конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поведінку чи покаранню (10 грудня 1984 р.) [2]. Ці документи мають особливе значення в системі механізмів захисту прав осіб, які відбувають покарання, зокрема з метою запобігання катування.

З метою урегулювання міжнародних стандартів механізмів захисту прав осіб, позбавлених волі та підвищення ефективності боротьби проти порушення прав людини, в ст. 1 Конвенції проти катувань та інших жорстоких нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведінки та покарання, дане визначення поняття «катування» [5].

Згідно з Європейською конвенцією [2] основним інститутом, котрий виконує контрольну функцію щодо запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поведінку чи покаранню, є Європейський комітет із питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поведінку чи покаранню.

Комітет, шляхом здійснення інспекцій, перевіряє поведінку з позбавленими волі особами з метою посилення, в разі необхідності, захисту таких осіб від катувань чи нелюдського або такого, що принижує їхню гідність, поведінки чи покарання. [2] Цей орган складається з такого числа членів, яке відповідає кількості Сторін.

На основі визначеної статтею 21 Конвенції процедури складання скарги на некомпетентність та невиконання зобов'язань однією із держав-сторін визріла необхідність визначення механізму моніторингу роботи Комітету, в результаті чого був прийнятий Факультативний протокол до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів покарань (прийнятий 18 грудня 2002 р., ратифіковано Україною Законом № 22-V від 21.07.2006) [10].

Мета Факультативного протоколу, згідно зі ст. 1, полягає у створенні системи регулярних від-

відувань місць, де знаходяться позбавлені волі особи, що здійснюється незалежними міжнародними та національними органами, з метою недопущення чи в разі необхідності захисту таких осіб від катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведінки та покарання.

Таким чином, згаданий документ визначає два основні напрямки дії системи моніторингу порушення прав людини в умовах відбування покарання: 1) створення механізму запобігання катувань на основі відвідування спеціального міжнародного суб'єкту Підкомітету з попередження катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність видів звернення та покарання Комітету проти катувань, який діє в рамках визначених зазначеним Факультативним Протоколом (частина II-III Факультативного протоколу); 2) призначення або створення одного або кількох незалежних національних превентивних механізмів для недопущення катувань на національному рівні (частина IV Факультативного протоколу).

Підкомітет зі попередження катувань виконує свою роботу в рамках Статуту Організації Об'єднаних Націй та керується цілями та принципами, що містяться в ньому, а також нормами Організації Об'єднаних Націй, що стосуються поведінки з особами, позбавленими волі (Факультативний протокол [10] ст. 3 п. 2). Основним його завданням є здійснення відвідування місць відбування покарання з метою недопущення катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведінки та покарання (національні превентивні механізми).

Підкомітет із недопущення також впливає на діяльність так званого національного превентивного механізму (здійснює консультації і надає допомогу країнам в установленому порядку, підтримує прямий і, при необхідності, конфіденційний контакт з необхідними суб'єктами, пропонує їм навчання і технічну допомогу, з метою зміцнення своїх повноважень надає пораду чи допомогу в оцінці потреб та ресурсів, необхідних для посилення захисту прав осіб, позбавлених волі). Він співпрацює з відповідними органами та інституціями Організації Об'єднаних Націй, а також із міжнародними, регіональними та національними інститутами або організаціями, що працюють із метою посилення захисту всіх осіб від катувань та іншого жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідності, видів поведінки та покарання.

Вищезгаданий механізм дії Підкомітету з недопущення здійснюється відповідно до ст. 3 Факультативного протоколу через створення, призначення чи підтримання на національному рівні одного або кількох органів для відвідувань з метою недопущення катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведінки та покарання, так звані національні превентивні механізми.

3. Третім організаційно-правовим механізмом захисту прав осіб, позбавлених волі, на рівні міжнародного співробітництва є діяльність Європейського суду з прав людини в Стразбурзі, правові підстави якого були закріплені в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, підписаної 4 листопада 1950 року на підставі Загальної декларації прав людини, проголошеної Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 10 грудня 1948 року [3].

Конвенція стала важливим кроком для забезпечення колективного в міжнародному значенні гарантування, ефективного визнання і додержання прав, проголошених у Загальній декларації. У зазначеному документі був сформульований основний каталог прав людини. А створення Європейського суду з прав людини стало важливим кроком у визначенні механізмів контролю дотримання цих прав.

Зазначений механізм щодо Європейського суду з прав людини в Стразбурзі діє на основі складання скарги і є складовою частиною так званої регіональної системи охорони прав людини.

4. Наступний механізм, який діє в межах компетенції Ради Європи, що служить захисту прав людини (особливо тих, хто перебуває в пенітенціарній ізоляції), є виписаним в Європейській конвенції про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поведінку чи покаранню, підписаної в Страсбурзі 26 листопада 1987 року [2].

Європейська конвенція є міжнародною угодою, яка не встановлює конкретних прав людини, а за характером її можна назвати додатковим (технічним) документом Європейської конвенції – саме сто-

совно ст. 3, згідно з якою жодна людина не повинна піддаватися катуванням або нелюдському чи такому, що принижує гідність, поведінку чи покаранню.

У рамках даних механізмів захисту прав засуджених особливе місце займають позасудові заходи, що носять превентивний характер, які виражаються у відвідуванні ізоляційних установ з метою контролю умов відбування покарання засудженими [11].

На підставі ст. 1 Європейської конвенції [2] було створено Європейський комітет із запобігання катування, члени якого мають право відвідувати всі місця, де перебувають особи, позбавлені волі, що підпорядковані Сторонам Конвенції. Через Комітет здійснюється вплив на відповідні органи Держав-сторін Конвенції у встановленні стандартів у поведінці із засудженими. Комітет у зв'язку із цим виконує дві функції: по-перше, впливає на зменшення ризику порушень прав людини згідно із стандартами Європейської конвенції; по-друге, сприяє створенню захисного механізму запобігання можливості таких порушень.

Основною формою діяльності Комітету є відвідування відповідних пенітенціарних закладів, що може відбуватися у вигляді: 1) періодичних візитів установ виконання покарань, котрі здійснюються в окремих країнах з певним інтервалом (не більше 4 років); 2) так званих спеціальних візитів, що організуються по причині надзвичайних ситуацій (наприклад, через повідомлення міжнародних організацій про порушення прав людини в даній країні); 3) наступних візитів, які провадяться з метою вивчення ситуації навколо того, чи реалізуються рекомендації, що були сформульовані під час попередніх візитів.

Висновок. Створення організаційно-правових механізмів захисту прав осіб, які відбувають покарання, на міжнародному рівні в умовах глобалізації є важливим кроком у розвитку демократичних засад світового співтовариства. Вагомим важелем забезпечення гарантій захисту прав таких осіб є дотримання принципів колективної співпраці, які ґрунтуються на засадах ефективної співпраці, довіри та неупередженості.

Список літератури:

1. Асірян С.Р. Статус Ради ООН з прав людини у системі Організації Об'єднаних Націй. Право і суспільство. 2014. № 1-2. С. 298.
2. Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поведінку чи покаранню: Міжнародний документ від 24.01.1997. № 33/97-вр // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_068 (дата звернення 30.01.2018).
3. Загальна декларація прав людини: прийнята і проголошена резолюцією № 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р. // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення 30.01.2018).

4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Міжнародний документ від 4 листопада 1950 р. Закон про ратифікацію № 475/97-ВР // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004. (дата звернення 30.01.2018).
5. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання: Указ Президії ВР про ратифікацію від 26 січня 1987 р. N 3484-XI (3484-11) // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_085 (дата звернення 30.01.2018).
6. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Кримінально-виконавчий кодекс України: Кодекс України від 11 липня 2003 р. № 1129-IV / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2004, № 3-4. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1129-15>.
8. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: Міжнародний документ від 16 грудня 1966 р. Ратифікація від 19.10.1973. № 2148-08 // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043. (дата звернення 30.01.2018).
9. Міжнародні стандарти, принципи і рекомендації в галузі виконання покарань та діяльності органів і установ виконання покарань : Методичні рекомендації / [уклад. О.В. Романюк, В.О. Човган]. Біла Церква. 2016. С. 131.
10. Факультативний протокол до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання: Протокол, Міжнародний документ від 18 грудня 2002 р. Закон про ратифікацію від 21.07.2006. № 22-V. // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_f48.
11. Bisztyga A. Ochrona praw człowieka w systemie Rady Europy, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, op. cit. S. 122.
12. Kalisz T. Mechanizmy międzynarodowej kontroli i ochrony Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego. Wrocław. 2009. Tom XXV. AUW No 3165 25. S.233-251.
13. Stańdo-Kawecka B. Działalność Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom (w świetle sprawozdań ogólnych 1990–1993). Państwo i Prawo. 1995. Z. 9. S. 68.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЛИЦ, ЛИШЕННЫХ СВОБОДЫ

В статье представлен анализ основных организационно-правовых механизмов защиты прав лиц, лишенных свободы, которые определены как международные стандарты в соответствующих международных нормативно-правовых документах, принятых Советом Европы и Генеральной Ассамблеей ООН. Проведена систематизация и обобщение указанных механизмов. Исследованы и проанализированы основные функции международных институтов в защите прав лиц, лишенных свободы (Европейский Комитет по вопросам предупреждения пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания; Подкомитет по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания Комитета против пыток; Европейский Суд по правам человека в Страсбурге), как контроль учреждений отбывания наказания и рассмотрения индивидуальных жалоб.

Ключевые слова: права человека и гражданина, защита прав человека и гражданина, осужденные, лица, лишенные свободы, наказания, пытки. международные стандарты обращения с осужденными, механизм контроля, превентивный механизм, жалобы.

ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISMS OF RIGHTS PROTECTION OF PERSONS DEPRIVED OF LIBERTY

The article presents an analysis of the basic organizational and legal mechanisms of rights protection of persons deprived of liberty, which are defined as international standards in the relevant international legal acts adopted by the Council of Europe and the UN General Assembly. The systematization and generalization of these mechanisms is carried out. The main functions of international institutions in protecting the rights of persons deprived of liberty (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment; the Subcommittee on the Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment the dignity of the treatment and punishment of the Committee Against Torture; and the European Court of Human Rights in Strasbourg), such as the supervision of penitentiary institutions and the consideration of individual complaints are studied and analyzed.

Key words: human and citizen rights, protection of human and citizen rights, condemned, persons deprived of liberty, punishment, torture, international standards for the treatment of convicts, control mechanism, preventive mechanism, complaints.

Дяченко О.П.

Одеський державний аграрний університет

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ У НАПРЯМКУ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ПРОТИДІЇ РОЗВИТКУ ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ

Сформовані на сьогодні засади протидії розвитку тіньової економіки потребують значного вдосконалення для підтримки відповідності державної регулятивної політики в даному напрямку. Зміни на міжнародному рівні вимагають від економіки України відповідних проявів, які б виражалися в імplementації оновлених основоположних засад забезпечення державних механізмів протидії розвитку тіньової економіки, що дозволить вдосконалити рівень реалізації національної політики детінізації за рахунок включення до існуючої стратегії розвитку запропонованих актуальних пропозицій, що базуються на оновлених рекомендаціях FATF.

Ключові слова: імplementація, міжнародні стандарти, тіньова економіка, державне регулювання, корупція.

Постановка проблеми. Проблема регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки актуальна для всіх без винятку країн світу. Більше того, за даними іноземних експертів, у глобальному масштабі це питання має тенденцію до загострення. За оцінками Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), рівень тінізації економіки за останні 5 років зростав щорічно на 6,2%, а загальне економічне зростання становило в середньому 3,5%. Ця негативна тенденція негативно впливає на стратегічні орієнтири довгострокового соціально-економічного розвитку будь-якої країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Імplementація міжнародних стандартів у напрямку удосконалення механізму державного регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки досліджувались у наукових працях зарубіжних та вітчизняних вчених, зокрема: Шнайдера Ф., Гутмана П., Гришової І.Ю., Наумова О.Б., Стоянової-Коваль С.С., Шабатури Т.С., Галицького О.М., Гнатєвої Т.М., Воротіна В.Є., Мотренка В.Т., Митяй О.В., Кофмана Б.Я., Язлюка Б.О. та інших науковців [1–12].

На сучасному етапі розвитку національної економіки можна констатувати недостатність наукового обґрунтування дослідження процесів імplementації міжнародних стандартів у напрямку удосконалення механізму державного регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є аналіз процесів імplementації міжнародних

стандартів у напрямку удосконалення механізму державного регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки та застосування методів боротьби з тінізацією економіки, що мають перспективу застосування в реаліях української національної економіки згідно рекомендацій міжнародних організацій.

Виклад основного матеріалу. FATF визначає обсяги тіньової економіки у високорозвинених країнах на рівні 17% ВВП, у країнах, що розвиваються — 40% ВВП, у країнах з перехідною економікою — більше 20% ВВП. За даними Світового банку, у сфері світової тіньової економіки щорічно виробляється товарів та надається послуг на 8–10 трлн. дол. США [1].

Доходи, одержані не законним шляхом, формують фінансову базу для організованої злочинності й корупції, а також найчастіше є основним джерелом фінансування екстремістських груп, діяльність яких має яскраво виражений транснаціональний характер. Так, за оцінкою Міжнародного валютного фонду, обсяг коштів, що щорічно відмиваються й отримані внаслідок різних злочинів, становить 2–5% світового валового внутрішнього продукту [2].

У сучасних умовах значної актуальності набувають питання формування ефективного державного механізму регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки, який обов'язково повинен передбачати важелі такої міжнародної організації як FATF, як одного із пріоритетних напрямів державної політики в досліджуваній сфері.

Виходячи з вищевикладеного, актуальними, на наш погляд, є завдання для України (в контексті використання важелів FATF), які запропоновані нами у вигляді комплексних завдань.

1. Застосування ризик-орієнтованого підходу до формування державного механізму регулювання процесу протидії розвитку тіньової економіки.

Оскільки система, запропонована FATF, дотримується ризик-орієнтованого підходу, вона сама по собі вже є дієвим механізмом протидії розвитку тіньової економіки, зокрема отриманих від корупційних діянь. Згідно із цією системою оцінка ризику операції не закінчується на етапі ідентифікації фізичної чи юридичної особи, а продовжується й надалі (при визначенні рівня ризику як такого, що дозволяє співробітництво) й полягає у визначенні характеру та змісту операцій, що здійснюються.

Даний підхід дозволяє відповідним фахівцям концентрувати свою увагу на тих суб'єктах, рахунки і операції яких є найбільш схильними до ризиків відмивання грошей і фінансування тероризму, і вимагає проведення оцінки різних типів ризиків (бізнесу, рахунків і операцій).

Впровадження в роботу принципів, розроблених експертами цих міжнародних установ, заснованих на найкращій міжнародній практиці, дадуть змогу суттєво вдосконалити національну систему оцінку ризиків розвитку тіньової економіки і, як наслідок, державні механізми протидії цьому явищу.

2. Встановлення адекватних вимог за порушення законодавства з розвитку тіньового сектору економіки.

Стаття 209 Кримінального кодексу України передбачає покарання у вигляді штрафу від п'ятисот до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеження волі на строк від трьох до п'яти років з конфіскацією грошових коштів та іншого майна, здобутих завідомо злочинним шляхом, або позбавленням волі на строк до трьох років, із конфіскацією грошових коштів та іншого майна, здобутих завідомо злочинним шляхом. Ті самі дії, вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб, караються позбавленням волі на строк від п'яти до дванадцяти років із конфіскацією грошових коштів та іншого майна, здобутих завідомо злочинним шляхом, та з конфіскацією майна [3].

Відповідно до статті 209-1 умисне неподання, несвоєчасне подання або подання недостовірної інформації про фінансові операції, що відповідно до закону підлягають фінансовому моніторингу,

спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади із спеціальним статусом із питань фінансового моніторингу, якщо такі діяння заподіяли суттєву шкоду охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам або інтересам окремих юридичних осіб караються штрафом від однієї до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян із позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

У США покарання за вчинення злочину щодо легалізації (відмивання) злочинних доходів складає від 10 до 20 років позбавлення волі в залежності від особливостей, важкості злочину та обсягу коштів, які було легалізовано.

В Англії аналогічне покарання складає від 5 до 14 років, а в Італії – від 7 до 12 років позбавлення волі без врахування покарання за вчинення предикатного злочину. Саме тому невідповідність покарання за злочин легалізації (відмивання) злочинних доходів обсягу втрат для економіки держави поряд із високим рівнем корупції в органах влади створюють ризики безкарності за вчинення таких злочинів.

3. Створення системи запобігання діяльності фіктивних компаній.

Резонансні повідомлення про викриття фіктивних фірм правоохоронними органами України, Державною фіскальною службою, СБУ, НБУ привертають увагу до проблеми функціонування фіктивних фірм в Україні. Питома вага злочинів, пов'язаних із функціонуванням таких фірм, невелика, проте збитки від їхньої діяльності є значними. Так, за даними ГУБОЗ МВС України, загалом за перші півроку 2014 року призупинено діяльність 34 «конвертаційних центрів» та викрито 207 фіктивних фірм [4].

Функціонування фіктивних фірм полягає в наданні послуг із легалізації (відмивання) злочинних доходів, ухилення від сплати податків, виведення коштів з України до офшорів. Виникнення попиту на послуги фіктивних фірм породжує потребу зниження фіскального навантаження в Україні, проведення податкової амністії та спрощення адміністрування податків з метою оздоровлення конкурентного середовища в Україні й ліквідації причин фіктивного підприємництва.

4. Актуалізація переліку осіб, пов'язаних зі здійсненням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції.

Процедура проведення банківських операцій включає обов'язкову автоматичну перевірку в переліку осіб, пов'язаних зі здійсненням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції. Цей перелік затверджується Держфінмоніторингом та є гнучким, оскільки санкції з певних осіб, які входять до переліку, можуть зніматись, а також можуть накладатись на інших осіб.

Крім того, з метою ліквідації стимулів функціонування фіктивних фірм в Україні Верховною Радою 25 грудня 2014 року прийнято Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей уточнення податкових зобов'язань з податку на прибуток підприємств та податку на додану вартість у разі застосування податкового компромісу» за № 63-VIII, який почав діяти з 17 січня 2015 року.

14 жовтня 2014 року Верховна Рада України прийняла в другому читанні та в цілому Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» № 1702-VII, який набув чинності з 6 лютого 2015 року (далі – Закон №1702).

Закон № 1702 спрямований на забезпечення реалізації положень нових міжнародних стандартів щодо протидії розвитку тіншової економіки та прийнятий на виконання домовленостей із Міжнародним валютним фондом та з урахуванням пропозицій до національного законодавства експертів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму (FATF). Законом № 1702 комплексно вдосконалено національне законодавство у сфері фінансового моніторингу.

Аналіз показує, що документ передбачає низку нововведень у роботі системи фінансового моніторингу, як всередині країни, так і в співпраці з міжнародними інституціями по боротьбі з розвитком тіншового сектору.

Вищевикладене свідчить про поступовий рух України в напрямі вироблення ефективної державної політики щодо протидії розвитку тіншової економіки.

З урахуванням значного обсягу законодавчої, нормативно-правової та організаційної роботи, виконаної в даній сфері, подальший розвиток державних механізмів протидії розвитку тіншової економіки має полягати в здійсненні таких заходів:

1) розробка та затвердження Концепції державної політики щодо регулювання процесів

протидії розвитку тіншової економіки, до 2025 року;

2) системне вдосконалення чинного законодавства у сфері протидії розвитку тіншової економіки з метою приведення його у відповідність до Сорока рекомендацій та Восьми спеціальних рекомендацій FATF;

3) забезпечення формування та оприлюднення переліку осіб та організацій, причетних до терористичної діяльності;

4) підвищення якості підготовки фахівців із питань моніторингу фінансових операцій;

5) удосконалення банками стандартів Базельського комітету з питань банківського нагляду «Знай свого клієнта»;

6) залучення неурядових організацій до боротьби з розвитком тіншової економіки з метою опосередкованого впливу на фінансових посередників;

7) активізація налагодження співробітництва в цій сфері з компетентними органами інших країн;

8) удосконалення критеріїв віднесення фінансових операцій до сумнівних;

9) внесення змін до статей 209 та 209-1 Кримінального кодексу України щодо посилення кримінальної відповідальності за скоєння злочинів, передбачених статтями 209 та 209-1 Кримінального кодексу України, шляхом збільшення кількості років ув'язнення за скоєння злочинів легалізації (відмивання) доходів, отриманих злочинним шляхом.

Крім того, з метою запобігання використанню іноземних інвестицій як засобу відмивання злочинних доходів необхідно задіяти можливості офіційної перевірки іноземних фірм-учасниць аукціонів із залученням іноземних компаній, що спеціалізуються в цій сфері; разом із Національною комісією із цінних паперів і фондового ринку налагодити ефективну систему обліку акціонерів підприємств, що мають стратегічне значення для економіки держави, за допомогою якої можна було б оперативного реагувати на їх можливу незаконну діяльність.

Результати проведеного дослідження дозволили обґрунтувати основні напрями вдосконалення роботи в міжнародному співробітництві державних органів регулювання та нагляду щодо протидії розвитку тіншової економіки, а саме:

– продовження роботи з вивчення, проведення порівняльного аналізу та узагальнення досвіду із запобігання та протидії розвитку тіншової економіки, набутого іноземними державами – членами Групи з розробки фінансових заходів боротьби з

відмиванням грошей (FATF), інших організацій, та забезпечення його практичного використання в межах законодавства України;

– забезпечення на постійній основі участі України в міжнародних заходах щодо протидії розвитку тіньової економіки, що здійснюються під егідою Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), Ради Європи, Світового банку, Міжнародного валютного фонду, а також у робочих комітетах Егмонтської групи та Євразійської групи;

– інформування зацікавлених міжнародних організацій, зокрема Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), Спеціального комітету експертів Ради Європи з питань взаємної оцінки заходів протидії відмиванню грошей (MONEYVAL) та Управління ООН з наркотиків та злочинності (UNODC), Організації економічного співробітництва і розвитку (OECD), Міжнародного валютного фонду, Світового банку та Європейського банку реконструкції та розвитку про заходи, що вживаються Україною для запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, подолання корупції та боротьби з організованою злочинністю;

– продовження роботи із залучення міжнародної технічної допомоги для здійснення заходів щодо посилення протидії розвитку тіньової економіки, організації проведення робочих зустрічей представників зацікавлених органів виконавчої влади України та держав-членів ЄС для обговорення проблемних питань діяльності, обміну практичним досвідом, узгодження механізму взаємодії;

– продовження роботи, пов'язаної з підготовкою та укладенням міжнародних договорів про співробітництво центральних органів виконавчої влади України з компетентними органами іноземних держав із питань регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки; взаємне визнання і використання переліків терористичних організацій та осіб, пов'язаних із терористичною діяльністю; співробітництво з питань передачі доходів, одержаних злочинним шляхом, конфіскованих на основі рішення суду, враховуючи положення відповідної типової угоди, розробленої в рамках засідання міжнародної

експертної групи під егідою Управління ООН з наркотиків і злочинності (UNODC), яке відбулося 26–28 січня 2005 р. у м. Відні (Австрія).

Отже, вивчення й засвоєння міжнародного досвіду необхідні як для вдосконалення державного механізму регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки, так і для побудови в нашій країні ефективно діючої національної системи детінізації, що відповідає національним інтересам України, потребам вітчизняної правоохоронної практики, а також вимогам міжнародних стандартів, запропонованих для виконання нашою країною відповідно до її конвенційних зобов'язань.

Висновки і пропозиції. Тобто результати дослідження дають можливість констатувати, що діяльність України в напрямку імплементації міжнародних стандартів дозволить удосконалити державний механізм регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки як на національному, так і на міжнародному рівнях шляхом: удосконалення механізму регулювання та нагляду за фінансовими посередниками в напрямку додержання ними вимог законодавства з питань запобігання розвитку тіньової економіки; забезпечення прозорості фінансової системи України та здатності протистояти результатам функціонування тіньового сектору економіки; стимулювати надходження інвестицій в національну економіку з боку розвинених країн; забезпечення відповідності національної системи фінансового моніторингу новим світовим стандартам у цій сфері; запобігання можливому застосуванню санкцій із боку міжнародних організацій; реалізація принципу незворотності й послідовності у виконанні Україною своїх міжнародних зобов'язань; забезпечення відповідних умов для зовнішньоекономічної діяльності представників українського бізнесу.

На нашу думку, врахування запропонованих пропозицій сприятиме становленню і розвитку України як демократичної, правової держави, а також забезпеченню захисту її національних інтересів, удосконаленню соціально-економічних відносин та підвищенню позитивного іміджу економіки країни на міжнародному рівні як адекватного учасника системи протидії розвитку тіньової економіки.

Список літератури:

1. Ukraine Has Been Excluded of the FATF “Check List” URL: <http://www.transparentukraine.org/?p=3443>. (дата звернення 20.09.2016).
2. Hart K. Informal Urban Income Opportunities and Urban Employment in Ghana. *Journal of Modern African Studies*. 1973. Vol. 11. P. 61–90.

3. Кримінальний кодекс України: Кодекс України, Закон від 05.04.2001 № 2341-III / Верхован Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25-26. С. 131
4. Київець О. В. Міжнародно-правове регулювання боротьби з відмиванням «брудних» грошей: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 К., 2003. 189 с.
5. Дяченко О.П. Імплементация зарубіжного досвіду щодо формування антикорупційної політики України. Інвестиції: практика та досвід. 2017. № 17. С. 17.
6. Гришова І.Ю. Економіко-політичні конфлікти на сучасному етапі. Український журнал прикладної економіки. 2016. Том 1. № 2. С. 36-49.
7. Гришова І.Ю., Красноручий О.О. Корупційні ризики та зарубіжна методологія їх оцінки в системі економічної безпеки. Проблеми і перспективи економіки та управління : науковий журнал. 2015. № 4(4). С. 40.
8. Наумов О.Б., Жилияев І.Б., Наумова Л.М. Інституційні детермінанти й стратегічні напрями економічного розвитку національного господарства. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2016. № 5. С. 89.
9. Стоянова-Коваль С.С., Давидюк О.О. Вдосконалення системи класифікації економічних конфліктів. Інноваційний розвиток і транскордонна безпека: економічні, екологічні, правові та соціокультурні аспекти: Збірник матеріалів IV Міжнародної науково-практичної конференції студентів і молодих учених конференції: ЧНТУ (м. Чернігів, 21 грудня 2015 р.). Чернігів: Черніг. нац. технол. ун-т, 2015. С. 537.
10. Митяй О.В., Хлистул О.А. Науково-методологічні критерії формування механізму досягнення економічної безпеки підприємствами Глобальні та національні проблеми економіки. Випуск № 2. Грудень 2014 р. Миколаїв. С. 630.
11. Shabatura T., Grishova I, Galitsky A, Stoyanova- Koval S. Financial mechanism of economic security company. The collection includes material reports 3rd International Scientific and Practical Conference „Science and Society” held SCIEURO in London 20-21 March 2013. p. 160–180.
12. Гришова І.Ю., Гнатєва Т.М. Проблеми формування інноваційної системи України. Інноваційна економіка. 2012. № 12. С. 54.

ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ В НАПРАВЛЕНИИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССОВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЯ ТЕНЕВОЙ ЭКОНОМИКИ В УКРАИНЕ

Сформированные на сегодня принципы противодействия развитию теневой экономики нуждаются в значительном совершенствовании для поддержки соответствия государственной регулятивной политики в данном направлении. Изменения на международном уровне требуют от экономики Украины соответствующих проявлений, которые бы выражались в имплементации обновленных основополагающих принципов обеспечения государственных механизмов противодействия развитию теневой экономики, которая позволит усовершенствовать уровень реализации национальной политики детенизации за счет включения к существующей стратегии развития предложенных актуальных предложений, которые базируются на обновленных рекомендациях FATF.

Ключевые слова: имплементация, международные стандарты, теневая экономика, государственная регуляция, коррупция.

IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL STANDARDS TOWARDS IMPROVING THE MECHANISM OF STATE REGULATION OF PROCESSES OF COUNTERACTION TO THE DEVELOPMENT OF SHADOW ECONOMY IN UKRAINE

Principles of counteraction development of shadow economy are formed for today need considerable perfection for support of accordance of public regulatory policy in this direction. Changes at an international level require from an economy Ukraine of the proper displays, which would be expressed in implementation of the renewed fundamental principles of providing of state mechanisms of counteraction development of shadow economy, which will allow to perfect the level of realization of national policy of shadowing due to including to existent strategy of development of the offered actual suggestions which are based on the renewed recommendations of FATF.

Key words: implementation, international standards, shadow economy, government control, corruption.

Євсюков О.П.

Національний університет цивільного захисту України

МЕТОДОЛОГІЯ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Проаналізовано методи та ресурси, необхідні для забезпечення соціально-економічної безпеки держави, використання яких пов'язане з економічною незалежністю та станом ризикованості країни. Обґрунтовано застосування у сфері соціально-економічної безпеки таких державноуправлінських методів: правові, економічні, організаційні, інформаційні, соціо-комунікативні. Ці методи державного управління у сфері соціально-економічної безпеки становлять підґрунтя для формування відповідних державних механізмів. Уточнено основні особливості «безпечності» розвитку соціально-економічної сфери.

Ключові слова: державне управління, механізми, методи, соціально-економічна безпека.

Постановка проблеми. Увага до формування концепту соціально-економічної безпеки активізувалася в 70-х рр. ХХ ст. Об'єктивно оцінюючи міжнародне становище [9], країни, перш за все Західної Європи, віддали перевагу використанню економічних методів забезпечення національної безпеки. Можна припустити, що інші країни, які не володіють такими ресурсами, сильно обмежені у своїх діях у сфері забезпечення системи безпеки. Тому одне з головних завдань держав – збереження і зміцнення своїх позицій у світовій економічній системі та забезпечення власної соціально-економічної безпеки. Усі ці особливості необхідно враховувати під час формування механізмів державного управління у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням державної безпеки щодо забезпечення сталого розвитку, який охоплює соціальний, економічний і екологічний, присвячені наукові роботи О. Амоші, В. Бакуменка, С. Белая, С. Домбровської, О. Іляш, Н. Нижник, О. Новікової, Г. Ситника, В. Садкового, В. Скуратівського та ін. [1–8].

Постановка завдання. Не применшуючи наукових здобутків цих учених, можемо відзначити, що існує необхідність обґрунтування науково-методологічних засад розробки механізмів державного управління у сфері соціально-економічної безпеки, їх дій та оцінювання. Усе це й становить мету нашого дослідження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для забезпечення соціально-економічної безпеки економічними методами держави повинні володіти необхідними ресурсами. Проблема такого забез-

печення полягає у створенні та підтримці певного рівня незалежності економічної сфери в цілому, окремих галузей та інших сторін життєдіяльності країни від різного роду негативних зовнішніх і внутрішніх впливів. Оптимальним варіантом є повна незалежність від зовнішніх обставин, загроз і сусідніх держав і народів. Однак такого рівня, як правило, не можна повністю досягти, забезпечивши сталість у цьому контексті, оскільки абсолютно виправданим є факт постійного прагнення суспільства до максимально можливого рівня незалежності як в економічній, так і в інших сферах.

Багато країн можна вважати за показником ВВП на душу населення економічно благополучними [4]. Орієнтуючись на цей показник, можна оцінити рівень життя населення. Проте, якщо цей ВВП створений на підприємствах, які контролюються нерезидентами (іноземними особами) та технологічно залежать від виробничої кооперації із зарубіжними компаніями (тобто контролю над підприємствами немає не тільки в управлінському сенсі – вони залежні у виробничому відношенні), то, незважаючи на високий рівень продуктивності і промислової культури, таку країну не можна вважати економічно незалежною. Вона благополучна, але це благополуччя є заручником зовнішніх умов. Відповідно, рівень її соціально-економічної безпеки завжди залежатиме від цих умов. Формально маючи високий рівень соціально-економічного розвитку та досить високий ВВП на душу населення, така країна не може мати високого рівня безпеки [4]. Залежність країни в будь-яких економічних питаннях спричиняє

і неекономічні, на перший погляд, проблеми, які потім по-своєму проявляються в економіці.

Здебільшого невеликі країни об'єктивно не можуть мати високих показників соціально-економічної безпеки. Проте для них і немає необхідності у виконанні умов незалежності в цивілізованих відносинах. Прикладом служить Західна Європа, що складається з держав приблизно одного рівня соціально-економічного розвитку та добробуту, але абсолютно різних за національністю, наявними ресурсами тощо – Німеччина, Франція та Велика Британія і Нідерланди, Бельгія та Данія. У рамках історично сформованої економічної й культурної спільності, а також в умовах політичної стабільності другої половини ХХ ст. для цієї групи країн немає сенсу прагнути максимальної незалежності один від одного в економіці. Хоча це прагнення у певних сферах зберігається й донині, але в різному ступені. Так, у виробництві озброєнь європейці змушені кооперуватися для створення складних і високовартісних комплексів, але самостійно розробляють і виробляють менш ресурсомісткі системи та зразки, конкуруючи в цьому секторі один із одним на світовому ринку. Для економічно розвинених країн Західної Європи зі значним розміром території і кількістю населення, для геостратегічних дійових осіб (за визначенням З. Бжезінського [3], причому до цієї категорії він однозначно відносить й Україну), ці моменти набувають особливої актуальності та значущості. Однак умова досягнення максимального ступеня незалежності економічного благополуччя або стану ризикостійкості країни від дії різного роду факторів може бути основоположною у визначенні суті економічної безпеки.

Найбільш поширеним є визначення соціально-економічної безпеки як такого стану економіки, за якого забезпечується стійке економічне зростання, достатнє задоволення громадських потреб, ефективне управління, захист економічних інтересів на національному та міжнародному рівнях. Окремі дослідники розглядають таку безпеку через перелік загроз або негативних тенденцій або через визначення економічного зростання і розвитку. Обидва варіанти видаються не зовсім коректними у розгляді досліджуваних питань. Конкретні загрози і негативні тенденції є найчастіше наслідками будь-яких дій або глобальних процесів. Водночас максимізація економічного зростання будь-якою ціною не завжди в довготривалій перспективі може дати сприятливі результати і соціальні ефекти [5].

Варто звернути увагу на «методологічне» підґрунтя та спрямованість державних рішень у вирі-

шенні проблем соціально-економічної безпеки. На даний час відсутнє акцентування на єдиних принципах, що дозволили б досягти такої безпеки і підтримувати її стан, за умови наявності значного масиву інформації в соціально-економічній сфері. Так, У.Б. Бережницька, М.О. Данилюк, О.Я. Савко зазначають, що перед керівництвом країни стоїть проблема вибору оптимальних рішень, без застосування сучасних оптимізаційних комп'ютерних технологій ризик прийняття неефективних рішень істотно зростає [2]. Однак видається за необхідне визначити базові методологічні принципи, які сприяли б виробленню оптимальних рішень керівництвом країни в цій галузі, пріоритети у виборі цілей, і тільки потім – методи «технічного» удосконалення цього процесу. Враховуючи положення науки державного управління [1; 5] і зважаючи на предмет дослідження, у сфері соціально-економічної безпеки можемо серед державноуправлінських методів виокремити правові, економічні, організаційні, інформаційні, соціо-комунікативні тощо. Ці методи державного управління у сфері соціально-економічної безпеки становлять підґрунтя для формування та дії відповідних державних механізмів, які відзначаються здатністю до інтеграції в межах комплексного механізму.

Погоджуємося із С.М. Домбровською, В.В. Коврегіним, О.М. Колєновим, А.Л. Помазою-Пономаренко та ін. [6], що оцінити процес функціонування «безпековості» механізмів державного управління в соціально-економічній сфері можливо з позиції аналізу особливостей соціально-економічного розвитку держави та її регіонів. Прикладом визначення показників соціально-економічної безпеки можуть служити дослідження І.С. Бандури, С. Глазєва, Н. Старостенко та ін. [1]. Під цими показниками науковці розуміють фактичний стан значної кількості макроекономічних показників (обсяг ВВП, частка в промисловому виробництві обробної промисловості, частка в промисловому виробництві машинобудування, частка обсягів інвестицій у ВВП, а також інші показники інфляції, державного боргу та бюджету, безробіття, злочинності, рівня народжуваності та смертності населення тощо). Автори [1] справедливо наголошують, що для визначення критичності стану розвитку соціальної сфери й економіки країни можуть бути використані досягнення (позитивні показники) у цій сфері високорозвинених держав світу, зокрема держав-лідерів за показниками економічного зростання і добробуту, «великої сімки» і країн-членів ОЕСР [9].

Виникає питання обґрунтування показників, які можуть бути використані як граничні (порогові) значення для порівняння і визначення відповідності фактичних даних за економічними показниками стану економіки країн, що розвиваються, із тими показниками, які можуть братися за відповідний пункт для визначення стану економічної безпеки (небезпеки).

Проаналізувавши кількісні показники, можна стверджувати, що у світі немає жодної країни, яка відповідала б усім цим двадцяти показникам [7]. Крім кількісного виміру відповідності тих чи інших країн світу запропонованим пороговим значенням економічної безпеки, вони також можуть бути охарактеризовані з позиції якості. За «критичною межею» виявляються такі країни, як США (за часткою інвестицій у ВВП), Японія (за розміром внутрішнього боргу), Велика Британія (за рівнем продовольчої залежності), а також Німеччина, Італія, Канада, Бельгія, Швейцарія, Норвегія (за низкою інших показників) [7].

Дійсно, одна справа порівнювати показники однієї держави з показниками України і говорити про конкретні відмінності в їх значеннях, інша – констатувати відставання нашої держави на фоні інших країн. Одна річ – брати в якості критичних для оцінки безпеки власної країни середні значення за показниками великої групи економічно розвинених країн, які суттєво відрізняються за своїм геополітичним положенням, національними інтересами, можливостями, інша – простежити, як ці показники сприймаються населенням країни, яка відстає в економічному розвитку, оскільки існує безпека «для суспільства» і «з боку суспільства» [6].

Крім того, залишається відкритим питання, чи є інтегровані показники необхідними для визначення стану соціально-економічної безпеки. На погляд В.О. Мандибури, В. Статівки, Ю. Яковлевої та ін. [8], основним таким об'єднуючим показником виступає рівень ВВП на душу населення. Безперечно, від його величини залежать рівень, якість і тривалість життя населення, стан його здоров'я, якість харчування, рівень освіти, фінансові можливості держави і суспільства щодо забезпечення соціального захисту незапрацездатних, досягнення необхідного ступеня обороноздатності країни, розвитку науки, мистецтва та культури.

Більш логічним виглядає визначення сутності механізму державного управління у сфері соціально-економічної безпеки, дане А. Ілларіоновим [7]. Під ним автор розуміє таке поєднання дій держави щодо створення необхідних економічних,

політичних і правових умов, яке забезпечує стійке в довгостроковій перспективі виробництво максимальної кількості економічних ресурсів на душу населення і найбільш ефективним способом забезпечує повноту реалізації соціального капіталу [7].

Якщо подивитися на показник ВВП на душу населення у державах «великої сімки» [9], то неважко переконатися в їх перевазі за цим критерієм над більшістю країн світу. Рівень ВВП на душу населення в країнах «великої сімки», незважаючи на значні відмінності всередині групи, дуже високий щодо світового рівня. Виняток можуть становити лише такі країни, як Сінгапур і Тайвань. У Європі ситуація складніша – значна кількість європейських країн мають з даного показника рівень більше 25 тис. дол. США (до 35 тис. – у Норвегії) [1]. Аналіз наведених даних ВВП на душу населення у державах «великої сімки» дозволяє стверджувати, що за своїм змістом вони підпадають під визначення загальноекономічної теорії зростання добробуту суспільства із загальними формулюваннями економічної безпеки, запропонованими І. Грицяком, Д. Дзвінчуком, В. Сенчаговим, А. Ілларіоновим [7].

В умовах хвилеподібної стабільності світової суспільно-політичної системи достатнім для економічного зростання є стійке в тривалій перспективі виробництво максимальної кількості економічних благ на душу населення найбільш ефективним способом. Тобто країна з сільськогосподарським укладом економіки може протягом тривалого часу займатися своєю спеціалізацією і здійснювати обмін продовольства, наприклад, на нафту, що видобувається іншою країною.

Наявність великої кількості природних ресурсів (наприклад, тієї ж нафти) і торгівля ними не є гарантом благополуччя, зокрема, Саудівська Аравія має ВВП на душу населення близько 6 560 дол. США, що дуже далеко від рівня даного показника розвинутих країн. Хоча це і не спростовує того очевидного факту, що Саудівська Аравія є замкнутою країною із обмеженою кількістю джерел підтримки власного добробуту, яке не дозволяє країні нейтралізувати весь спектр регіональних зовнішніх загроз, не кажучи вже про глобальні. Логічно припустити, що вищенаведене визначення соціально-економічної безпеки потребує уточнення.

На підставі аналізу наукових напрацювань із обраної тематики [1–8] можемо виокремити такі найбільш значущі особливості розвитку та безпеки у сфері економіки:

– ліберальна економічна система із чітким законодавчим регламентуванням;

– розвинена промисловість – структура її така, що дозволяє виробляти практично все, аж до висотехнологічних продукції (наприклад, авіатехніка, атомна енергетика), за наявності багаторічного досвіду розвитку власних промислових галузей;

– науково-технічний і технологічний рівень;

– розвинене сільське господарство (у значенні його здатності забезпечувати населення країни необхідними продуктами харчування, тобто відносна продовольча незалежність).

У соціальній сфері до загальних основних особливостей безпечності її розвитку належать такі:

– демократичний суспільний устрій і правова система, її легітимність;

– відсутність внутрішньодержавних соціальних конфліктів і потрясінь протягом тривалого періоду часу. Цей стан ще називають національною єдністю або згуртованістю;

– високий рівень освіти і його відносна доступність для всіх категорій населення;

– забезпеченість населення необхідними соціальними і матеріальними благами, мінімальний рівень бідності.

Перераховані економічні й соціальні особливості вказують на те, що досягнення соціально-економічної безпеки неможливе без створення державою певних умов – економічних, політичних і правових, необхідних для реалізації соціально-економічного потенціалу держави та регіонів. Можна зробити висновок, що у безпеці, так само, як і у всіх соціальних і економічних явищах та процесах, тісно переплітаються економічні та соціальні

аспекти, і тому доречно говорити про системність у забезпеченні безпеки держави та регіонів, тобто про їх соціально-економічну безпеку.

Висновки. Роль держави у забезпеченні власної соціально-економічної безпеки полягає в створенні необхідних взаємозалежних економічних, політичних, правових і соціальних умов та комплексному застосуванні державноуправлінських методів (правових, економічних, організаційних, інформаційних і соціо-комунікативних). Їх наявність, із правильним поєднанням правового, економічного, організаційного й інформаційного механізмів державного управління, є необхідною умовою для забезпечення зростання добробуту суспільства та його безпеки. Досягати такої мети можливо за умови соціальної стабільності та благополуччя громадян. Досягнення соціально-економічної безпеки становить похідне благо для держави, яке забезпечується підтримкою суспільства в питаннях реалізації та легітимності її політики. Встановлено, що країна, володіючи багатогалузевою соціально-економічною структурою, не зможе вирішити проблеми в цій сфері, якщо структура не відповідатиме конкретним параметрам і вимогам сучасності, а також якщо країна не є економічно незалежною, а рівень її ризикованості є низьким. Важливо, щоб проблеми вироблення державної політики та стратегії незалежності країни від зовнішніх і внутрішніх викликів і загроз знаходили вирішення у виваженій і соціально орієнтованій політиці та підтримувалися суспільством. Наші подальші розвідки будуть присвячені обґрунтуванню обрання стратегії досягнення соціально-економічної безпеки.

Список літератури:

1. Бандура І.С. Формування державної соціальної політики в Україні: дис. ... док. держ. упр.: 25.00.02. Харків, 2017. 219 с.
2. Бережницька У.Б., Савко О.Я., Данилюк М.О. Соціально-економічна безпека: навч. посібник. Івано-Франківськ: Симфонія, 2016. 264 с.
3. Бжезінський З. Україна і світ: виступ у Національному університеті «Києво-Могилянська академія» 14 травня 2004 р. Київ: КМ Академія, 2006. 79 с.
4. Демент М.О. Державноуправлінські аспекти і підходи до визначення взаємозв'язку сталого розвитку регіону й якості людського капіталу. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління». 2017. Вип. 2 (7). С. 329–334.
5. Дегтяр О.А., Непомнящий О. М. Напрями удосконалення засобів управління соціальним ризиком. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління». 2017. Вип. 1 (6). С. 1–9.
6. Домбровська С.М., Коврегін В.В., Помаза-Пономаренко А.Л., Коленов О.М. Державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/handle/123456789/2201>.
7. Илларионов А. Критерии экономической безопасности. Вопросы экономики. 1998. № 10. С. 35–58.
8. Мандибура В.О. Рівень життя населення України та проблеми реформування механізмів його регулювання. Київ: Парламентське вид-во, 1998. 256 с.
9. OECD Factbook 2016: Economic, Environmental and Social Statistics. Paris: OECD, 2016. URL: http://www.iberglobal.com/files/2016/oecd_factbook_15_16.pdf.

**МЕТОДОЛОГИЯ ФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Проанализированы методы и ресурсы, необходимые для обеспечения социально-экономической безопасности государства, использование которых связано с экономической независимостью и состоянием рискоустойчивости страны. Обосновано применение в сфере социально-экономической безопасности таких государственно-управленческих методов: правовые, экономические, организационные, информационные, социо-коммуникативные. Эти методы государственного управления в сфере социально-экономической безопасности составляют основу для формирования соответствующих государственных механизмов. Уточнены основные особенности «безопасности» развития социально-экономической сферы.

Ключевые слова: государственное управление, механизмы, методы, социально-экономическая безопасность.

**THE METHODOLOGY OF FORMATION OF THE MECHANISMS OF PUBLIC
ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF SOCIAL AND ECONOMIC SECURITY**

The methods and resources necessary for social and economic security of a state were analyzed. It was determined that they are used depending on the economic independence and the state of risk-resistance in the country. It was proved that in the field of social and economic security, it is necessary to apply the following state administrative methods: legal, economic, organizational, informational, and socio-communicative. It was defined that these methods of state administration in the field of social and economic security make up the foundation for the relevant state mechanisms formation. The main peculiarities of security of the development of social and economic field were specified.

Key words: public administration, mechanisms, methods, social and economic security.

Євсюкова О.В.

Національна академія державного управління при Президентові України

ДОМІНУЮЧІ ЗАСАДИ ПРОЦЕСУ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНОЇ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ЗМІН

У статті визнано, що сфера публічних послуг є частиною соціально-економічного простору, що конструюється в процесі комунікації як багатовимірною динамічною структурою з позицій адміністративно-територіальних суб'єктів за умов домінування регіонального самоврядування. Обґрунтовано теоретико-методологічні основи інституційно оформленої сервісної політики держави як сфери надання послуг громадянам із генерування в межах регіональної соціально-економічної системи сервісно-орієнтованих ознак публічної влади із добором специфічних функцій корелятивів та врахуванням вагомих елементів регіональної демократії.

Ключові слова: *сервісно-орієнтована держава, сервісна політика, регіональне самоврядування, публічні послуги, соціально-економічний розвиток, реінжиніринг, територія.*

Постановка проблеми. В умовах суспільних трансформацій в Україні здійснюється складний динамічний перехід до формування сервісно-орієнтованої держави, де особливої актуальності та соціальної значимості набувають питання, пов'язані з підвищенням результативності та ефективності діяльності органів публічної влади з надання публічних послуг. Вказана ситуація безпосередньо пов'язана з існуючими глобальними тенденціями, які ускладнюють політичне управління, змінюючи вектор розвитку владних відносин. Чисельність та складність питань, які виходять за межі окремої людини, спільноти чи держави, характеризуються швидкими темпами зростання. За сучасних умов стан політичного транзиту «пострадянських» держав поєднує демократичні та «самодержавні» (на думку американських експертів) елементи управління, що не наближує їх до стабільних демократій [7]. Т. зв. «змішані» держави не є схильними до стабільності, а їх суспільства страждають від слабкості та нестійкості політичних інститутів. Рівень існуючої політичної, соціальної інституалізації та суспільно-політичної довіри в таких країнах має істотні відмінності щодо здатності поглинати політичні, економічні, соціальні та інші «шокові тенденції». Феномен «розчарування суспільства урядовими результатами» у сфері безпеки, освіти, зайнятості, забезпечення публічними послугами, збільшує громадське невдоволення та сприяє політичній нестабільності. Цей феномен зумовле-

ний погіршенням життєвих стандартів, відчуттям у громадян того, що рівень життя не відповідає рівню інших країн, де населення не постраждало від наслідків суспільних трансформацій [9].

Очевидно, що розвиток держави залежить від стабільності політичної, соціальної, економічної систем тощо, від того, наскільки суб'єкти публічних послуг забезпечують надання останніх громадянам, здійснюючи інвестиції в людський капітал через навчання, організаційний дизайн, інформаційні технології, вміння швидко реагувати на суспільну потребу в певній послугі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню загальних теоретико-методологічних підходів до проблем суспільних трансформацій, реінжинірингу політики державного управління регіонального розвитку й місцевого самоврядування на засадах сталості та формуванню науково-прикладних засад удосконалення комплексного механізму розвитку сервісно-орієнтованої держави у кореляції зі структурно-функціональними факторами впливу на комплекс важелів і регуляторів синхронної дії приділяють увагу: П. Беленький [2], В.В. Мамонова [3], О.Б. Коротич [4] та ін. На проблемах демократизації на регіональному рівні та її впливу на розбудову системи територіальної організації влади й управління, взаємодії державного управління з органами місцевого самоврядування, запровадження Європейських стандартів регіонального самоврядування концентрують увагу Т.М. Безверхнюк [5],

Т.А. Берегой [6], З.В. Балабаєва [10]. Реінжиніринг адміністративних процесів, створення державних установ на основі інженерної науки шляхом проектування й управління державними процесами розглядає у своїх працях вітчизняна вчена О. Пархоменко-Куцевіл [7]. Однак недостатньо дослідженими залишаються питання, пов'язані з теоретико-методологічними засадами розбудови результативних механізмів розвитку сервісно-орієнтованої держави, зокрема, ефективної сервісної політики (далі – СП) держави як динамічної сфери надання послуг громадянам, а також дослідження загальних науково-методичних аспектів здійснення державно-управлінського впливу на регіональний соціально-економічний розвиток.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування теоретико-методологічних основ інституційно оформленої СП держави як динамічної сфери надання послуг громадянам із генерування в межах регіональної соціально-економічної системи сервісно-орієнтованих ознак публічної влади, яка є одним із домінуючих елементів регіональної демократії.

Виклад основного матеріалу дослідження. Реінжиніринг публічної влади повинен відбуватися шляхом синхронного використання принципів системного, синергетичного, сервісного та суб'єктно-орієнтованого підходів, дотримання яких базується на створенні сервісно-орієнтованої системи публічного управління як невід'ємного елемента механізму соціально-політичного захисту населення у контексті переходу до сталої розвитку держави та її регіонів.

Зміни в політичному процесі, які спостерігаються за останні десятиріччя у розвинених «сервісних» країнах світу, мають спільну тенденцію: політичні відносини стають більш комплексними та самостійними, але, водночас, більш відкритими, підпорядкованими публічному контролю, набувають форми культури масової участі [5]. Політика (державна та регіональна) постає як окрема публічна сфера соціальної комунікації, що визначає риси масової комунікативної культури в сервісно-орієнтованій державі.

Результати світоглядно-методологічного аналізу доводять, що важливою є суб'єктна орієнтація діяльності системи державного управління, яка визначається об'єктивною необхідністю посилення громадської та духовної цінності надання публічних послуг, розвитком активності, відповідальності перед споживачами публічних послуг, гармонізації міжсуб'єктних відносин у сфері публічних послуг як факторів стимулювання

діяльності із забезпечення соціально-економічного розвитку демократичного суспільства [11].

Починаючи з кінця ХХ ст., відтворення зв'язку сучасних перетворень в об'єктах управління і системі управління та розвитку управлінської думки характеризується, насамперед, посиленою увагою до проблематики стратегічного управління, демократизації управління, визначення соціальної відповідальності менеджменту, управління за концепцією маркетингу, принциповою зміною теоретико-методологічних засад; інтернаціоналізацією теорії та практики управління. Формуються теорії і концепції, що відображають найновіші тенденції у розвитку галузі науки державного (і ширше – публічного) управління: концепції «New public management» і «Governance», нова інституційна теорія, мережева концепція державного управління і політики (публічного управління), синергетичний підхід у публічному управлінні [10].

З огляду на тему дослідження, на увагу заслуговують концепції «Governance» і демократичного врядування, а також нова інституційна теорія і мережева концепція публічного управління.

У вітчизняній і зарубіжній літературі поняття «Governance» пов'язується з управлінською стороною функціонування всієї системи публічної влади в країні, причому не як такої, а певного типу. З одного боку, воно означає практику управління справами держави на усіх рівнях, з іншого – охоплює механізми, процеси, інститути, через які окремі громадяни, групи громадян виражають свої інтереси й узгоджують їх, реалізують свої законні права і виконують громадянські обов'язки. «Governance» належить до самоорганізації, міжорганізаційних мереж, що характеризуються взаємозалежністю, обміном ресурсами, правилами гри і значною автономністю від держави. Розвиток змісту цього поняття, його конкретизація позначається похідними від нього термінами: «Good Governance» (досконале або належне управління), «Responsive governance» (відповідальне управління), «Democratic Governance» (демократичне управління) [12].

Маючи дещо інше підґрунтя, концепція демократичного врядування в інструментальному плані збігається з концепцією «Democratic Governance». Сутнісною характеристикою державного управління, відповідно до концепції демократичного врядування, є зворотні та горизонтальні зв'язки, міжсекторна взаємодія. Концепція демократичного врядування ґрунтується на системному підході, використанні методологічного і методичного

апарату синергетики, принципів самоорганізації, нелінійності, компліментарності (взаємодоповнюваності), а також на напрацюваннях теорії мереж, інших сучасних концепцій управління суспільним розвитком [13].

Сутності і питанням використання у практиці державного управління положень цих двох концепцій присвячені праці З.В. Балабаєвої [10, с. 4–5], П.І. Надолішнього [11].

Термін «нова інституційна концепція» вперше вжив О. Вільямсон (Ринки ієрархії, 1975) [8]. Нова інституційна теорія вважається одним із найперспективніших напрямів у дослідженні державного управління і політики. Вона акцентує увагу на дотриманні норми як результату індивідуального раціонального вибору. Відповідно, норми – не жорсткий детермінант поведінки (як у теорії суспільного вибору), а ключова передумова взаємної інтерпретації (узгодження) інтересів і намірів індивідів (суб'єктів суспільного процесу), передумова ефективної координації соціальних взаємодій [4]. На практиці відбувається пошук загального принципу, виходячи з якого, можна інтерпретувати дію (наприклад, прийняття узгодженого управлінського рішення), зробити її зрозумілою в контексті різних інституційних підсистем. Фактично йдеться про визначення й обґрунтування підстави, яка могла б бути покладена в основу вироблення і прийняття спільного рішення щодо розв'язання певної проблеми (наприклад, у межах програми регіонального розвитку), де перетинаються інтереси кількох суб'єктів (органів публічної влади різних рівнів, органів влади і бізнесових та громадських структур).

На межі ХХ – ХХІ ст. у дослідженні державного управління набуло поширення концептуального напрямку, в основу якого покладено поняття «політична мережа» (policy network). Сучасній державі не вдається самостійно забезпечити задоволення суспільних потреб, відтак назріла потреба замінити ієрархічне адміністрування на нову форму управління. Концепція політичних мереж ґрунтується на врахуванні комунікативних процесів постіндустріального суспільства і демократичної практики сучасних держав. Вона реконструює відносини між державною владою і сучасним суспільством, між управлінням і політикою. Ключовим пунктом розгляду є зв'язки і відносини між політичними (суспільними) інститутами, а не між персоналіями в межах інститутів.

Політичні (суспільні) мережі – це набір відносно стабільних взаємовідносин за природою неієрархічних і взаємозалежних акторів, яких

об'єднують (щодо політики) спільні інтереси і які обмінюються ресурсами, щоб реалізувати (протиснути) ці інтереси, визнаючи, що кооперація є найкращим способом досягнення спільних цілей [6, с. 135–136]. Так, Р. Родес виділяє п'ять типів політичних мереж, керуючись трьома критеріями: ступінь внутрішньої інтеграції, число учасників мережі і розподіл ресурсів між ними. Це: власне політичні мережі; професійні мережі; міжуправлінські мережі; мережі виробників; проблемні мережі [12]. У сфері реалізації державної регіональної політики з метою управління розвитком сервісно-орієнтованої держави, на нашу думку, практичне значення мають міжуправлінські і проблемні мережі.

Наразі регіональна політика у державі, яка є «сервісною» державою, є домінуючим елементом внутрішньої політики Європейського Союзу (далі – ЄС). На рівні «сервісних» держав ЄС прийнята уніфікована система регіональної статистичної класифікації NUTS, що встановлює три регіональні (NUTS 1–3) і два місцеві (NUTS 4–5) рівні: NUTS 1 – національний рівень; NUTS 2 – рівень макрорегіонів; NUTS 3 – середній регіональний рівень; NUTS 4 – рівень мікрорегіонів; NUTS 5 – рівень муніципалітетів. Ця система забезпечує єдину у ЄС основу для збору і аналізу територіально орієнтованих статистичних даних, оцінки рівня, потенційних можливостей та проблем соціально-економічного розвитку територій. Крім того, зазначена система використовується для визначення цільових територій, планування та контролю використання фінансової допомоги, що виділяється ЄС різним країнам [14].

Саме така територіальна структура визначила організацію місцевої влади в центральних європейських країнах. Типовим для цих країн є віднесення органів місцевого самоврядування на рівні NUTS 3, 4, 5, тоді як органи державної виконавчої влади сформовані на рівнях NUTS 1, 2. Відповідно до такої організації місцевої влади здійснюється розподіл функцій та повноважень. Європейський підхід передбачає наявність регіонального самоврядування (regional self-government), визнання і впровадження якого в систему публічної влади є одним із обов'язкових елементів регіональної демократії [14].

Регіональна влада має бути представлена демократично обраним органом (регіональною асамблеєю), що наділений правом вільно приймати рішення, володіє належними ресурсами і достатнім рівнем автономії щодо виконання повноважень. Утворюваний виконавчий орган відпові-

дальний перед представницьким органом. Нагляд центрального уряду за регіональними владами має бути передбачений конституцією і мати на меті тільки дотримання встановлених нею норм. Регіональні влади не наділені жодними повноваженнями щодо контролю діяльності органів місцевого самоврядування [5, с. 33–34].

В основу регіонального самоврядування, відповідно до проекту Хартії регіональної демократії, покладено принципи: громадської участі (*citizen participation*); субсидіарності (*principle of subsidiarity*); взаємодії центральних органів державної влади й органів регіонального самоврядування на основі збігу (переплетіння) інтересів (*coshesion*); належного врядування та адміністрування (*principle of good governance and administration*); визнання та дотримання територіальної цілісності (*principle of loyalty and respect for territorial integrity*), збереження регіональної ідентичності (*identity and regional culture*) [14].

За обставин, коли ключовою проблемою сервісно-орієнтованої системи, що потребує поетапного розв'язання, є збільшення диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів, низька конкурентоспроможність та інвестиційно-інноваційна активність, здійснення адміністративно-територіальної реформи уявляється передчасним. Головними перешкодами її здійснення є:

- відсутність системного підходу до СП, невідзначеність стратегічних перспектив розвитку, важелів і регуляторів сервісно-орієнтованої системи в умовах суспільних трансформацій;

- недосконалість нормативно-правової бази державного регулювання розвитку сервісно-орієнтованої системи;

- недостатнє застосування інструментів державного регулювання, спрямованих на стимулювання розвитку регіонів, у т. ч. депресивних територій;

- низька інституційна та фінансова спроможність органів місцевого самоврядування щодо вирішення проблем територіальних громад;

- відсутність фахівців у місцевих органах влади, спроможних забезпечити соціально-економічний розвиток регіональної сервісно-орієнтованої системи;

- недосконалість моделі державного управління на певних ієрархічних рівнях держави та відсутність формування у регіонах сервісно-орієнтованої моделі соціально-економічного розвитку.

За умови збереження тенденції поглиблення диспропорцій соціально-економічного розвитку територій, відсутності системної державної політики щодо сервісно-орієнтованого розвитку регі-

онів держави, певно, не варто розпочинати зміни адміністративно-територіального устрою країни.

Одним із завдань адміністративно-територіальної реформи є формування дієвих місцевих органів влади, що має відбутися шляхом наділення специфічними функціями, передачі їм значної кількості повноважень із відповідною кількістю ресурсів для їх реалізації. Оскільки ресурсна база певних регіонів держави формуватиметься, виходячи із обсягів надходження податків та інших зборів, а вони не помірні за обсягами в окремих регіонах, то не варто сподіватися на пом'якшення диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів країни. Тому першочерговим завданням сервісно-орієнтованої системи є вироблення прийнятної для сучасних умов дієвої державної СП, яка буде спроможна забезпечити включення усього наявного ресурсно-функціонального потенціалу територій з метою забезпечення динамічного, збалансованого, комплексного регіонального соціально-економічного розвитку усіх без винятку просторових систем.

Без сумніву, скорочення регіональних диспропорцій на території ЄС набуло пріоритетного значення, виходячи з того, що всі європейці повинні мати рівні переваги та можливості досягти успіху на порозі глобалізації. Фінансування реалізації регіональних політик надходить зі «структурних фондів», що є конгломерацією коштів ЄС. Так, у бюджеті союзу на 2010–2014 фінансові роки одна третина коштів (213 млрд євро) припадала на трансферти, пов'язані з проблемами регіонального розвитку. ЄС визначив завдання «сприяти соціально-економічному розвитку шляхом скорочення диспропорцій між рівнями розвитку регіонів, а також подолання відсталості найменш розвинених регіонів» [19, с. 87].

Більшість європейських держав набули значного досвіду державного регулювання регіонального розвитку, а, отже, і його нормативно-правового забезпечення. Воно здійснюється актами, що мають різну юридичну силу, структуру та зміст і залежать від певних чинників. Практично в усіх європейських державах діють спеціальні закони, акти глав держав та центральних органів влади, предметом яких є забезпечення сталого, збалансованого розвитку всіх регіонів держави та здійснення особливих селективних заходів у окремих, як правило, проблемних регіонах.

Україна, яка до цього часу практично не прийняла жодного закону (окрім закону щодо стимулювання розвитку регіонів), який би регулював відносини центру з регіонами та міжрегіональні

взаємовідносини, значно відстає у цьому питанні від своїх сусідів, зокрема західних. Цю проблему має вирішувати парламент, створивши відповідне законодавче поле, що дозволить уряду приймати потрібні підзаконні акти у межах своїх повноважень. Заповнюючи зазначену правову прогалину, вітчизняний законодавець, без сумніву, потребуватиме серйозного ознайомлення з досвідом європейських країн. Не менш важливою є проблема реалізації прийнятих політико-правових актів.

Концепція державної регіональної політики, на думку Т.М. Безверхнюк, започаткувала якісно нову для української держави політику, яка базується на підвищенні ролі та відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в соціально-економічному розвитку регіонів шляхом децентралізації влади [5]. Серед основних її заходів йшлося про обґрунтування засад державного стимулювання регіонального розвитку, в т. ч. депресивних територій; організаційно-правового забезпечення результативності системи державного управління і виконавчої влади у взаємозв'язку з реалізацією сервісної функції держави у площині удоскона-

лення механізму і, відповідно, важелів і регуляторів сервісно-орієнтованої системи, що обумовлює потребу інтеграції, а також ущільненні взаємозв'язків у єдиному керівному центрі задля координації роботи усіх інших інституцій.

Висновки. Таким чином, формування, впровадження та здійснення СП держави як особливого способу регулювання суспільного життя, що проявляється в ефективній взаємодії органів державної влади і органів управління з громадянським суспільством, передбачає одночасне застосування суб'єктного та системного підходів для раціоналізації сервісних функцій у межах сформованих елементів регіональної демократії. З'ясовано, що скорочення регіональних диспропорцій задля реінжинірингу публічної влади та модернізації соціальної політики, використовуючи засоби сервісної діяльності як структурно-функціональної складової частини публічної політики держави, поєднуючи інтереси приватного сектору, можливості держави і соціальні потреби, покращує надання державою послуг громадянам та бізнесу, а управління суспільним регіональним розвитком набуває сервісного характеру в умовах сучасних трансформацій.

Список літератури:

1. Paradox of progress. A publication of the National Intelligence Council. Global trends. January 2017. NIC 2017. URL: <https://www.dni.gov/files/documents/nic/GT-Full-Report.pdf>.
2. Беленький П. Механізми розвитку ринкової інфраструктури в Україні: методологічні аспекти. Вісник Національної академії наук України. 2002. № 4. С. 15–25. URL: <http://nbuv.gov.ua>.
3. Мамонова В.В. Організаційний механізм надання адміністративних послуг у громаді в умовах децентралізації. Актуальні проблеми державного управління. 2015. № 2. С. 83–92. URL: www.irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe.
4. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком країни: теоретико-методологічні засади. Державне будівництво. 2010. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_1_4.
5. Безверхнюк Т.М., Саханенко С.Є., Топалова Е.Х. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні: монографія / за заг. ред. Т.М. Безверхнюк. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. 328 с.
6. Берегой Т.А. Державно-управлінські рішення: навч. посіб. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2011. 231 с.
7. Пархоменко-Куцевіл О. Сучасні тенденції розвитку реінжинірингу в системі державного управління. Ефективність державного управління: збірник наукових праць. 2013. Вип. 36. С. 20–25.
8. Osbome D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. N.Y.: AP Lume Book, 1992. URL: scholarworks.wmich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2116&context=jssw.
9. Plumptre T., Graham J. Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives. Institute On Governance. 1999. 27 p. URL: <http://www.iog.ca/publications/govgoodgov.pdf>.
10. Балабаєва З.В. Демократичне врядування: поняття та сутність. Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць. Вип. 3 (31). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. С. 4–11.
11. Надолішній П.І. Концепція демократичного урядування: сутність і проблеми формування та реалізації. Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць. Вип. 2 (30). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2011. С. 46–56.
12. Rhodes R.A. W. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham, 1999. URL: <https://catalogue.nla.gov.au/Record/1568625>.
13. Безверхнюк Т.М. Європейська Хартія регіональної демократії: науково-практичний коментар. Одеса: Хоббит плюс, 2008. 184 с.
14. Draft National Strategy for Regional Development for 2007–2013 / Ministry of Economy&Labour. Warsaw. June 2005. URL: www.espon-usespon.eu/.../national_strategy_of_regional_development_2010-2020.p

**ДОМИНИРУЮЩИЕ ОСНОВЫ ПРОЦЕССА УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ
СЕРВИСНО-ОРИЕНТИРОВАННОГО ГОСУДАРСТВА
В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИОННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ**

В статье определено, что сфера публичных услуг является частью социально-экономического пространства, которое конструируется в коммуникационном процессе как многоизмеряемая динамическая структура с позиции административно-территориальных субъектов, функционирующих в системе регионального самоуправления. Обосновано теоретико-методологические аспекты институционально оформленной политической сферы государства как сферы оказания услуг гражданам с генерированием в пределах региональной социально-экономической системы сервисно-ориентированных особенностей публичной власти, с подбором специфических функций коррелятов и учетом весомых элементов региональной демократии.

Ключевые слова: сервисно-ориентированное государство, сервисная политика, региональное самоуправление, публичные услуги, социально-экономическое развитие, реинжиниринг, территории.

**DOMINANT BASES OF THE PROCESS OF MANAGEMENT OF DEVELOPMENT
OF SERVICE-ORIENTED STATE IN CONDITIONS OF TRANSFORMATION CHANGES**

The article recognizes that the sphere of public services is part of the socio-economic space, which is constructed in the process of communication as a multidimensional dynamic structure from the stand point of administrative-territorial entities under the dominance of regional self-government. Are substantiated the theoretic and methodological foundations of the institutionalized service policy of the state as the sphere of providing services to citizens for generating within the regional socioeconomic system of service-oriented features of public authority with the selection of specific functions of correlators and taking into account the weighty elements of regional democracy.

Key words: service-oriented state, service policy, regional self-government, public services, socio-economic development, reengineering, territory

Зубчик О.А.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ІНДЕКС ІНКЛЮЗИВНОГО РОЗВИТКУ ЯК СУЧАСНИЙ ІНСТРУМЕНТ АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Евристичний потенціал традиційних індексів вимірювання економічного розвитку в сучасних умовах не задовольняє потреби дослідження державної політики. Нові можливості як інструмент аналізу державної політики дає Індекс інклюзивного розвитку. Проаналізовано методологію вимірювання Індeksu інклюзивного розвитку Всесвітнім економічним форумом. Наведено результати в порівняльній перспективі.

Ключові слова: державна політика, економічний розвиток, ефективність, державне управління, конкурентоспроможність країни.

Постановка проблеми. Досі в теорії державного управління, в теорії та практиці дослідження державної політики поширені переконання, що ступінь розвитку країни, суспільства можна аналізувати за економічними показниками, зокрема за показником валового внутрішнього продукту (далі – ВВП). Ці переконання ще мають досить сильний вплив як на теоретиків, так і на тих, хто приймає політичні рішення, визначає стратегії суспільного розвитку, обирає шлях для країни. Економічне зростання за будь-яку ціну ще досить часто є пріоритетом. Однак політична влада країн у своїй внутрішній політиці вже усвідомлює, що повага до людей вимагає ширшого і детальнішого аналізу національних пріоритетів, що не може бути редуковано до показників ВВП. Усе частіше постає необхідність соціально-інклюзивного підходу до розуміння економічного зростання – тобто таке економічне зростання має відчутти більшість членів суспільства. Всесвітній економічний форум (World Economic Forum, далі – ВЕФ) розраховує композитний індекс, який показує становище країни на основі комбінованих показників – Індекс інклюзивного розвитку (KPI, IDI, далі – ІІР). Цей новий глобальний індекс має більш комплексний зміст відносного стану економічного розвитку порівняно із загальноприйнятими рейтингами на основі ВВП на душу населення. У чому ж «секрет» його евристичного потенціалу дослідження державної політики?

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Криза традиційних індексів вимірювання економічного розвитку, спричинена потребою більш глибоко та диференційовано підходити до аналізу

суспільного розвитку, неодноразово викликала науковий інтерес. Пригадаємо, що американський економіст Саймон Кузнець (Simon Smith Kuznets), який здобув освіту в Харкові, лауреат Нобелівської премії з економіки 1971 р., досліджуючи у 1930-ті рр. облік національного доходу США, запропонував методику розрахунку загальної кількості спожитих ринкових товарів та послуг, що пізніше стала відома як ВВП – сума доданої вартості, утвореної у виробничій та невиробничій сфері, що розраховується за трьома можливими варіантами (за доходами, за виробництвом і за споживанням). Сьогодні використання даного індексу досить поширене. Показники ВВП використовують у більш складних розрахунках. Але дискусії про недоліки та переваги розрахунку ВВП та його використання в policy making тривають постійно. Зокрема, в Україні показник ВВП використовують у розрахунках у сфері соціальної політики, бюджетування, податкової політики. ВВП є критерієм визначення результатів фінансової підтримки з боку держави у сфері освіти та науки. Його залучають у дослідження конкурентоспроможності країни та побудову стратегій економічного та суспільного розвитку. Проблему досліджують наукові колективи Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України (під керівництвом Я. Жаліло), Інституту економіки та прогнозування НАН України (під керівництвом І. Крючкової), Ради конкурентоспроможності України (під керівництвом Ю. Полунєєва) та інші колективи. Результати досліджень науково-експертних колективів міжнародних установ та організацій щорічно публі-

кують у звітах ВЕФ (The Global Competitiveness Report), який складає рейтинг країн, на Індексі глобальної конкурентоспроможності (The Global Competitiveness Index) та провідного європейського Інституту менеджменту (Швейцарія), який здійснює дослідження країн, укладаючи «Щорічний рейтинг глобальної конкурентоспроможності» (The IMD World Competitiveness Yearbook).

Але ВВП, як і багато інших показників економічного розвитку, є лише неповним вираженням реального розвитку країни, суспільства. Будучи саме економічним індексом, ВВП вказує на сукупність загального споживання в країні, не враховуючи майнового розшарування, стану освітньої системи, екологічної ситуації та загального задоволення рівнем життя. Сухість кількісних показників ВВП є ефективним аналітичним інструментом у руках багатьох економістів, проте орієнтація розвитку країни на кількісне збільшення ВВП пов'язане з неповною економічною картиною світу в урядовців, бізнесменів та звичайних громадян. Саме використання підрахунків ВВП часто стає маніпуляцією з боку недобросовісних політиків, котрі, маючи доступ до Систем Національних рахунків, перебільшують показники економічного розвитку задля власних політичних цілей, підтверджуючи тим самим афоризм Б. Дізраелі про те, що «є три види брехні: брехня, кричуща брехня і статистика» [1, с. 45]. Тож є потреба в таких інструментах дослідження державних політик, які дадуть можливість більш глибоко та повно здійснювати аналіз, своєчасно виявляти назрілі проблеми розвитку суспільства, аналізувати їх, встановлювати причини виникнення, складність, суперечливість і знаходити шляхи розв'язання.

Постановка завдання. Мета статті – охарактеризувати евристичний потенціал ІР як інструменту аналізу державної політики, що дає, на відміну від традиційних індексів, більше можливостей для врахування потреб дослідження державної політики. Завдання – розкрити причини запровадження та зміст методології вимірювання ІР, запропоновану ВЕФ, та показати результати в порівняльній перспективі.

Виклад основного матеріалу дослідження. У 1960-ті рр. в США першими почали критикувати ВВП представники «нових лівих» – енвайроменталісти, вказуючи, що дана методика не враховує впливу масового виробництва і споживачтва на екологічний стан і подальше використання орієнтованої на збільшення ВВП економічної політики як пагубної і виснажливої для навко-

лишнього середовища, та феміністки, котрі виходили з позицій феміністичної економічної теорії та розглядали економічні показники як показники чоловічого, а не жіночого економічного зростання. Новий виток критики ВВП почався з третьою хвилею фемінізму [6]. Це призвело до того, що економісти-енвайроменталісти запропонували ще один підхід до визначення цінності послуг екосистем – підхід суспільного вибору. Результати критики ВВП пізніше спричинили появу Індeksu гендерної нерівності та Індeksu екологічної ефективності, котрі виходять далеко за межі економічного аналізу, але також є окремими інструментами аналізу політики. Отже, альтернативи ВВП зароджувалися і з суто економічної недосконалої індeksu. Так, журнал The Economist з 1986 р. публікує відомий нині Індекс Біг-Маку, який вимірює Паритет купівельної спроможності на основі відмінностей в цінах на відомий бургер компанії McDonalds [12].

Спроби представити новий індекс, котрий би відображав повну картину суспільного розвитку, були темою досліджень лауреата Нобелівської премії з економіки Амарті Сена (індійський економіст, лауреат Нобелівської премії з економіки 1998 р.). Критика стандартних показників економічного розвитку як аналогу рівня добробуту в країні виходила значною мірою з вимоги розраховувати рівень добробуту як набору існуючих «потенційних можливостей», враховуючи різноманітні форми капіталу, в т. ч. «людський капітал (освіта і навички), фізичний капітал (інфраструктура), нематеріальний капітал (патенти, дані, нематеріальні активи), природний капітал (чисте повітря, зелений простір, здорова екосистема), соціальний капітал (функціонуюча спільнота або держава)» [7]. Як зазначає економіст, в основі аналізу лежить дослідження ролі та зв'язків «політичних свобод, економічних та соціальних можливостей, гарантій прозорості та соціального захисту» [5, с. 16–17].

Амартію Сена підтримувала Марта Нуссбаум (американський філософ, професор права та етики Чикагського університету), критикуючи можливості «просочування» росту економічних благ на загальний рівень політичних можливостей та задоволення людей [3]. На її думку, «показник ВВП поширений, тому що був легкодоступним і не викликав розбіжностей. Інші параметри потребують набагато більшої роботи і роздумів над тим, як їх правильно вимірювати» [3]. Як приклад невідповідності економічного розвитку і добробуту населення авторка наводить Китай, де відсутні

політичні і релігійні свободи, низькі медичні та освітні показники. Отже, питання доволі глибоке, ніж його намагаються нам представити кризь призму економічного вимірювання ВВП.

Доробок Амартії Сена і Марти Нуссбаум знайшов своє відображення в Індексі розвитку людського потенціалу (далі – ІРЛП). В основі методології індексу лежить середнє геометричне трьох індексів: індекс очікуваної тривалості життя, індекс освіти (середня та очікувана тривалість навчання) та індекс доходу (Валовий національний дохід згідно з Паритетом купівельної спроможності). ІРЛП виходить з рівня нерівності в суспільстві, грамотності та стану здоров'я населення. ІРЛП не є універсальним показником: фіксуючи одночасно три відмінних між собою виміри, індекс полишає багато інших характеристик, таких як гендерна нерівність, стан екології, загальний рівень щастя населення тощо. Саме тому поряд з ІРЛП прийнято розглядати і багато спеціалізованих індексів, таких як Індекс щастя, Індекс демократії, Індекс задоволеності життям, згаданий нами раніше Індекс конкурентоспроможності, Індекс свободи преси та багато інших, специфікованих за окремим предметним полем. Проте вони не претендують на остаточну спробу виразу загального рівня добробуту населення, що підводить до появи нового комплексного індексу, котрий би розраховувався на базі різноманітності вимірів і давав більші можливості для дослідження державної політики та підготовки політичних рішень.

Тому у січні 2017 р. ВЕФ, який відбувається щорічно в Давосі (Швейцарія), презентував ІР, який, за задумом організаторів, є «альтернативою ВВП та зосереджується на стандартах проживання» [6]. Поява нового індексу є результатом тривалих дискусій експертів Світового Банку, ООН, міжнародної економічної спільноти щодо покращення економічних метричних систем, аналітичних інструментів, результатом яких була поява раніше ІРЛП. ІР має стати не просто альтернативним черговим метричним показником, а бути основою політичного курсу, опора на який є джерелом інклюзивної державної політики. Як вказується в прес-релізі Форуму, Індекс викликаний роками орієнтації на кількісне збільшення національного доходу в збиток подолання нерівності в суспільстві та перспектив майбутніх поколінь [6]. Авторами ІР виступили четверо економістів Форуму: Річард Семанс, Маргарета Дренніке-Хануз, Джемма Коріган та Маркус Берк. ІР не є першим індексом, презентованим ВЕФ,

ще раніше форум поповнив економічні метричні системи Індексом глобальної конкурентоспроможності, Індексом гендерної нерівності та ін.

Як свідчить сама назва індексу, його мета полягає у вимірюванні інклюзивності розвитку країни та опирається на багато вимірів.

Автори ІР вказують на обмеженість ВВП, підтверджуючи його позитивні сторони, такі як здатність корелюватися з рівнем працевлаштування. На думку авторів, «ВВП не здатний повністю охопити розширення цифрової, глобалізованої економіки, з широкою різноманітністю благ і сервісів; із компаніями, що працюють за межами кордонів, важко з точністю визначити ступінь доданої вартості. <...> Ріст шерингової економіки збільшує кількість неможливої для підрахування економічної активності» [15, с. 9]. В Організації економічного співробітництва і розвитку наводять приклад Ірландії, чий ВВП фактично зріс на 26,3 % через те, що офіси великих компаній (таких, як Facebook) переїхали в Дублін через низькі податки, але інтелектуальна діяльність багатьох компаній фактично не зосереджується там [9, с. 1]. Розробники індексу також посилаються на перспективи Четвертої Промислової революції, які ще більше змінять ландшафт для економічних підрахунків. ВВП не здатен виразити ступінь розподілу в суспільстві самих благ. На це вказують результати дослідження щодо подвоєння американського ВВП за 30 років, коли медіанний дохід зріс лише на 16%. Водночас сам показник ВВП є одним із ключових у методології розрахунку ІР [15, с. 9].

Альтернативні підходи до покращення методик розрахунку ВВП пропонує економіст Урс Ронер. На його думку, в розрахунок нової методики слід включити монетизацію багатьох сфер активності, таких як догляд за дітьми. Крім того, в умовах глобалізованого характеру сучасної економіки у розрахунок ВВП слід враховувати і вимір валового національного доходу (далі – ВНД) [10].

Поява ІР є результатом досліджень та теоретичних узагальнень економістів, виражених у т. зв. «ключових індикаторах», розподілених за трьома категоріями: економічного росту і розвитку, інклюзивності, спадкоємності поколінь та сталості розвитку. Кожна з трьох категорій складається з 4 окремих кількісних показників. Отже, в Індексі є усього 12 показників. Ріст і розвиток відображає ВВП на душу населення, ВВП на одного працівника, очікувану тривалість життя, зайнятість населення. Інклюзивність показує коефіцієнт розшарування суспільства за доходами, рівень бідності, коефіцієнт розшарування суспіль-

ства за розподілом багатства, медіанний дохід. Наступність поколінь і стійкість розвитку – це скориговані чисті заощадження, парникова інтенсивність ВВП, державний борг, коефіцієнт демографічного навантаження. З усіх цих показників складають спочатку групові індекси, опісля виводять підсумковий – їхнє середнє арифметичне.

Перша категорія – ріст і розвиток – включає в себе такі показники, як розрахунок ВВП за кількістю населення, продуктивність праці («яка лежить в основі заробітної плати»), рівень зайнятості населення та очікувана тривалість життя. Другий набір показників, які стосуються інклюзивності та складаються з медіанного рівня доходу, рівня бідності, та коефіцієнт Джинні за двома показниками – за доходами і за розподілом багатства. Показники інклюзивності виражають ступінь нерівності в суспільстві. Показники третьої групи (спадкоємність поколінь та сталість розвитку) складаються зі скорегованих чистих збережень у відсотках від ВНД (враховуючи вкладення в людський капітал, виснаження ресурсів і збитків від забруднення), рівень державного боргу у відсотках від ВВП, відношення числа непрацездатного населення до працездатного та інтенсивність парникових викидів. Джерелом даних у формуванні ІПР була інформація від Світового Банку, Інституту показників та оцінки здоров'я в Сіетлі, Міжнародної організації праці, журналу *Social Science*, Організації економічного співробітництва та розвитку, Управління енергетичної інформації США. В основі розрахунку індексу лежить обчислення показника за груповою категорією, після чого за трьома групами обчислюється середнє арифметичне кожної країни [14].

У звіті за 2017 р. ВЕФ [15, с. 92] вказується, що дані показники є нормативними й існують для стимулювання дискусії між приватним сектором та дослідниками, у звіті ж 2018 р. один із авторів-укладачів уже вказує на рекомендацію рівнятися на ІПР в якості орієнтуру практичної реалізації політики, що свідчить про певну витриманість і прийняття методології індексу з боку світової економічної спільноти [11]. Але увага ЗМІ до самого індексу підвищилася лише після проведення Форуму в 2018 р., що свідчить про можливий новий виток обговорення методології індексу.

Економісти ВЕФ сформували індекс на основі вибірки 103 країн, дані про які були наявні в тих кількісних показниках, із яких розраховувався сам індекс. Країни були поділені на дві основні групи: передові економіки та економіки, що розвиваються. Слід внести ясність щодо останньої групи

країн, до якої були включені не лише сировинні, експортно-орієнтовні економіки, країни з невисоким економічним потенціалом (що характерно для терміна «країни, що розвиваються» [3]), а широкий спектр країн, які не дотягують до рівня країн із високим рівнем доходів. Основною причиною введення розмежування між двома типами економік є відмінність розуміння бідності та нерівності в цих країнах, що призводить до неможливості точних порівнянь країн із різних типів. Так, наприклад, низка країн із розвиненими економіками за кількісним показником в ІПР мають менші позиції, ніж країни з економіками, що розвиваються. Азербайджан, Литва, Латвія та Угорщина (в дефініції укладачів індексу – країни, що розвиваються) випереджають США, Японію, Ізраїль, Іспанію (розвинені країни). Такий розрив між країнами можна пояснити і самим дизайном методології індексу, адже погана екологічна ситуація в країні (КНР) або великий зовнішній борг (Японія має один із найбільших зовнішніх боргів у світі) впливають на позиції країн в рейтингу, попри високий і стабільний приріст ВВП. Це пов'язано з самою нормативною складовою частиною укладання індексу, автори вказують на потреби майбутніх поколінь, на плечі яких можуть звалитися виплата зовнішніх кредитів, пенсійного забезпечення високого відсотку непрацездатного населення та вирішення екологічних катастроф. Проблеми майбутнього не відкладаються в далеку шухляду за рахунок сумнівних тимчасових економічних звершень, на чому значною мірою і базується критика ВВП економістами ВЕФ. Для прикладу, за даними економістів, 27% країн протягом останніх 5 років знизилися в ІПР, попри те, що їх ВВП збільшувався порівняно з попереднім [13, с. 4].

Окрім того, показники кожної країни були прирівняні до тенденцій росту в ІПР на найближчі 5 років, що дозволяє виокремити п'ять типів тенденцій економіки: 1) покращення, 2) повільне покращення, 3) стабільність, 4) повільна рецесія, 5) рецесія. Країн із першою тенденцією серед розвинених економік не так багато – лише дві (Ісландія та Ірландія), а серед тих, що розвиваються, – Угорщина, Латвія, Непал, Македонія, Грузія, В'єтнам, Монголія, Пакистан, Таджикистан та Індія. Інша крайня тенденція – рецесія, яка очікує на Фінляндію, Словенію та Іспанію серед розвинених країн, а серед тих, що розвиваються, – Мозамбік, Малі та єдину європейську країну – Україну. Інклюзивність економічного розвитку в Україні за останні 5 років знизилася на 6,8% [13]. Тож громадян, які залу-

чені до процесу економічного зростання в Україні, отримування вигоди від зростання, суттєво поменшало. У 2018 р. Україна посіла 49 місце.

Укладачі індексу також дослідили країни за чотирима показниками доходів населення: 1) країни з високими доходами; 2) країни з доходами, вищими за середні; 3) країни з доходами, нижчими за середні; 4) країни з низькими доходами. Виходячи зі статистики Світового Банку та ВЕФ [11, с. 3], серед т. зв. «ключових індикаторів», за якими розраховувався ІР протягом 2012–2016 рр., лише країни з високим рівнем доходу мали сприятливу ситуацію в категорії «спадкоємності поколінь та сталості розвитку», що свідчить про майбутнє дедалі масштабніше посилення демографічних та екологічних проблем у багатьох країнах із середніми та низькими доходами.

Найвищі позиції в рейтингу займає група країн т. зв. Скандинавської моделі соціал-демократії: Норвегія, Ісландія, Данія і Швеція займають відповідно першу, другу, п'яту і шосту позиції в рейтингу. Такі високі результати соціально орієнтованих економік Півночі Європи пов'язані з відомою неокорпоративістською моделлю кооперації держави, профспілок та бізнесу в розробці та прийнятті політичних рішень. Показово, що серед країн, що розвиваються, з найвищими показниками ІР в першу десятку увійшли східноєвропейські країни – Литва, Угорщина, Латвія, Польща, Хорватія, Румунія, а також такі, як Азербайджан, Чилі, Уругвай і Панама.

Висновки. Ще й досі для великої кількості економік спроби експортно-сировинної орієнтації зі

стрімким ресурсним виснаженням і нехтування життєвими стандартами населення негативно впливають на перспективи в умовах чергових структурних трансформацій світової економічної системи та світового політичного порядку. Проблема нерівності, бідності та низької якості сервісу соціальних послуг досі залишається заручницею політичної волі головних світових та регіональних decision-makers, на плечі яких лягає відповідальність за можливість повороту до інклюзивного розвитку (Амартія Сен, Марта Нуссбаум).

Поява нового аналітичного інструменту – ІР, який оцінює ступінь поширеності позитивних ефектів економічного зростання на всі верстви населення, по-перше, дозволяє більш глибоко досліджувати державні політики, а, по-друге, дозволяє виявити приховані можливості економік світу з одночасного розширення як економічного розвитку, так і соціальної інклюзивності. Адже «залізні закони капіталізму» (як їх називають у цьому контексті економісти) довгий час стримують системи перерозподілу доходів більшості країн саме через відсутність державних політик, спрямованих на ті «ключові індикатори», з яких і складається нормативна складова частина ІР.

ІР – це інструмент, спрямований не на статичний підрахунок успішності соціальних політик окремих країн на сучасній стадії розвитку, а на можливість його використання в майбутньому, в умовах Четвертої промислової революції. Заданий контекст і є перспективою подальшого дослідження цієї теми.

Список літератури:

1. Мудрість віків: вибрані афоризми. Київ, 2009. С. 3–45.
2. Енциклопедія історії України: у 10 т. Інститут історії України НАН України. Київ, 2009. Т. 5. С. 440–448.
3. Нуссбаум М. Новый стандарт справедливости. Русский журнал. 2011. URL: <http://www.russ.ru/pole/Novyj-standart-spravedlivosti/>.
4. Райзберг Б.А. Современный экономический словарь. Москва, 1999. 479 с.
5. Сен А. Развитие как свобода. Москва, 2004. 432 с.
6. Cann O. The Inclusive Development Index 2018. World Economic Forum. 2018. URL: <http://reports.weforum.org/the-inclusive-development-index-2018/press-release/>.
7. Coyle D. Good-bye, GDP. Hello, six-part balance sheet? World Economic Forum. 2018. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2018/01/here-is-a-better-way-to-measure-growth-than-gdp>.
8. Havens J. The GDP is sexist, 2018. URL: <https://qz.com/1174944/the-gdp-is-sexist/>.
9. Irish GDP up by 26.3% in 2015? OECD. 2016. URL: <https://www.oecd.org/std/na/Irish-GDP-up-in-2015-OECD.pdf>.
10. Rohner U. GDP Should Be Corrected, Not Replaced. Project Syndicate. 2018. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/correcting-gdp-flaws-by-urs-rohner-2018-01>.
11. Samans R. A new way to measure economic growth and progress. World Economic Forum. 2018. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2018/01/towards-a-new-measure-of-growth>.
12. The BigMac Index. The Economist. 2018. URL: <http://www.economist.com/content/big-mac-index>.
13. The Inclusive Development Index 2018. World Economic Forum. 2018. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Forum_IncGrwth_2018.pdf.
14. The Inclusive Development index 2018. World Economic Forum. 2018. URL: <http://reports.weforum.org/the-inclusive-development-index-2018/technical-notes-and-sources/>.
15. The Inclusive Growth and Development Report 2017. World Economic Forum, 2017. 135 p.

**ИНДЕКС ИНКЛЮЗИВНОГО РАЗВИТИЯ КАК СОВРЕМЕННЫЙ ИНСТРУМЕНТ
АНАЛИЗА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ**

Эвристический потенциал традиционных индексов измерения экономического развития в современных условиях не удовлетворяет потребности исследования государственной политики. Новые возможности как инструмент анализа государственной политики дает Индекс инклюзивного развития. Проанализировано методологию измерения Индекса инклюзивного развития Всемирным экономическим форумом. Приведены результаты в сравнительной перспективе.

Ключевые слова: государственная политика, экономическое развитие, эффективность, государственное управление, конкурентоспособность страны.

**INDEX OF INCLUSIVE DEVELOPMENT AS A MODERN TOOL
FOR ANALYZING PUBLIC POLICY**

The heuristic potential of traditional indices of measuring economic development doesn't satisfy the need for public policy research in modern conditions. In this context, the Inclusive Development Index provides new opportunities as a tool for analyzing public policy. Analyzed the methodology of measuring the Inclusive Development Index by the World Economic Forum. Provided results in a comparative perspective.

Key words: state policy, economic development, efficiency, public administration, competitiveness of the country.

Козаченко Ю.П.

Державна фіскальна служба у Запорізькій області

СИНЕРГІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ – СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ

Визначено понятійно-категорійний апарат терміна «адміністративно-територіальний устрій». Охарактеризовано адміністративно-територіальний устрій в Україні. Окреслено риси, чинники та складові частини адміністративно-територіального устрою держави. Представлено низку законів, що визначають його сутність, сформовано схему функціонування адміністративно-територіального устрою держави. Зроблено висновки з проведеного дослідження через призму законодавчих змін внаслідок проведення реформи децентралізації.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна одиниця, система, реформа, місцеве самоврядування, територіальна суспільна система, територіальне управління, адміністративно-територіальна реформа, місцеве самоврядування, системний підхід.

Постановка проблеми. Становлення України як незалежної держави вимагає імплементації низки умов для реалізації всіх функцій державності, зокрема вирішення питання єдності державної політики адміністративно-територіального устрою. Базисом належного функціонування конституційного ладу є формування прав та можливостей територіально-адміністративних одиниць на території України. Наразі головним питанням є дослідження проблематики трансформації адміністративно-територіального устрою в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Адміністративно-територіальному устрою присвятили свої праці такі вчені, як М. Дністрянський, О. Корогич, В. Куйбіда, О. Кучабський, М. Лесечко, В. Мамонова, С. Саханенко, В. Яцуба та ін. Питання трансформації адміністративно-територіального устрою України знайшло своє відображення у наукових дослідженнях М. Баймуратова, О. Батанова, В. Борденюка, О. Журавського, І. Заяць, В. Кампа, В. Кравченка, П. Любченко, М. Орзіха, В. Погорілка, М. Пухтинського, О. Скрипнюка, С. Телешуна, П. Ткачука, О. Фрицького, В. Шаповала та ін. Але, у зв'язку із затвердженням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, це питання не втрачає своєї актуальності.

Постановка завдання. Мета статті – дослідження державної політики під кутом трансформації адміністративно-територіального устрою в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Імплементація трансформацій в Україні повинна розпочинатися з адміністративно-територіального устрою, враховуючи сучасні тенденції змін у конституційних положеннях щодо органів центральної влади. Ознайомлення з нормативно-правовою базою та науковою літературою дозволило зробити висновки щодо вживання у термінологічному апараті понять «адміністративно-територіальний устрій», «територіальна організація влади», «адміністративно-територіальний поділ». Наразі актуальним є визначення понятійно-категорійного апарату для надання чіткості даним термінам, їхнього місця та ролі в системі інших державно-правових інститутів та явищ. Термін «територіальний устрій» є значно ширшим, на відміну терміна «адміністративно-територіальний устрій», тому що останній є одним із видів територіального устрою [1].

Х. Приходько під адміністративно-територіальним устроєм пропонує розуміти поділ території з метою налагодження мережі публічних послуг для населення та ефективного управління, а також ефективного використання природних та інших ресурсів.

В. Федоренко трактує термін «адміністративно-територіальний устрій» як устрій держави, що відображає внутрішній її поділ на адміністративно-територіальні одиниці різного рівня, внаслідок чого утворюються місцеві органи влади.

Визначення понятійно-категорійного апарату є неоднозначним. Зокрема, професор О.Ф. Фриць-

кий надає визначення адміністративно-територіальному устрою як поділу території держави на частини, внаслідок чого створюється і працює система центральних і місцевих органів влади. Інші науковці визначають цей термін як систему різноманітних чинників, зокрема соціальні, економічні, соціально-етнічні, історичні, географічні, політичні, культурні, що поділяє державний устрій на адміністративно-територіальні одиниці.

Адміністративно-територіальний устрій набуває важливого значення у визначенні спроможності локальних громад. Устрій держави нерозривно пов'язаний із цінностями громади, спрямований на створення сприятливих умов для задоволення матеріальних і культурних потреб суспільства. Визначення кордонів та можливостей адміністративно-територіальних одиниць для суспільства мають значення для демократичних цінностей та національної самосвідомості. Надалі тривають дослідження у сфері понятійно-категорійного апарату щодо визначення поняття та засад адміністративно-територіального устрою, що ставлять за мету вирішення спроможності локальних громад [2].

Адміністративно-територіальний устрій формується під впливом соціальних, економічних, політичних, географічних, історичних та етнічних чинників, розділяючи державу на адміністративно-територіальні одиниці. Даний процес формування державного ладу (устрою) виступає обов'язковим компонентом, що впливає на визначення державних, місцевих та громадських структур [3].

Однак імплементація державного управління не має перманентності у своїх діях, для яких характерні зміни в принципах, правилах та процедурах функціонування державних органів влади. Особливу увагу слід приділити корективам в державному управлінні на рівні адміністративно-територіальних одиниць, що мають риси наближення України до стандартів Європейського Союзу. Невизначеними є механізми, форми, структури, підходи та інструменти, що спрямовані на вирішення таких питань: 1) стабілізація владних повноважень між центральними та місцевими органами влади; 2) впровадження сучасної ідеології, що задовольняє сучасні потреби громадян у реалізації функцій центральних та місцевих органів влади; 3) розробка та створення центрів для всіх рівнів управлінських кадрів органів державної влади; 4) виділення фінансування згідно з можливостями адміністративно-територіальних громад; 5) модернізація нормативно-правового поля залежно від змін соціально-економічного та соціально-політичного середовища в межах держави [4].

Адміністративно-територіальний устрій є основним фокусом регіональної політики, що спрямований на зміцнення держави, і має такі напрямки розвитку: 1) державна стратегія регіональної політики; 2) міжрегіональна політика; 3) регіональна політика; 4) локальна політика місцевого самоврядування. Досягнення кардинальних змін в адміністративно-територіальному устрої є неможливим, однак і стабільності також не варто чекати, тому перед державними органами влади – як центральними, так місцевими – поставимуть нові виклики щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою.

Стимулюючим ефектом для несподіваного виникнення проблем є введення постійної адаптивної політики під впливом соціально-політичних та соціально-економічних запитів. Важливі моменти, яких повинна дотримуватися центральна та місцева влада – це системи адміністративно-територіального устрою України, дотримання законодавства на рівні державного регіонального управління, проведення ефективної кадрової політики, зокрема ротації кадрів [5].

Треба зазначити, що значна роль надається громадянам у реалізації процесу управління. Як слушно зазначив О. Коротич, «державні органи влади (як центральні, так і місцеві), громадяни можуть бути одночасно і суб'єктами, і об'єктами управління». На думку О. Кучабського, соціальні відносини виступають об'єктом управління, які створюють люди. Також слід приділити увагу дослідженням С. Саханенко, що виокремлює владні повноваження як один із головних аспектів державності [6].

Із початком децентралізації було прийнято Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», згідно з яким формування адміністративно-територіальних одиниць відбувається на основі трьох рівнів:

- 1) базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади);
- 2) районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони);
- 3) регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і Севастополь) [7].

Залежно від рівня адміністративно-територіального устрою виділяють такі органи місцевого самоврядування та виконавчої влади:

- 1) базовий рівень – сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади;

2) районний рівень – районні ради та їх виконавчі органи, райдержадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;

3) регіональний рівень – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади [7].

Сутністю адміністративно-територіального устрою є внутрішня узгодженість – забезпечення організаційної єдності і впорядкування відповідної структури держави. Адміністративно-територіальний устрій проявляється в таких питаннях:

1) реалізація конституційних прав і свобод громадян держави, зокрема правове становище, мате-

ріальні та культурні потреби населення. Окреслення правового становища громадян на основі адміністративно-територіального устрою;

2) належність структури місцевого самоврядування до адміністративно-територіального устрою. Адміністративно-територіальний устрій виступає об'єктивною соціально-економічною основою місцевого самоврядування внаслідок врахування економічних, географічних, історичних, демографічних та інших умов;

3) суспільне життя громадян, а також різні галузі економіки, науки, освіти та культури. Формування галузевого управління поряд із територіальними аспектами;

4) структура низових ланок, утворених громадянами, опирається на адміністративно-територіальний устрій держави. Однак повне копіювання

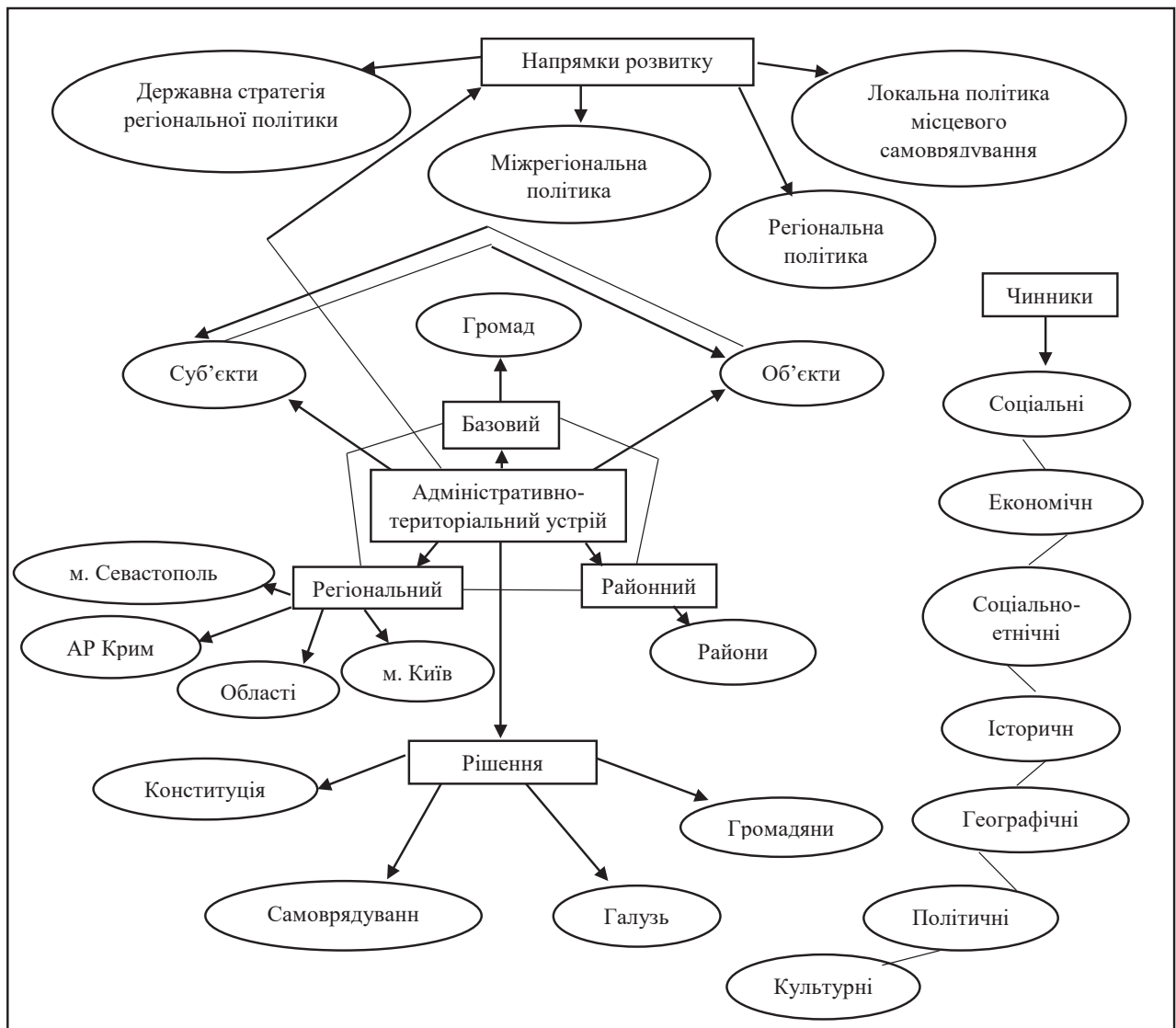


Рис. 1. Схема функціонування адміністративно-територіального устрою держави

адміністративно-територіального устрою не має місця у громадянських об'єднаннях [8; 9].

Законодавчий зв'язок адміністративно-територіального устрою з територіальним самоврядуванням зумовлено підвищенням ефективності управління територіями країни на всіх рівнях державних органів влади. Внаслідок децентралізації формування ефективного управління залежить від реалізації низки нормативно-правових актів, таких як Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [10], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» [11], «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [7], «Про засади державної регіональної політики» [12], «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.» [13], «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» [14], однак зазначена низка законів не відображає всю повноту адміністративно-територіального устрою; залежно від ситуації, актуальності набувають також інші нормативно-праві документи. На основі проведеного дослідження побудовано Схему функціонування адміністративно-територіального устрою держави (рис. 1).

Представлена схема характеризує синергію державної політики у реалізації питань, пов'язаних із особистими питаннями кожного громадянина держави, певної галузі, територіальним самоврядуванням (було виділено з причини активного впровадження децентралізації в Україні), конституційними правами, можливостями та зобов'язаннями центральних, територіальних та місцевих органів влади, різними громадськими об'єднаннями. Було представлено трирівневий поділ адміністративно-територіального устрою, згідно з яким виконується імплементація функцій державних органів влади, де вони водночас виступають суб'єктами та об'єктами імплементації політики адміністративно-територіального устрою, що може бути належним до державної стратегії регіональної політики, міжрегіональної політики, регіональної політики та локальну політики місцевого самоврядування.

Висновок. Відповідно до проведеного аналізу імплементації політики адміністративно-територіального устрою, реалізація державної політики на всіх рівнях не має виходити за рамки нормативно-правового поля, створюючи колапси у здійсненні владних повноважень, передаючи владні повноваження з рівня на рівень. Актуальним стало надання схеми функціонування адміністративно-територіального устрою держави, що окреслила складові частини формування адміністративно-територіального устрою держави.

Список літератури:

1. Коршун В.Ф. Інститут адміністративно-територіального устрою України: теоретичні засади формування та становлення до проголошення незалежності України. Часопис Київського університету права. 2014. № 4. С. 106–110. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2014_4_25
2. Шкабаро В.М. Поняття адміністративно-територіального устрою України. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2012. Вип. 3. С. 123–129. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvu_2012_3_20.
3. Заблодська І.В., Гуджан О.В. Особливості адміністративно-територіального устрою України: організаційний аспект. Економіка та держава. 2012. № 7. С. 9–12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2012_7_4.
4. Баштанник А. Теоретико-методологічні засади функціонування механізмів регулювання діяльності органів державної влади. URL: http://vjhr.sk/archive/2016_4/part_2/11.pdf.
5. Тимцуник В. Регіональна політика: проблеми та перспективи реформування. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2010. № 3. С. 5–11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vknteu_2010_3_2.
6. Верещук І.А. Системний підхід до дослідження адміністративно-територіального устрою. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 42. С. 255–265. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_42_31.
7. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%20-%80>.
8. Коршун В. До питання про сутність і значення адміністративно-територіального устрою держави. 2011. URL: http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2011_2/visnik_st_16.pdf.
9. Немцінов О.М. Завдання адміністративно-територіального реформування в Україні у контексті європейських підходів до забезпечення управлінської ефективності. Демократичне врядування. 2013. Вип. 12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2013_12_27
10. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів: Закон України від 14 березня 2017 р., № 1923-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1923-19>.

12. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05 лютого 2015 р., № 156-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

13. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.: Постанова КМУ від 06 серпня 2014 р. № 385. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3852014%D0%BF?test=XX7MfygCSgkydqYIZzt1/4PHI42ws80msh8Ie6>.

14. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 09 лютого 2017 р., № 1848-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1848-19>.

СИНЕРГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ – СУЩНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ

Определен понятийно-категориальный аппарат термина «административно-территориальное деление». Охарактеризовано административно-территориальное деление в Украине. Определены черты, факторы и составляющие административно-территориального деления государства. Представлен ряд законов, которые определяют его сущность, сформирована схема функционирования административно-территориального деления государства. Сделаны выводы из проведенного исследования через призму законодательных изменений в результате проведения реформы децентрализации.

Ключевые слова: административно-территориальное деление, административно-территориальная единица, система, реформа, местное самоуправление, территориальная общественная система, территориальное управление, административно-территориальная реформа, местное самоуправление, системный подход.

SYNERGY OF STATE POLICY – ESSENCE OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL ORGANIZATION

The conceptual-categorical apparatus of the term “administrative-territorial system” is defined. The definition of the term “administrative-territorial system” in the scientific publications of domestic scientists is presented. The description of the administrative-territorial structure in Ukraine is given. Characteristic features, factors and components of the administrative-territorial structure of the state are outlined. A number of laws represented that play a significant role in determining the essence and essence of the administrative-territorial structure of the state. The scheme of functioning of the administrative-territorial structure of the state is formed. Conclusions are made regarding the research conducted under the prism of legislative changes as a result of the decentralization reform.

Key words: administrative-territorial structure, administrative-territorial unit, system, reform, local self-government, territorial social system, territorial administration, administrative-territorial system, administrative-territorial reform, local self-government, system approach.

Лащук О.С.

Чернігівський національний технологічний університет

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ

У статті розкрито теоретико-методологічні підходи до розуміння поняття, змісту та сутності механізмів державного регулювання регіонального розвитку. З'ясовано, що нині регіони стають новими просторами для побудови політики в якості систем дії і самостійними учасниками глобального порядку. Визначено посилення ролі регулятивної діяльності регіональних інститутів розвитку, до яких належать органи державної влади та місцевого самоврядування. Удосконалено методологічні засади державного управління розвитком регіону.

Ключові слова: *регіон, регіональний розвиток, державна регіональна політика, державне управління, регіональне управління, теоретико-методологічні підходи.*

Постановка проблеми. На сьогодні для розвитку українського суспільства характерним є посилення ролі і значення регіонів у процесі державного управління соціально-економічними процесами. Однак регіональний розвиток характеризується цілим комплексом проблем, серед яких спад виробництва, зниження рівня та якості життя населення, руйнування соціальної інфраструктури, моральна та фізична зношеність об'єктів житлово-комунального господарства тощо.

Передумовою для розбудови незалежної, демократичної, правої та соціально орієнтованої держави, її міжнародної інтеграції у світовий простір є забезпечення високого рівня соціально-економічного розвитку регіонів, створення гідних умов життя для населення, створення робочих місць. Вирішення проблем, пов'язаних із розвитком країни та її регіонів та ефективним механізмом державного управління на місцях, потребує формування комплексу теоретико-методологічних основ державного управління розвитком регіонів та його удосконалення.

Визначення та актуальність питання формування державного механізму розвитку регіонів (проблемних, із особливим статусом) зростає відповідно до посилення тенденцій економічного розвитку країни, наростання негативних явищ у суспільстві, воєнними діями на Сході країни, збільшення загроз у сфері фінансів, економіки, зовнішньої політики тощо. Тому набувають актуальності дослідження, які визначають та характеризують механізм забезпечення національної безпеки України у напрямі розвитку її регіонів, пошуку шляхів залучення громадськості до процесу формування та реалізації державної полі-

тики у сфері регіонального розвитку, а також ґрунтовного вирішення питань щодо реалізації механізму державного управління розвитком регіонів, оскільки його складові частини у процесі формування та впровадження державної політики забезпечують єдність дій щодо сталого розвитку України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням розвитку регіонів та реалізації державної політики регіонального розвитку присвячена значна кількість наукових праць. Теоретико-методологічним засадам формування державних механізмів регіонального розвитку присвячені праці В. Авер'янова, О. Амосова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, В. Воротіна, О. Коротича, Н. Нижника, О. Радченка, О. Скрипнюка; дослідженню питань державного регулювання розвитку регіонів у свої роботах приділяли увагу М. Долішній, В. Геєць, З. Герасимчук, Л. Федулова, Б. Данилишин, М. Бутко, Л. Чернюк, С. Шкарлет, З. Варналій, В. Василенко та ін.

Незважаючи на велику кількість наукових досліджень державного управління розвитком регіонів, постає необхідність дослідження теоретичних основ державного механізму розвитку регіону та підвищення його ефективності, що й обумовлює актуальність нашої статті.

Постановка завдання. Мета статті полягає у формуванні концепції державного механізму розвитку регіону, теоретико-методологічних основ формування механізму її реалізації. Проведене дослідження дозволяє створити новий підхід до формування структури механізмів державного управління регіональним розвитком, розкриває характеристики та ознаки регіональних систем,

формує теоретичні засади їх функціонування. У дослідженні представлений категорійний апарат державного управління розвитком регіонів.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Концепція державного управління розвитком регіонів має формуватися на основі низки категоріальних понять: «регіон», «розвиток регіону» та «регіональний розвиток».

Регіон розглядається як відкрита, складна, цілісна і специфічна система, на яку впливають фактори внутрішнього середовища, порушуючи цілісність і рівновагу, та фактори зовнішнього середовища (органи державної влади та місцевого самоврядування, інші регіональні системи управління). Цей вплив змінює принципи та механізми управління, які склалися, тож виникає потреба у розробці нових способів взаємодії між елементами системи.

У суспільстві існує проблема соціально-економічного розвитку регіону, тому важливо дослідити дефініції основного поняття «регіон». У науковій літературі пропонуються різні підходи до його визначення (табл. 1). Зокрема, регіон як суб'єкт економічної діяльності визначається як територія, що характеризується спільністю соціально-економічних, політичних та географічних чинників, має свої територіальні особливості, свою специфіку, де складаються своєрідні економічні та соціальні умови (табл. 1).

Таким чином, поняття регіону є досить абстрактним (як регіон взагалі) і передбачає, що його конкретизація і змістовна інтерпретація здійснюються у процесі виділення певних типів регіонів.

Регіональний розвиток – це процес соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших позитивних змін у регіонах; державна регіональна політика традиційно розглядається як комплекс взаємопов'язаних заходів, спрямованих на розробку та реалізацію ефективних механізмів управління економічним, соціальним, культурним та екологічним розвитком регіональних систем на основі узгодження регіональних та державних інтересів, раціонального використання наявного на місцевому рівні обмеженого ресурсного потенціалу [8].

Регіональний розвиток необхідно розглядати як розвиток соціально-економічної територіальної системи у просторі, що поряд із просторовим розвитком цілісної системи також включає комплексний розвиток її соціально-економічних територіальних підсистем. Відповідно до цього, регіональне управління має розглядатися як управління

просторовим розвитком світу, наднаціональних територіальних формувань, держави або регіонів субнаціонального рівня як цілісними соціально-економічними комплексами та їх підсистемами.

Системний підхід у регіональному управлінні дозволяє не тільки побачити критичні змінні й обмеження в їх взаємозв'язках у процесах функціонування різних структурних одиниць у регіональному господарстві, але і виробити взаємоприйнятні організаційно-економічні рішення, вигідні як для складових елементів, так і для всієї системи в цілому. Безсистемність загрожує фрагментарністю, напівзаходами, хаотичністю, низькою ефективністю. Можна говорити про те, що без вивірених системних рішень цілісний стабільний і динамічний розвиток регіону важко собі уявити. Саме системність (аналізів, рішень, дій) дала можливість багатьом регіонам країни досягти помітних позитивних зрушень у соціально-економічній ситуації на своїх територіях. У нових умовах суспільного розвитку все більше визнається, що системність – найважливіша сучасна закономірність регіонального управління.

Синергетична концепція визначення та забезпечення структурної стійкості регіональної економіки є елементом теоретико-методологічного рівня синергетичної концепції стратегічного управління економічним розвитком регіонів; пояснює не тільки гносеологічне навантаження, але й сутнісне, які підтримує генезу економіки регіону як системи, що самоорганізується; структуроутворення, які відбуваються за внутрішніми законами буття у відповідь на зміну зовнішніх чинників, що включають адаптивні (еволюційні) або біфуркаційні (революційні) процеси. Синергетичний підхід, що пояснює самоорганізаційну природу економічного розвитку регіону, є першопочатком, який спрямовує методологічні засади інших підходів на утворення певних характеристик зовнішнього середовища, відповідь на які з боку економічної системи регіону, що самоорганізується, втілюється у формуванні структури, функціонально найбільш ефективної в конкретних умовах [9, с. 2].

Принципи і цінності регіонального розвитку є соціально визначеними. Принципи можуть відбивати загальні переконання, незалежні від рівня розвитку демократії, рівності, свободи і справедливості в країні. Вони зазвичай показують відносини і баланс між органами державної влади, ринком, громадянським суспільством і народом. Вищезазначені учасники відносин не є повністю незалежними у своїх рішеннях, що стосуються

розвитку територій, і повинні враховувати інтереси один одного.

Соціальне визначення принципів і цінностей регіонального розвитку є історичним процесом і залежить від територіальних особливостей, оскільки уявлення про «розвиток» обумовлюють використання різної кількості ресурсів в економічному, соціальному, екологічному, політичному і культурному плані залежно від, наприклад, курсу розвитку – буде він зосереджений на вирішенні соціальних проблем або на виході на міжнародний ринок [11, с. 24].

Сутність та зміст державного регулювання розвитку регіону конкретизується в реалізації його організаційних та методичних принципів:

1. Принцип історизму. Він має універсальне методологічне значення, дає змогу об'єктивно оцінити відносну цілісність, завершеність того чи іншого етапу соціально-економічного розвитку регіонів країни.

2. Принцип єдності регіональної політики суспільства та господарського будівництва. Орієнтує на комплексний підхід до врахування природно-господарських особливостей кожного регіону, завдань його економічного та соціального розвитку; передбачає поєднання економічних методів управління та місцевої ініціативи, відповідальність місцевих органів управління за комплексний

розвиток відповідних регіонів. В обґрунтуванні рішень соціально-економічного розвитку регіону мають враховуватися економічні, соціальні, екологічні, організаційні та технічні чинники.

3. Принцип пріоритетності. Сприяє аранжуванню цілей і завдань соціально-економічного розвитку регіону відповідно до просторової стратегії його комплексного розвитку та реальних виробничо-економічних і ресурсних можливостей, орієнтує на дотримання соціальної спрямованості використання рекреаційних, матеріальних та фінансових ресурсів, а також засобів подальшого розвитку соціальної інфраструктури.

4. Принцип варіантності. Передбачає необхідність вибору шляхів досягнення цілей і розв'язання завдань регулювання розвитку регіону, певні зрушення у галузевій і територіальній структурах господарства регіону, використання його природних та економічних ресурсів. Варіанти регіонального розвитку складаються на основі альтернативності проєктованих темпів і пропорцій розвитку галузей, технічних і технологічних рішень в організації виробничих процесів, змін у забезпеченні сировиною, матеріалами, паливно-енергетичними і трудовими ресурсами.

5. Принцип пропорційності забезпечення фінансовими ресурсами за рівнями адміністративно-територіальної ієрархії та розширення

Таблиця 1

Наукові підходи до визначення поняття «регіон»

Джерело	Визначення поняття
Закон України «Про засади державної регіональної політики»	Регіон – територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя.
З.В. Герасимчук [2, с. 29–30]	Регіон – це відносно цілісна відтворювальна соціо-еколого-економічна система господарської території, самостійна в адміністративно-правовому відношенні, яка є складовою частиною країни, виділяється своїм економіко-географічним положенням, комплексом природних, матеріальних, трудових і фінансових ресурсів, спеціалізацією і структурою господарства, спільністю екологічних проблем, а також високим рівнем внутрішніх соціально-економічних зв'язків.
Ю.Г. Горященко [3, с. 50]	Регіон – це певна територія, яка характеризується цілісністю та взаємозв'язком елементів, які входять до неї, а також відрізняється від інших територій за певними ознаками.
Словник із регіональної політики [4]	Регіон – це територія, яка відрізняється від інших територій за рядом ознак і характеризується певною цілісністю та взаємопов'язаністю її складових елементів.
Р. Сливка [5]	Регіон – це територія, що є очевидною спільнотою з погляду географії, або така територіальна спільнота, де є наступництво і населення, яке визнає певні спільні цінності та прагне зберегти і розвивати свою самобутність із метою стимулювання культурного, економічного і соціального прогресу.
С.А. Романюк [6, с. 3].	Регіон – найбільша адміністративно-територіальна одиниця субнаціонального рівня, яка має виборну владу, юридичну незалежність та власний бюджет.
С.О. Тульчинська [7]	Регіон – система соціально-економічної взаємодії економічних чинників та їх впливу на просторово-територіальні процеси, а не навпаки.

фінансово-економічної самостійності територіальних одиниць нижчого рівня. Ґрунтується на поєднанні територіального бюджету з позабюджетними фондами комплексного розвитку, що формуються за рахунок діяльності підприємств і коштів населення [12].

6. Принцип синхронізації дій передбачає здійснення основних реформ, які впливають на соціально-економічний розвиток регіонів, узгодження, пріоритетів і дій центральних, місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування щодо регіонального та місцевого розвитку.

7. Принцип субсидіарності ґрунтується на такому розподілі повноважень між різними рівнями влади, коли надання адміністративних та управлінських послуг максимально наближене до споживача; відповідно ведеться розподіл фінансів, що забезпечує належний рівень якості послуг.

8. Принцип програмування. Політика регіонального розвитку здійснюється на основі взаємозв'язаних довгострокових стратегій, планів та програм розвитку як на державному, так і на регіональному, а за потреби – на субрегіональному рівнях. Принцип передбачає щорічне планування необхідних витрат державного бюджету, що є запорукою забезпечення прозорості, стабільності та синхронізації дій щодо розвитку регіонів.

9. Принцип конкурентності передбачає конкурентні умови отримання кредитів та субвенцій на виконання проектів і програм місцевого розвитку, що ґрунтуються на кращій маркетинговій стратегії, техніко-економічних обґрунтуваннях та бізнес-планах [13].

Вивчення теоретико-методологічних засад державного управління розвитком регіонів дає змогу виділити ряд характерних ознак функціонування системи регіонального управління: гнучкість, адаптивність, маневреність; комплексність охоплення вирішуваних проблем; раціональна реалізація специфічного потенціалу; ефективне використання нових інструментів менеджменту; раціональна побудова організаційної структури, відмова від багатоланковості та багатоступеневості; децентралізація управління та посилення горизонтальних зв'язків; швидке реагування на різні зміни у внутрішньому і зовнішньому середовищі; активізація

творчості, інноваційності, ініціативності; стимулювання ділової активності, сприяння підприємництву; впровадження стратегічного планування; здатність формування соціальної консолідації в регіональному співтоваристві.

Формування сучасного механізму державного управління регіоном із урахуванням зазначених вимог дасть змогу кожному регіону ефективно використовувати цей механізм, забезпечити зростання якості життя населення та ефективно застосовувати процеси суспільного розвитку в умовах глобалізації, інтеграції та децентралізації.

Висновки. Отже, узагальнюючи вищенаведене, можна зробити висновок, що здійснення державного управління розвитком регіонів має базуватися на створенні цілісної концепції, яка б поєднувала у собі два наукових напрями: регіональну економіку та державне управління. Концепція має узгоджений категорійний апарат, включає в себе принципи державної регіональної політики, стратегічні напрями для розвитку країни та має створювати комплексний механізм, що передбачає постійне удосконалення елементів, які до нього входять.

За сучасних умов ринкових перетворень державне регулювання територіального розвитку стає ключовою ланкою державного управління, що формується під впливом багатьох факторів, певна сукупність яких створює підвалини його теоретичних засад і посилення регіональних і місцевих впливів. Проте існують проблеми регулювання розвитку регіону, такі як відсутність системного підходу до регіональної політики, невизначеність стратегічних перспектив регіонального розвитку; недостатнє використання існуючих інструментів державного регулювання; низька інституційна та фінансова спроможність органів влади; відсутність дієвих та ефективних механізмів формування місцевих бюджетів; незавершеність формування та недосконалість моделі управління на регіональному рівні. Ці проблеми зумовлені складним взаємопроникненням природних, просторових, економічних, політичних і соціальних суперечностей, що пов'язано зі значною неоднорідністю територій країни та поліструктурністю територіальної організації влади.

Список літератури:

1. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05 лютого 2015 р. № 156-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
2. Герасимчук З.В., Вахович І.В. Організаційно-економічний механізм формування та реалізації стратегії розвитку регіону: монографія. Луцьк: ЛДТУ. 2002. 248 с.

3. Горященко Ю.Г. Оцінка ефективності соціально-економічного розвитку регіону. Економічний простір. 2014. № 81. С. 48–55.
4. Словник з регіональної політики. Інститут регіональних та євроінтеграційних досліджень ЄвроРегіон Україна. URL: <http://eu.prostir.ua/library/1405.html>
5. Сливка Р. Новий вимір політичного та соціально-економічного співробітництва між прикордонними територіями в Центральній та Східній Європі. URL: <http://geoinfo.if.ua/?p=265>.
6. Романюк С.А. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості: Регіональні дослідження. К.: УАДУ, 2001. 112 с.
7. Тульчинська С.О. Підходи до визначення поняття «регіон» в сучасних умовах. Ефективна економіка. 2012. № 6. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1201>.
8. Приходченко Т.А. Теорії та концепції регіонального розвитку умовах. Ефективна економіка. 2016. № 9. URL: <http://www.m.nauka.com.ua/?op=1&j=efektyvna-ekonomika&s=ua&z=5149>.
9. Шкрабак І.В. Синергетична концепція стратегічного управління економічним розвитком територіальних утворень. Ефективна економіка. 2011. № 11. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1421>.
10. Лашук О.С. Методологічні основи механізмів державного регулювання розвитку регіону. Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток. 2017. №1 (3). С. 93–100.
11. Ковальчук В.Г. Теоретико-методологічні підходи до забезпечення регіонального розвитку. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління». 2015. Вип. 2. С. 20–27.
12. Коваленко М.А., Кругла Н.А., Радванська Л.М., Швороб Г.М. Регіональний менеджмент: навч. посіб. Херсон: Олді-плюс, 2004. 304 с.
13. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону: практич. посіб. / за ред. І. Санжаровського. Київ: Вид-во К.І.С., 2008. 214 с.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНОВ

В статье раскрыты теоретико-методологические подходы к пониманию понятия, содержания и сущности механизмов государственного регулирования регионального развития. Выяснено, что в настоящее время регионы становятся новым пространством для построения политики в качестве систем действия и самостоятельными участниками глобального порядка. Определены усиление роли регулятивной деятельности региональных институтов развития, к которым относятся органы государственной власти и местного самоуправления. Усовершенствованы методологические основы государственного управления развитием региона.

Ключевые слова: регион, региональное развитие, государственная региональная политика, государственное управление, региональное управление, теоретико-методологические подходы.

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL BASES OF PUBLIC ADMINISTRATION BY DEVELOPMENT OF REGIONS

The article deals with theoretical and methodological approaches to understanding the concept, content and essence of mechanisms of state regulation of regional development. It is revealed that the regions now become new spaces for building policies as systems of action and independent participants in the global order. The role of regulatory activity of regional development institutes, which includes state authorities and local self-government, is determined. The methodological principles of state administration for the development of the region have been improved.

Key words: region, regional development, state regional policy, state administration, regional administration, theoretical and methodological approaches.

Ліщук Н.В.

Національний університет водного господарства та природокористування

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВОДНИМИ РЕСУРСАМИ

Проаналізовано міжнародний досвід вирішення водних проблем. Виділено специфіку державного управління водними ресурсами у провідних країнах світу. Наведено основні переваги впровадження інтегрованого управління на основі закордонного досвіду. Запропоновані шляхи впровадження інтегрованого басейнового підходу для України на всіх рівнях управління.

Ключові слова: державне управління, органи державної влади, водні ресурси, організаційний механізм, басейновий принцип управління.

Постановка проблеми. Невід'ємною складовою частиною державного управління природокористуванням є управління водними ресурсами, які складають головну ланку в системі природокористування будь-якої країни. Державне втручання у цій сфері шляхом встановлення та дотримання в суспільстві певної державної водної політики, здійснення цілеспрямованого впливу на суспільні процеси є нагальним та неминучим явищем на всіх рівнях організації державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досвід зарубіжних країн в управлінні водними ресурсами вивчався багатьма науковцями України, зокрема М.А. Хвесиком, О.В. Яроцькою, Л.І. Каленіченком, В.А. Сташуком, А.В. Яциком, І.А.Пашенюк, С.С. Дубняк, С.А. Дубняк, М.Ю. Тарасовою, В.А. Голяном.

Постановка завдання. Основною метою статті є визначення основних шляхів удосконалення існуючого в Україні організаційного та нормативно-правового забезпечення державного управління водними ресурсами на основі аналізу закордонного досвіду.

Виклад основного матеріалу дослідження. Міжнародне співтовариство, розуміючи життєвабезпечуючу роль водних ресурсів для цивілізації, намагається вирішувати водні проблеми спільними зусиллями всіх країн.

На думку К.В. Папенова, водні ресурси стають фактором, який суттєво впливає на соціально-економічний розвиток суспільства і визначає стан середовища проживання людини, таким чином, питання раціонального використання й охорони вод стають невід'ємною частиною національної безпеки будь-

якої країни [9]. Підходи різних авторів до визначення ролі води в системі суспільного відтворення проаналізовані В.А. Голяном, який вважає, що найбільш вдалим є визначення ролі водних ресурсів у системі суспільного відтворення В. Данилова-Данильяна: «Вода – стратегічний фактор розвитку, головна перевага країн в постіндустріальний період» [4].

Сучасні пріоритети водокористування були проголошені на цілому ряді міжнародних форумів і зустрічей глав держав та глав урядів. Так, значну увагу питанням збереження водних ресурсів на планеті та її якості було приділено в Програмі дій сталого розвитку «Порядок денний на ХХІ ст. (Agenda 21)», схваленій Конференцією ООН із навколишнього середовища та розвитку в 1992 р. в Ріо-де-Жанейро. Цю відданість народів світу ідеям сталого розвитку та охорони довкілля і водних ресурсів підтвердила Всесвітня зустріч (саміт) на найвищому рівні в Йоганнесбурзі в 2002 р. [5].

Для аналізу закордонного досвіду було обрано країни, що за досвідом впровадження інтегрованого басейнового принципу управління водними ресурсами є провідними у світі (Іспанія, Франція) і такі, що мають досвід державного управління, близький до України (Росія, Казахстан).

Одним із перших досвідів у світі із реалізації гідрографічного принципу управління був здійснений в Іспанії, коли у 1989 р. був прийнятий Водний Кодекс, що розподіляв адміністративні компетенції між національним урядом і місцевими органами влади на основі концепції змішаного органу – Національної водної ради, що об'єднувала загальні інтереси держави і водокористувачів, формувала водну політику.

Національна водна рада є вищим консультативним органом у питаннях, що стосуються водних ресурсів, адміністративно вона підпорядковується Міністерству навколишнього середовища. Державна адміністрація, автономні регіони, Басейнові водогосподарські організації, професійні та економічні організації, що існують на національному рівні, а також представники різних секторів, що використовують водні ресурси, представлені в даній Раді.

Ця ідея офіційної незалежності від державної адміністративної системи у групуванні національних територій, що розділяли загальну гідрографію, стала початковою точкою створення Гідрографічних конфедерацій – Басейнових організацій. Водні басейнові конфедерації в Іспанії були законодавчо оформлені Королівським наказом від 05 березня 1926 р., який чітко визначив систему управління водними ресурсами країни. Конфедерації розробили плани використання водних ресурсів із урахуванням інтересів різних водокористувачів у кожному басейні.

Згідно зі ст. 19 Водного Кодексу Іспанії, басейни річок, що протікають більш, ніж через один автономний регіон, складають Водні басейнові ради – басейнові водогосподарські організації (*Confederaciones Hidrográficas*), які є органами з власним юридичним статусом, відмінним від державного статусу, переданими в адміністративних цілях Міністерству навколишнього середовища і володіють повними автономними повноваженнями. У зв'язку з цим басейн річки прийнято вважати територією, через яку протікає вода на своєму шляху до моря, через мережу басейнів приток основної річки. В адміністративних цілях підземні басейни, розташовані в межах їх територіальних кордонів, також знаходяться під управлінням Басейнових організацій.

Особливістю системи державного управління водними ресурсами в Іспанії є чіткий розподіл на два рівні планування: регіональний (рівень річкового басейну, що є компетенцією басейнових організацій через спеціальні басейнові водні ради, в яких представлені всі політичні сили і водокористувачі) та національний (Міністерство навколишнього середовища). У сфері управління водними ресурсами не існує інших державних органів, крім Міністерства та Національної водної ради, що об'єднує усіх водокористувачів. І за водні ресурси, і за зрошення земель (гідротехнічна меліорація) відповідальність несуть загальнонаціональні та регіональні (автономні) адміністрації, залежно від того, чи виходить дана діяльність за кордони відповідальності останніх чи ні.

Однією з найбільш збалансованих, найкращих у світі, як вважають фахівці, є система управління водними ресурсами у Франції, яка функціонує з 1964 р. [8].

Державне управління водними ресурсами у Франції покладене на Міністерство екології, енергетики і сталого розвитку (регламентація і контроль). Також це Міністерство є координатором Міжвідомчої комісії з питань водних ресурсів. На регіональному та місцевому рівнях міністерство делегує свої повноваження Регіональним управлінням із охорони довкілля, Департаментам управління територій та префект-координаторам у кожному водному басейні. Окремий державний орган – Національне управління водних ресурсів та середовища, що відповідальне за моніторинг і погоджує свої дії з Міністерством екології [1].

З метою залучення громадськості та вирішення водних проблем навіть на централізованому національному рівні у Франції діє дорадчий представницький орган, що співпрацює з міністерством екології – Національний комітет із водних ресурсів. Він об'єднує делегатів від водокористувачів, територіальних громад, органів державного управління, а також представників та голів басейнових комітетів.

Даний орган бере участь у визначенні державної політики, вирішенні спільних для двох і більше басейнів проблем, обговоренні та погодженні усіх проектів та заходів на рівні великих регіонів, визначенні ціни на воду та вимог до якості водопостачання та водовідведення. Механізм державного управління у сфері використання, охорони та відтворення водних ресурсів у Франції опирається на такі основні принципи:

1) Юридичне закріплення децентралізації. Цей принцип гарантує для кожного автономного гідрографічного басейну таку організацію всіх зацікавлених у водопостачанні і відповідальних за його реалізацію сторін, що дозволяє на місцевому рівні вирішувати конфлікти інтересів між промисловістю, іригацією, рибним господарством, комунальними адміністраціями, асоціаціями і місцевим населенням.

2) Вода – загальне багатство суспільства. Всі люди відповідальні за користування водою, і вода має вартість, оскільки повинна бути очищена і доставлена до споживача, що вимагає певних затрат.

3) Вода платить за воду. Французька система базується на тому, що водокористувачі повинні повністю покривати затрати, необхідні для інвестування в розвиток водогосподарської інфраструктури та її експлуатації.

Основним рівнем управління у Франції є рівень гідрографічних басейнів, у кожному з яких функціонує Басейновий комітет та Агентство водних ресурсів, на яких покладені функції регулювання водокористування та екологічного інспектування, а питання управління водними ресурсами й питання політичного й економічного характеру виконують урядові органи. Територія Франції, виходячи з басейнового принципу, поділена на 6 частин, відповідно утворено 6 басейнових комітетів і 6 агентств, які функціонують із 1967 р.

Басейновий комітет є «місцевим парламентом води», який виступає законодавцем у всіх водних проблемах басейну. Кожен басейновий комітет представлений трьома категоріями членів: колегія представників держави – префект, представники виборчих органів влади регіонів, департаментів, комун (мери, депутати, сенатори, радники та ін.), що мають відношення до водних ресурсів; колегія водоспоживачів – представники від промисловості, сільського господарства, економічного сектора, об'єднання охорони навколишнього середовища; колегія представників державної адміністрації (від міністерств до місцевих адміністрацій).

Басейновий комітет визначає водну політику регіону з урахуванням національної політики. Мета цієї політики – захист ресурсів води від вичерпання, забезпечення очищення води від забруднюючих речовин, підтримання рівноваги водного середовища з іншими природними компонентами. Ключовим виконавчим органом державної політики у галузі водних ресурсів Франції є Агентства водних ресурсів, що діють у межах кожного гідрографічного басейну, реалізують на практиці постанови басейнового комітету.

Агентства водних ресурсів – партнер мешканців, промисловців, фермерів, адміністрації з питань проведення робіт, що поліпшують стан водних джерел, якість питної води, компоненти ландшафту, які формують водне середовище. Агентство виконує функції експерта і технічного радника у вирішенні проблем водозабезпечення, виділяє кошти на реалізацію тих чи інших технічних проектів, зокрема видає кредити на пільгових умовах. Агентство фінансує не більше 40% вартості технічного проекту.

Французький досвід є прикладом функціонуючої організації управління водними ресурсами, що об'єднує всі зацікавлені сторони в безконфліктному управлінні водними ресурсами в рамках гідрографічного басейну. Басейнові організації виконують не тільки функції планування і регуляції, а й контролюють виконання функцій.

У Франції створена також унікальна система фінансування всіх необхідних функцій із питань охорони навколишнього середовища за принципом «забруднювач платить». Очевидно, що наведені вище аспекти управління водними ресурсами Франції можуть стати основоположними для України [8].

Управління водним господарством у Росії на басейнових принципах розпочалося ще в 1962 р. за часів СРСР із впровадженням до структури управління водними ресурсами Басейнових водогосподарських управлінь. Відповідно до Положення Уряду Російської Федерації № 370 від 22 липня 2004 р., Міністерство природних ресурсів Росії – єдиний вищий державний орган виконавчої влади, що здійснює функції розробки державної політики і системи нормативно-правового регулювання в сфері вивчення, використання, відновлення, охорони водних ресурсів [2].

На державному рівні проблемами водного господарства займається Федеральне державне агентство водних ресурсів, що підпорядковується Міністерству природних ресурсів. Основною одиницею управління у сфері використання і охорони водних об'єктів (у рамках басейнових округів, що складаються з басейнів річок, і пов'язаних з ними підземних водних об'єктів і морів) є басейнові водні управління, що підпорядковуються Державному агентству водних ресурсів. Басейновим управлінням підпорядковуються державні установи та організації водних ресурсів відповідного регіону, а також експлуатаційні та аналітико-експертні організації.

Основні функції державного управління в галузі раціонального використання і охорони водних ресурсів, відновлення водних об'єктів, запобігання та ліквідації шкідливої дії вод здійснюють Федеральне агентство водних ресурсів (Росводресурсов), а також Федеральна служба з нагляду у сфері природокористування (Росприроднагляд), Федеральна служба з екологічного, технологічного і атомного нагляду (Ростехнагляд) і Федеральна служба з гідрометеорології та моніторингу навколишнього середовища (Росгідромет). Міністерство природних ресурсів і екології Російської Федерації (Мінприроди Росії) здійснює керівництво і координацію діяльності цих підвідомчих йому федеральних органів виконавчої влади.

Відповідно до Указу Президента Російської Федерації від 12 травня 2008 р. № 724 «Питання системи і структури федеральних органів виконавчої влади», до системи Міністерства природних ресурсів і екології Російської Федерації вклю-

чені 3 служби і 2 агентства: Федеральна служба з гідрометеорології та моніторингу довкілля, Федеральна служба з нагляду у сфері природокористування, Федеральна служба з екологічного, технологічного і атомного нагляду, Федеральне агентство водних ресурсів, Федеральне агентство з надрокористування [3].

Державне агентство водних ресурсів у Росії забезпечує виконання широкого кола завдань, серед яких державний облік поверхневих і підземних вод. Для забезпечення раціонального використання і охорони водних ресурсів створені басейнові ради, що розробляють рекомендації з використання і охорони водних ресурсів у межах басейнового округу. Ці рекомендації враховуються у розробці схем їх комплексного використання й охорони. Басейнові водні управління є спеціально уповноваженими державними територіальними (басейновими) органами Міністерства природних ресурсів Російської Федерації міжрегіонального рівня, що проводять державну політику і здійснюють державне управління у сфері використання і охорони водних об'єктів у межах басейну водного об'єкта чи його частини.

Басейнові водні управління безпосередньо здійснюють покладені на них повноваження і координують діяльність територіальних органів Міністерства природних ресурсів Російської Федерації з питань державного управління у сфері використання і охорони водних об'єктів, що розташовані на території суб'єктів Російської Федерації в межах басейну водного об'єкта.

У системі державного управління водними ресурсами функціонують територіальні органи управління водними ресурсами, що здійснюють свою діяльність у взаємодії з органами державної влади суб'єктів РФ, повноважними представниками Президента РФ у державних округах, з органами місцевого самоврядування і громадськими організаціями [6].

Цікаво, що повноваження щодо формування та реалізації державної політики, а також нормативно-правового забезпечення в галузі меліорації земель покладено не на Агентство з водних ресурсів, а на Департамент меліорації і технічного забезпечення, який є структурним підрозділом Міністерства сільського господарства Росії. Департамент здійснює свої функції через територіальні, спеціально уповноважені державні органи в галузі меліорації земель у взаємодії з органами державного управління АПК суб'єктів РФ. Разом вони утворюють єдину систему органів виконавчої влади, які забезпечують здійснення комплексу

меліоративних заходів і контроль за станом і використанням меліорованих земель.

Впровадження інтегрованого управління в Центральній Азії розпочалось у 1956 р. Найяскравішим є приклад державного управління водними ресурсами Республіки Казахстан. Відмінністю даної країни є підпорядкування Комітету з водних ресурсів (спеціально уповноважений орган у сфері використання і охорони водного фонду) Міністерству сільського господарства, а не Міністерству природних ресурсів.

Державне управління водогосподарським комплексом у Казахстані здійснюють Уряд, уповноважений державний орган управління використанням та охороною водного фонду, місцеві представницькі та виконавчі органи (масліхатів, областей, міст, районів, аулів (сіл)), а також інші державні органи у межах своєї компетенції. Управління підземними водами здійснюється уповноваженим органом за погодженням із державним органом геології та охорони надр. До інших спеціально уповноважених державних органів у галузі використання і охорони вод віднесені органи, що здійснюють у межах своєї компетенції охорону навколишнього середовища, надр, рибних запасів, рослинного і тваринного світу, державний санітарний та ветеринарний нагляд.

Уряд у межах своєї компетенції взаємодіє з іншими державними органами, перелік яких наводиться нижче. Відносини, що виникають між державними органами управління в частині раціонального використання та охорони вод, регулюються законодавством Казахстану. Басейнові водогосподарські управління є територіальними підрозділами Комітету з водних ресурсів і забезпечують інтегроване управління водними ресурсами та координацію між суб'єктами водокористування у водному басейні [7].

Аналіз системи державного управління та впровадження басейнового принципу управління в Республіці Казахстан свідчить про чіткий розподіл функцій у сфері використання й охорони водного фонду з урахуванням комплексності та підпорядкування на усіх рівнях (національний, державний, басейновий, територіальний). Державне управління здійснюється за водогосподарсько-басейновим та адміністративно-територіальним принципами, що пов'язано з особливістю вод як об'єктів використання.

Управління поверхневими водами покладено на Комітет водних ресурсів Міністерства сільського господарства, а підземними – на Міністерство індустрії та нових технологій.

Аналіз організаційних схем державного управління водними ресурсами у Великій Британії, Нідерландах, Німеччині, Швеції, Канаді та Сполучених Штатах Америки показав, що існують різні форми організаційного забезпечення управління водними ресурсами, від чисто басейнових до змішаних. Проте у всіх схемах обов'язковою є участь державних органів на національному і регіональному (басейновому) рівнях, а найбільш вдалою є чисто басейнова організація управління водними ресурсами.

Приклади іноземних країн, які мають тривалий історичний період становлення і реформування організаційних структур, показують необхідні шляхи впровадження інтегрованого басейнового підходу для України на всіх рівнях управління:

1) Управління на основі гідрографічних принципів вимагає створення єдиної організаційної структури в межах однієї країни, що пов'язує складну ієрархічну організацію по вертикалі і по горизонталі. Головним інструментом управління водними ресурсами на основі гідрографічних кордонів є побудова організаційних структур відповідно до ієрархії водних об'єктів, у першу чергу природних, а надалі і штучних. Тому організація управління водою повинна будуватися не в адміністративних межах, а за єдиною гідрографічною територією.

2) Врахування інтересів водокористувачів усіх галузей по горизонталі (міжгалузева інтеграція, тобто узгодження інтересів для забезпечення можливостей спільного використання водних ресурсів, за рахунок створення єдиної організації на національному рівні – Національної водної ради та Водних агентств і Басейнових комітетів у басейнах окремих річок).

3) Узгодження управління водними ресурсами на різних рівнях ієрархії по вертикалі. Якщо річковий басейн розташований всередині країни, то басейнова водогосподарська організація (БВО), створена в структурі Національної водної ради, у складі якої можуть бути територіальні управління водними ресурсами під-басейнів, відповідає за управління водним господарством басейнів і підбасейнів і діє

згідно з регламентом БВО (подібно до транскордонного БВО). При БВО створюються Басейнові Ради з різних «зацікавлених суб'єктів із різними функціональними правами і обов'язками залежно від законів країни – з дорадчими (як у Казахстані), або з виконавчими (як у Франції, Іспанії, Голландії – там вони називаються Комітетами або Правліннями).

4) Система громадської участі в управлінні водними ресурсами повинна будуватися таким чином, щоб представники водокористувачів та інших зацікавлених суб'єктів активно брали участь не тільки в контролі, але і в плануванні та здійсненні водогосподарських робіт із водокористування за рахунок залучення власних коштів та інших джерел фінансування. Громадська участь має забезпечити прозорість роботи водогосподарських органів і запобігти трансформації колишньої адміністративної системи в нову професійно-галузеву (система управління в Іспанії).

5) Формування загального розуміння, що така узгодженість є вигідною для всіх, тобто середній дохід кожного водокористувача вищий, коли всі водокористувачі співпрацюють, а не конкурують.

6) Розділення функцій і завдань із управління водними ресурсами, їх охорони і відтворення з функціями і завданнями розвитку галузі меліорації земель, які в більшості країн покладаються на державні органи з управління сільським господарством (агропромисловим комплексом).

7) Децентралізація владних повноважень і делегування частини функцій і завдань із управління водними ресурсами органам місцевого самоврядування.

Висновки. Враховуючи світовий досвід переходу до інтегрованого басейнового принципу управління, доцільно реорганізувати систему державного управління водними ресурсами в Україні як на національному, так і на взаємозв'язаних із ним регіональному та місцевому рівнях, враховуючи основні принципи ІУВР та досягнення європейських країн. Реорганізація державного управління водними ресурсами в Україні, очевидно, має реалізуватися у вигляді державної водної реформи.

Список літератури:

1. Organization du Comite national de l'eau, France, 2018. URL:<http://www.Comitenationaldeleau.fr/organization>.
2. Водный Кодекс Российской Федерации от 29 июля 2017 г. № 261-ФЗ. Собрание законодательства РФ. 2017. № 31. Ст. 4810. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170158.
3. Григорьев Е.Г. Водные ресурсы России: проблемы и методы государственного регулирования. Москва: Научный мир, 2007. С. 110.
4. Данилишин Б.М., Хвесик М.А., Голян В.А. Економіка природокористування: підручник. Київ: Кондор, 2009. 465 с.

5. Декларація та план виконання рішень Всесвітньої зустрічі на вищому рівні зі сталого розвитку 26 серпня – 04 вересня 2002 р., Йоганнесбург, Південна Африка. Київ, 2007. 97 с.
6. Кавешников Н.Т. Менеджмент водохозяйственного производства и охраны окружающей среды. Москва: КолосС, 2008. 309 с.
7. Тыртышный Е. Аналитический обзор существующей системы управления водными ресурсами в Казахстане. 2004. URL: http://berg-bendery.org/new_resources/water/supervising/mwrk.doc.
8. Яцик А.В., Грищенко Ю.М., Волкова Л.А., Пашенюк І.А. Водні ресурси: використання, охорона, відтворення, управління: підручник. Київ: Генеза, 2007. 360 с.
9. Папенов К.В. Опыт Германии в управлении водными ресурсами. Москва: Макс Пресс, 2000. С. 16–20.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИОННОГО И НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

Проанализирован международный опыт решения водных проблем. Выделено специфику государственного управления водными ресурсами в ведущих странах мира. Приведены основные преимущества внедрения интегрированного управления на основе зарубежного опыта. Предложены пути внедрения интегрированного бассейнового подхода для Украины на всех уровнях управления.

Ключевые слова: государственное управление, органы государственной власти, водные ресурсы, организационный механизм, бассейновый принцип управления.

FOREIGN EXPERIENCE OF ORGANIZATIONAL, LEGAL AND REGULATORY FRAMEWORK OF PUBLIC ADMINISTRATION OF WATER RESOURCES MANAGEMENT

The analysis of international experience in solving water problems has been carried out. The specifics of the public administration of water resources in the leading countries of the world are highlighted. The experience of countries with experience of public administration close to Ukraine is analyzed. The main advantages of implementing of integrated management on the basis of foreign experience are presented. The necessary ways of implementing an integrated basin approach for Ukraine at all levels of governance are shown.

Key words: public administration, public authorities, water resources, organizational mechanism, basin principle of management.

Масик М.З.

Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

МОЖЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІЙ СФЕРІ

У статті проаналізовано поточний стан житлово-комунального господарства та виявлено, що досі не вдалося забезпечити його поступальний розвиток на людиноцентристських засадах. Переважна більшість підприємств даної галузі характеризується збитковістю діяльності, що об'єктивно зумовлено моральним та матеріальним зношенням виробничих фондів, недосконалістю системи використання первинних ресурсів, високою енергоємністю та низьким рівнем управлінської діяльності. З'ясовано темпи зростання/зниження видатків державного та місцевих бюджетів та визначено головні проблеми, що перешкоджають залученню приватного капіталу у житлово-комунальне господарство. Визначено основні форми співпраці між державою та приватним сектором та характерні ознаки, які виокремлюють державно-приватне партнерство від інших видів відносин. Окреслено основні аспекти можливості застосування державно-приватного партнерства в житлово-комунальній сфері.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, житлово-комунальне-господарство, соціальні потреби, реформування, комунальні підприємства.

Постановка проблеми. Житлово-комунальне господарство (далі – ЖКГ) є соціально значущою сферою, яка зорієнтована на задоволення потреб людей за місцем проживання й охоплює забезпечення потреб населення, таких як: житло, вода, тепло та енергоресурси, організація утилізації відходів життєдіяльності, надання транспортних послуг на локальному рівні тощо. Розвиток ЖКГ є важливим індикатором якості життя та соціальної захищеності громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Більшість науковців зосереджується на осмисленні загальнотеоретичних питань державно-приватного партнерства (далі – ДПП), характеристики різних його форм, з'ясуванні ефективності його здійснення тощо. Вагомий внесок у дослідження цих проблем зробили О.І. Карий, К.В. Процак, А.О. Маврина, Є.Л. Черевиков, О.С. Вавричук, К.В. Павлюк, О.В. Степанова, О.С. Проневич, І.А. Островський, Ю.В. Федотова та ін.

Постановка завдання. Основною метою даної статті є аналіз поточного стану житлово-комунальної сфери з метою визначення пріоритетних можливостей застосування у ній ДПП.

Виклад основного матеріалу дослідження. ЖКГ в Україні формувалося за часів Радянського Союзу, що означало задоволення переважно інтересів держави. Незважаючи на спроби реформування галузі, досі не вдалося забезпечити її поступальний

розвиток на людиноцентристських засадах. Переважна більшість підприємств даної галузі характеризується збитковістю діяльності, що об'єктивно зумовлено моральним та матеріальним зношенням виробничих фондів, недосконалістю системи використання первинних ресурсів, високою енергоємністю та низьким рівнем управлінської діяльності. Усе вищезазначене зумовлює значну втрату води, теплової енергії та інших ресурсів, а також знижує якість послуг, що надаються житлово-комунальними підприємствами.

Зауважимо, що обмежена бюджетна підтримка ЖКГ викликає необхідність пошуку альтернативного фінансування програм модернізації та технічного вдосконалення підприємств, відповідальних за ефективне ведення ЖКГ, максимізації рівня ефективності використання житлових фондів, тому вирішення зазначених проблем є актуальним на сучасному етапі.

Згідно з даними Офісу з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України, на виконання державного та місцевих бюджетів у I півріччі 2017 р. видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв закладів охорони здоров'я, що належать до комунальної власності, перекладаються на місцеві бюджети. За даний період збільшився обсяг субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг на 14,1 млрд грн [2].

У табл. 1 відображено темпи зростання / зниження видатків державного та місцевих бюджетів у I півріччі 2017 р. порівняно з I півріччям 2016 р. (табл. 1).

За даними таблиці можемо зробити висновок, що видатки державного бюджету на ЖКГ за період 2016–2017 рр. дещо зросли, однак залишаються на мінімальному рівні. Що стосується видатків із місцевого бюджету, то у 2017 р. вони зросли на 62% порівняно з 2016 р. та фактично становили 7,6 млрд грн. Залученню приватного капіталу у ЖКГ України перешкоджає ряд проблем. Як зазначають П.Т. Бубенко, І.В. Покуца та В.А. Ващенко, головними перешкодами тут виступають [3]:

- відсутність достатнього нормативно-правового забезпечення;
- відсутність напрацьованого практичного досвіду та розроблених методик;
- з боку держави й органів місцевого самоврядування – небажання залучати приватний сектор до ЖКГ обґрунтовується сумнівами щодо ефективного використання комунального майна, побоювання «тіньової приватизації»;
- з боку приватних інвесторів – небажання інвестувати кошти у малорентабельну галузь з багатьма проблемами, невизначеність і постійні зміни у правовому регулюванні діяльності інвестора, недосконалість податкової політики та ін.

О.В. Твердь до інших причин погіршення фінансового стану комунальних підприємств відносить [8]:

– недосконале законодавство, неадекватне ринковим умовам; відносини між комунальниками і споживачами принципово не змінилися, законодавство виписане однобоко;

– відповідальність споживача та безвідповідальність підприємства-постачальника послуг та енергоносіїв;

– надалі діє витратна методика формування тарифів, коли в них закладаються усі валові витрати підприємства. Тарифи формуються за методом «середні витрати плюс рентабельність» (виробники додають до своєї собівартості граничний рівень рентабельності). За такого підходу, чим старіше обладнання та технології, тим більші витрати в мережах, тобто більша собівартість і вищі тарифи та доходи підприємства;

– приплив інвестицій до ЖКГ гальмується низькою інвестиційною привабливістю підприємств галузі, які є збитковими. За даними офіційної статистики, у 2014–2015 рр. збитки підприємств ЖКГ у 2014 р. сягнули 3 млрд грн, у 2015 р. – 4,2 млрд, а у 2016 р. – перевищили 5,5 млрд грн. Заборгованість бюджетів усіх рівнів перед організаціями, що надають житлово-комунальні послуги, на кінець 2016 р. становила 22,6 млрд грн [5; 7].

Тобто, незважаючи на запропонований державою курс на проведення реформ у галузі ЖКГ, через запровадження ринкових відносин спостерігається низька активність взаємодії між приватним сектором і державою.

Таблиця 1

Темпи зростання / зниження видатків державного та місцевих бюджетів у I півріччі 2017 р. порівняно з I півріччям 2016 р.

Види видатків	Державний бюджет			Місцеві бюджети		
	I пів. 2016 р., млрд грн	I пів. 2017 р., млрд грн	Темп росту до I пів. 2016 р., %	I пів. 2016 р., млрд грн	I пів. 2017 р., млрд грн	Темп росту до I пів. 2016 р., %
Загальнодержавні функції	53,5	64,7	17,3	5,1	9,5	46,2
Оборона	26,0	27,6	5,8	0,0	0,0	13,0
Громадський порядок, безпека та судова влада	33,1	34,7	4,7	0,0	0,2	78,4
Економічна діяльність	1,5	14,3	89,2	3,0	13,4	77,3
Охорона навколишнього природного середовища	1,2	2,1	45,2	0,4	0,6	38,3
Житлово-комунальне господарство	0,03	0,04	37,30	2,9	7,6	62,0
Охорона здоров'я	3,4	4,0	15,2	21,3	35,9	40,8
Духовний та фізичний розвиток	0,6	3,1	81,0	4,0	6,8	41,1
Освіта	14,5	19,8	26,7	32,9	67,6	51,3
Соціальний захист та соціальне забезпечення	65,4	59,0	10,8	37,7	73,0	48,3
Усього видатків	204,4	229,2	10,8	108,4	214,6	49,5
Усього доходів	202,6	394,9	48,7	138,8	241,0	42,4

Джерело: розраховано автором на основі даних Державної казначейської служби України [4]

Особливе місце та роль в механізмі вирішення конфлікту інтересів між учасниками внутрішніх та зовнішніх відносин системи ЖКГ відведено ДПП. Одним із основних інтегровальних елементів наведеного механізму є прагнення всіх сторін до зниження витрат на виробництво житлово-комунальних послуг.

Із прийняттям Концепції розвитку ДПП в Україні на 2013–2018 рр. від 14 серпня 2013 р. № 739-р. [1], задля розвитку ринкових відносин знов постала необхідність проаналізувати всі форми залучення приватного капіталу у галузь ЖКГ, щоб знайти найбільш оптимальну форму співпраці держави з приватним сектором. Основні форми співпраці між державою та приватним сектором наведено на рис. 1.

Таким чином, можна виділити кілька форм співпраці між державою та приватним сектором: контрактування, оренду, лізинг, концесію, приватизацію, спільну діяльність. Їх відмінність полягає у домінуванні форм власності – державної чи приватної.

Характерними ознаками, які виокремлюють ДПП від інших видів відносин, є [6]:

- соціальна значущість об’єктів ДПП;
- забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера;
- довготривалість відносин (від 5 до 50 років);
- передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення ДПП;
- внесення приватним партнером інвестицій в об’єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

Зв’язки, що становлять структуру співпраці секторів національної економіки, є багатоплановими. Найважливішим аспектом у цього партнерстві є перерозподіл прав власності між державою і суб’єктами приватного капіталу. Держава має одні повноваження, а суб’єкти приватного сектора – інші.

За умови збереження у державній власності важливих національних об’єктів держава дає змогу передавати тільки частину своїх повноважень власника приватному сектору й робить це не за традиційними адміністративними методами.

Безперечно, ДПП не є панацеєю від усіх проблем галузі, тож до передання певних об’єктів ЖКГ до приватного управління слід ставитися зважено. Застосування ДПП має не тільки переваги.

Застосування моделі ДПП обумовлено об’єктивною необхідністю розширення меж економічної діяльності держави щодо надання населенню суспільних благ в умовах скорочення обсягу бюджетного фінансування проектів соціального характеру.

Головна причина такої цілеспрямованості дій держави – зростання складності та чисельності фінансових проблем, що не дає змоги органам влади традиційним інструментальним шляхом забезпечити задоволення попиту населення на соціальні послуги. Збільшення дохідної частини бюджету за рахунок зростання обсягів податків або розширення бази оподаткування має об’єктивні межі. Останнім часом таке обмеження демонструє незворотний характер, бюджетний дефіцит закріпився як норма державних фінансів, позбавивши національні уряди фінансових ресурсів для виконання своїх соціально-економічних зобов’язань.

Для визначення пріоритетних із цього погляду об’єктів усю сукупність житлово-комунальних підприємств регіону слід об’єднати в дві основні групи: донорські (які вже приносять прибуток) та реципієнти (збиткові підприємства). Сукупний же позитивний фінансовий потік підприємства-реципієнта є меншим за його від’ємний аналог, тобто таке підприємство поглинає частину фінансових ресурсів регіону у вигляді дотацій, субсидій та інших трансферів.

У групі реципієнтів можна виділити постійну та тимчасову складові частини. До перших пропо-



Рис. 1. Основні форми співпраці між державою та приватним сектором*

*- згруповано автором

нується відносити підприємства, які за характером своєї діяльності не можуть бути прибутковими, що й обґрунтовує постійний характер їх статусу реципієнта; до других – підприємства, які на поточний момент є збитковими, але за певних умов у перспективі можуть змінити свій статус на донорський. Саме такі підприємства становлять найбільший інтерес для використання ДПП.

Слід зауважити, що в межах будь-якого регіону існують житлово-комунальні підприємства, які працюють збитково, однак шляхом інвестування коштів у їх модернізацію та реконструкцію можна підвищити рівень ефективності їх діяльності та вирішити проблему низької дохідності. ДПП надає таку потенційну можливість, але передбачає обов'язкове грамотне правове та інституціональне поводження усіх його учасників.

Висновки. На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що проблема виходу ЖКГ з кризового стану для свого вирішення потребує застосування механізму ДПП. Критичний стан жит-

лово-комунальних підприємств є результатом їх підвищеної витратності через зношеність основних засобів та використання ресурсномістких технологій із низьким рівнем ККД. Зниження загального обсягу витрат таких підприємств потребує значного фінансування, що через незначні можливості державного фінансування обґрунтовує необхідність залучення ресурсів приватного сектора на основах взаємовигідної співпраці з державою. Реалізація потенціальних можливостей ДПП сприятиме узгодженню інтересів суб'єктів житлово-комунальних відносин через досягнення загальної мети – зниження витрат на надання житлово-комунальних послуг. Пріоритетними об'єктами для передання до приватного розпорядження та управління, з погляду держави, є підприємства-реципієнти з тимчасовим статусом. Поступова зміна підприємством тимчасового статусу реципієнта на донорський сприятиме зниженню кількості збиткових підприємств та зростанню загального фінансового результату їх діяльності в ЖКГ регіону.

Список літератури:

1. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві: Розпорядження Кабінету Міністрів України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-p>.
2. Аналіз видатків державного та місцевих бюджетів у I півріччі 2014–2017 рр. Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України. URL: https://feao.org.ua/wpcontent/uploads/2017/09/vud_gos_budg_II_kv_2014_2017.pdf.
3. Бубенко П.Т., Покуца І.В., Ващенко В.А. Трансформація процесу управління комунальними підприємствами через розвиток державно-приватного партнерства. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2013. Вип 3. С. 20–23.
4. Державна казначейська служба України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>.
5. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
6. Мельникова О.С. Підходи до вирішення проблем належного фінансування підприємств житлово-комунального господарства. Економіка будівництва і міського господарства. 2011. № 4 (Т. 7). С. 261–267.
7. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news>.
8. Твердь О.В. Проблеми залучення інвестицій в житлово-комунальне господарство та шляхи їх подолання. Young Scientist. 2017. № 3 (43). С. 855–859.

ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ

В статье проанализировано текущее состояние жилищно-коммунального хозяйства и выявлено, что до сих пор не удалось обеспечить его поступательное развитие на человекоцентристских началах. Подавляющее большинство предприятий данной отрасли характеризуется убыточной деятельностью, что объективно обусловлено моральным и материальным износом производственных фондов, несовершенством системы использования первичных ресурсов, высокой энергоемкостью и низким уровнем управленческой деятельности. Выяснено темпы роста/снижения расходов государственного и местных бюджетов и определены главные проблемы, препятствующие привлечению частного капитала в жилищно-коммунальное хозяйство. Определены основные формы сотрудничества между государством и частным сектором и характерные признаки, которые выделяют государственно-частное партнерство от других видов отношений. Определены основные аспекты возможности применения государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальной сфере.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, жилищно-коммунальное-хозяйство, социальные нужды, реформирование, коммунальные предприятия.*

**OPPORTUNITIES OF USE OF THE STATE-PRIVATE PARTNERSHIP
IN THE HOUSING-MUNICIPAL SPHERE**

The article analyzes the current state of housing and communal services and reveals that until now it has not been possible to ensure its progressive development on a person-centered basis. The overwhelming majority of enterprises in this sector are characterized by unprofitable activity, which is objectively conditioned by moral and material deterioration of production assets, imperfection of the system of using primary resources, high energy intensity and low level of management activity. The rates of growth/decrease in the expenditures of the state and local budgets have been determined and the main problems preventing the attraction of private capital to the housing and communal services have been identified. The main forms of cooperation between the state and the private sector and the characteristic features that distinguish public-private partnerships from other types of relations are identified. The main aspects of the possibility of using public-private partnership in the housing and communal sphere are determined.

Key words: *public-private partnership, housing and communal services, social needs, reform, communal enterprises.*

Недобор І.В.

Інститут підготовки кадрів
державної служби зайнятості України

**ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ СТАНОВЛЕННЯ
ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ**

У межах даної статті досліджено особливості становлення публічної служби в Україні. У контексті проведеного дослідження встановлено, що публічної служби – це політична та професійна діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і їх апаратах та інших недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій держави. Доведено системну природу публічної служби, яка є сукупністю взаємодіючих підсистем, кожна з яких окремо виконує певну функцію, але внаслідок синергетичного ефекту, за умови їх взаємодії, сама публічна служба як система набуває нових властивостей (цілісність, збалансована рівновага, розподіл сфер і способів діяльності, єдність підходів до вирішення завдань певного рівня, використання єдиних норм, правил, стандартів). Автору вдалося підкреслити її організаційно-управлінську складову частину публічної служби, котра є професійною діяльністю, спрямованою на виконання цілей, завдань і функцій держави та громади.

Ключові слова: публічна служба, державна служба, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. У контексті сучасних процесів суспільного розвитку виникає потреба у проведенні ряду реформ, винятком не є й реформування публічної служби, яка, будучи основною складовою частиною всієї системи публічного управління та адміністрування, має відповідати всім запитам сьогодення. Відтак прагнення здійснити реформу публічної служби в Україні має відповідати ідеям і практиці вдосконалення публічного управління у світі. Проведення реформ щодо створення національної управлінської моделі має ґрунтуватися на відповідних теоретичних концептах, розроблення яких є масштабною науковою проблемою. Щоб вирішити це завдання в Україні, доцільно використати багатий міжнародний досвід, з якого можна запозичити низку варіантів реформування публічної служби. Проте для досягнення цих цілей необхідно дослідити формування поняття публічної служби в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження поняття публічної служби є предметом жвавих обговорень. Теоретичну основу дослідження склали наукові праці, в яких висвітлювалося питання формування і визначення поняття публічної служби в Україні, а саме роботи таких вчених, як В.Б. Авер'янов, О. Андрійко, І. Коліушко, Ю.Л. Панейко, О.В. Петришин, М.В. Синявіна, А.С. Сіцінський, Н. Янюк та ін. Однак поза

увагою науковців залишилося дослідження теоретико-методологічних засад становлення публічної служби в Україні.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження теоретико-методологічних засад становлення публічної служби в Україні. Відповідно, перед нами постало завдання проаналізувати наявні концепції та визначити особливості становлення публічної служби в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Спроби дослідити проблематику публічної служби в сучасній Україні почалися відносно недавно, хоча ще у 50-х рр. ХХ ст. відомий український правник Ю.Л. Панейко визначав поняття «публічної служби», виходячи з розуміння держави як «корпорації публічних служб», а відтак вважав, що публічна служба має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу» [1, с. 49–51].

Прихильником широкого розуміння публічної служби став наш сучасник, професор О.В. Петришин, який до публічної служби зараховує державну, муніципальну службу та службу у недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях та навіть приватних підприємствах). На його думку, для публічної служби характерні такі ознаки, як: зайняття посади у відповідних органах і організаціях незалежно

від форм власності і конкретних організаційних структур; службова спрямованість діяльності, що полягає у діяльності не на себе, а на обслуговування «чужих» інтересів; професійність службової діяльності, тобто здійснення такої діяльності на постійній основі, що потребує певних знань і наступності та є основним джерелом матеріального забезпечення працівника [2, с. 139].

З огляду на інституційний аспект, публічна служба в найширшому розумінні може здійснюватися працівниками усіх організацій публічного сектору: органів державної влади (тобто не лише виконавчої, але й законодавчої та судової влади), державних підприємств та установ, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств та установ. Таким чином, до поняття публічної служби включають діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні завдання, в т. ч. діяльність державних або муніципальних лікарів, вчителів тощо. У вузькому розумінні в інституційному вимірі публічну службу розглядають як діяльність службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Функціональний аспект є важливим, оскільки протягом останніх десятиріч завдання публічної адміністрації в багатьох країнах виконуються не лише органами та організаціями публічного (державного та муніципального) сектора, але й делегуються громадським організаціям і навіть приватним структурам. Тобто йдеться про розширення кола суб'єктів, залучених до виконання публічних функцій, і про визначення меж публічної служби через реалізацію публічних завдань.

У законодавстві України термін «публічна служба» донедавна взагалі не застосовувався. Але використовувалися і використовуються два інших поняття: «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування». У ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України встановлено, що публічна служба – це: діяльність на державних політичних посадах; професійна діяльність суддів, прокурорів; військова служба; альтернативна (невійськова) служба; дипломатична служба; інша державна служба; служба в органах влади Автономної Республіки Крим; служба в органах місцевого самоврядування [4, с. 113–116]. Проте зазначене визначення має ряд неточностей, на які доречно звернути увагу. По-перше, перерахування певних категорій службовців, навіть за умови невичерпності переліку, не є найкращим варіантом надання визначення публічної служби, адже розвиток державної і муніципальної служби в Україні може супроводжуватися появою нових

категорій службовців (прикладом, коли функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства прокуратури України передадуть іншим органам держави, що передбачається у п. 9 «Перехідних положень» Конституції України). По-друге, в переліку поєднані недоцільні для поєднання з погляду теорії адміністративного права види службовців: політичні діячі і державні службовці. Н. Янюк справедливо зауважує, що «законодавець об'єднав різні за змістом види службової діяльності – політичну, що залежить від розстановки політичних сил у вищих органах державної влади, та професійну діяльність, яка забезпечує повсякчасну реалізацію завдань держави як результату діяльності перших [5, с. 165].

Як вказують В.Б. Авер'янов та О. Андрійко, «поняття публічної служби є похідним від поняття «публічна адміністрація». Публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування» [6, с. 54]. По-третє, жодних ознак, які б виділяли публічну службу серед інших видів служби в державі і могли б бути використані для віднесення певних видів службовців до публічних, дане визначення не містить.

Як зазначає І.Б. Коліушко, аналізуючи аналогічну тенденцію стосовно державної служби (що є складовою частиною публічної), «у майбутньому можна запровадити додатковий елемент набору кадрів в органи державної влади через роботу в якості «працівника органу державної влади», оскільки: по-перше, є необхідність проведення ретельного добору кадрів, і особи, які не мають підготовки і невідомо, чи підійдуть для служби, не повинні завчасно складати присягу і набувати статусу державного службовця; по-друге, не всі працівники патронатних служб можуть бути державними службовцями, оскільки часто підбираються за політичними критеріями і без конкурсу (тобто є політично призначеними); по-третє, не завжди є виправданим надання статусу державного службовця обслуговуючому персоналу (це швидше є винятком); по-четверте, це дає можливість приймати на роботу в органи державної влади на певні посади (консультантів, радників тощо) у разі потреби іноземців та осіб без громадянства».

Враховуючи викладене, публічну службу слід визначати як реалізацію народом влади через виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічних інтересів, особами

на постійній професійній відплатній основі за рахунок бюджетних коштів в органах виконавчої влади, апаратах всіх гілок органів влади, органах місцевого самоврядування на підставі адміністративно-правового акту призначення на посаду.

А.С. Сіцинський, досліджуючи феномен публічної служби, виділяє ряд ознак, властивих їй як соціальному інституту. По-перше, публічна служба – це сфера професійної діяльності, за своїм змістом, формами та методами спрямована на виконання повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування. По-друге, як сполучна ланка між державою й громадянином, публічна служба має захищати права й інтереси громадян. По-третє, публічна служба як суспільне явище є чимось більшим, ніж діяльність державних службовців і органів управління, це – своєрідна форма відображення суспільних зв'язків і відносин, показник ступеня дотримання прав та свобод людини і діючих у суспільстві правових норм. По-четверте, публічна служба не лише відображає суспільні відносини, а й орієнтована на досягнення конституційного ідеалу правої, демократичної держави. По-п'яте, публічна служба – не тільки правова, а й етична система [7, с. 231–239]. Формуючи правосвідомість громадян, вона одночасно є носієм моралі; орієнтує державних службовців і громадян на дотримання моральних норм і правил суспільного життя.

Надзвичайно важливе значення для розуміння сутності інституту публічної служби мають принципи публічної служби. У суспільних науках під принципами зазвичай розуміють вихідні положення і теоретичні ідеї, які відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільства і держави. Принципи публічної служби – це основоположні ідеї, які відбивають об'єктивні закономірності та визначають напрямки реалізації компетенції, завдань і функцій органів публічної влади, статусу публічних службовців.

Зарубіжний досвід нормативного регулювання публічної служби характеризується меншою кількістю принципів, але серед них, як правило, завжди є: верховенство права, законність, політична нейтральність та лояльність, стабільність, прозорість, відповідальність. Наприклад, Законом Республіки Болгарії встановлено, що проходження державної служби спирається на принципи законності, лояльності, відповідальності, стабільності, політичної нейтральності та ієрархічної підлеглості [8].

У Литві публічна служба базується на принципах верховенства права, рівності, лояльності,

політичної нейтральності, прозорості, відповідальності за прийняті рішення та кар'єрного розвитку [9]. І фактично схожий перелік можна знайти у законі будь-якої демократичної країни.

Отже, ключовими принципами публічної служби є:

1. Верховенство права, зокрема підпорядкування діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб потребам реалізації прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями. Саме пріоритет прав і свобод людини, на наш погляд, визначає суть принципу верховенства права. Реалізація принципу верховенства права, що закріплений ст. 8 Конституції України, має стати вирішальним фактором реформування публічної служби. На запровадження такого підходу слід спрямувати роботу з підбору і виховання кадрів державного апарату [10, с. 9].

2. Законність – обов'язок публічного службовця діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Цей принцип спрямований на недопущення свавілля у діяльності публічних службовців. Службовець несе юридичну відповідальність за рішення, які він готує і приймає, за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків, що має стимулювати сумлінне і правильне виконання службовцями своїх обов'язків.

3. Патріотизм і публічність – віддане служіння українському народові та пріоритетне ставлення до забезпечення загального інтересу під час виконання службових обов'язків. Ще однією гранню принципу публічності є діяльність за мандатом (уповноваженням) держави або громади.

4. Професійність – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання службових обов'язків. Професіоналізм публічного службовця покликаний гарантувати якісне виконання функцій органами публічної влади, забезпечити постійне покращення професійних якостей. Принцип професіоналізму публічних службовців характеризується компетентністю службовців, що передбачає: знання ними справи, наявність необхідної професійної освіти, навичок, вивчення й освоєння першого досвіду, результативність роботи.

5. Політична нейтральність – утримання публічного службовця від демонстрації свого ставлення до політичних партій, а також власних політичних поглядів та недопущення їх впливу на виконання службових обов'язків.

6. Прозорість і відкритість – забезпечення обов'язковості оприлюднення публічної інформації органом влади та можливість отримання відкритої (несекретної) інформації про діяльність органів влади і публічних службовців за запитом громадянина. Принцип прозорості у здійсненні публічної служби обумовлений, з одного боку, необхідністю участі громадян в управлінні публічними справами, а з іншого – необхідністю забезпечення підконтрольності діяльності публічних службовців суспільству. Публічний службовець повинен гарантувати прозорість у прийнятті рішень та дій та може обмежувати доступ до інформації тільки у випадках, передбачених законом. У деяких країнах (наприклад, скандинавських) службовці мають погоджуватися на оприлюднення особистої інформації про їх особу, в т. ч. щодо доходів та видатків службовця та його родини. Для України така превентивна антикорупційна практика теж могла б відіграти позитивну роль.

7. Стабільність – призначення публічних службовців, як правило, на невизначений термін, незалежність персонального складу корпусу публічної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів. З цього приводу ще в 1887 р. Вудро Вільсон зазначав, що зміна політичного керівництва не повинна впливати на діяльність незмінюваного адміністративного апарату [11, с. 7]. Звільнення державних службовців має здійснюватися лише у передбачених законом випадках, які виключають можливості політичного або іншого суб'єктивного тиску на службовця.

8. Добросесність – спрямованість дій публічного службовця на захист публічного інтересу та відмова від керівництва приватним інтересом під час здійснення наданих йому повноважень. Публічний службовець повинен бути непідкупним, відмовлятися від подарунків та послуг, особливих привілеїв та поступок від осіб або організацій, які можуть чинити вплив на його діяльність.

Отже, публічна служба – це професійна, політично нейтральна діяльність осіб на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. До публічної служби можна також віднести професійну, неполітичну діяльність в апаратах інших органів державної влади: глави держави, парламенту, судів тощо.

Визначення України республікою і закріплені у ст. 5 Конституції України принцип здійснення влади безпосередньо народом або через органи державної влади чи місцевого самоврядування дає змогу визначити публічну службу в Україні як здійснення влади народом. Адже «республіка» – це

така форма правління, де народ, громадяни беруть участь в організації і здійсненні державної влади безпосередньо або через загальнонаціональний представницький заклад – парламент. Але наявність парламенту, хоч і характеризує державу як республіку, на практиці ще не означає перетворення державного управління в публічне, вказує М.В. Синявіна. Щоб це відбулося, необхідно здійснити реальні кроки на шляху демократизації авторитарних механізмів державного управління, а це довгий і доволі складний, суперечливий період суспільних трансформацій. Отже, головною проблемою сучасної теорії і практики державного управління є пошук відповіді на запитання: як трансформувати чинну систему державного управління (за формою публічну, а за сутністю не публічну) в систему публічного управління (і за формою, і за сутністю), а державну службу (за формою відкриту, а за сутністю закриту) в публічну службу (і за формою, і за сутністю) [12, с. 51–52].

Таким чином, публічна служба – це здійснення влади суспільством (народом) через професійну діяльність публічних службовців. Виходячи з положень ст. 5 Конституції України, публічним є службовець, що обіймає посаду в органі виконавчої влади, апараті органів влади чи органі місцевого самоврядування на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого повинен бути акт призначення на посаду (до якого належить і результат виборів, але його пропонується виключити з підстав виникнення відносин публічної служби), і здійснює професійну виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність на постійній основі, виходячи з публічних інтересів.

Висновки. Відповідно до поставленої мети розглянуто різні підходи та встановлено, що публічної служби – це політична та професійна діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і їх апаратах та інших недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій держави. Також публічна служба як система інститутів є сукупністю взаємодіючих підсистем, кожна з яких окремо виконує певну функцію, але внаслідок синергетичного ефекту, за умови їх взаємодії, сама публічна служба як система набуває нових властивостей (цілісність, збалансована рівновага, розподіл сфер і способів діяльності, єдність підходів до вирішення завдань певного рівня, використання єдиних норм, правил, стандартів). Як організаційно-управлінський інститут, публічна служба є професійною діяльністю, спрямованою на виконання цілей, завдань і функцій держави та громади.

Список літератури:

1. Панейко Ю.Л. Наука адміністрації і адміністративного права: у 2 т. Авгсбург, 1949. С. 49–51.
2. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: монография. Харьков: Факт, 1998. С. 139.
3. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 р. № 2493-III. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
4. Авер'янов В.Б. Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада»: Полемічні нотатки. Право України. 2004. № 5. С. 113–116.
5. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. Вісник Львівськ. ун-ту. Серія «Юридична». 2010. Вип. 51. С. 162–167.
6. Авер'янов В., Андрійко О. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. Юридичний журнал. 2005. № 8 (38). С. 53–55.
7. Сіцинський А.С. Управління державною службою в умовах розвитку демократичного суспільства. Актуал. пробл. держ. упр.: зб. наук. пр. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 4 (34). С. 231–239.
8. Стаття 18 Закону Болгарії «Про державного службовця».
9. Стаття 3 Закону Литви «Про публічну службу».
10. Авер'янов В.Б. Принцип верховенства права – вирішальна засада реформування державної служби. Наукові засади реформування державної служби в Україні / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К., 2000. С. 9.
11. Василенко І.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учеб. пособ. М.: Логос, 2000. С. 7.
12. Синявіна М.В. Публічне управління та публічна служба як результат демократизації державного управління. Публічне управління: теорія і практика. 2011. № 3 (7). С. 51–52.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ В УКРАИНЕ

В статье рассмотрены проблемные вопросы формирования и определения понятия публичной службы в Украине.

Ключевые слова: *публичная служба, государственная служба, органы государственной власти, органы местного самоуправления.*

THEORETICAL FOUNDATIONS OF FORMATION OF PUBLIC SERVICE IN UKRAINE

The article deals with problematic issues of formation and definition of the concept of public service in Ukraine.

Key words: *public service, civil service, state authorities, local self-government.*

Нерсесов В.Р.

Донецький державний університет управління

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

У статті досліджується стан реалізації механізму державного управління об'єктами інтелектуальної власності. Розглядається запропонована організаційна структура управління інтелектуальною власністю з боку державної установи. Також питання охоплює процес комерціалізації та розвитку об'єктів інтелектуальної власності.

Ключові слова: державне управління, об'єкти інтелектуальної власності, державні установи, комерціалізація інтелектуальної власності, управління інноваціями.

Постановка проблеми. Для ефективного реформування сформованої системи управління інтелектуальною власністю (далі – ІВ) в Україні необхідно створити організаційну структуру управління ІВ, що відповідає принципам інноваційної економіки. Насамперед потрібно створити спеціалізоване відомство, відповідальне за питання управління державною ІВ, але йти до цього слід поступово, формуючи контингент фахівців державних органів, здатних кваліфіковано вирішувати завдання управління ІВ України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основи теорії прав ІВ розробляли такі вчені, як Р. Коуз, А. Алчіан, Г. Демсец. В основі даної теорії лежать принципи методологічного індивідуалізму і максимізації корисності ІВ. Р.І. Капелюшников пропонує розглядати права ІВ з двох сторін: на макрорівні як «правила гри», що регулюють взаємини людей із приводу рідкісних ресурсів, і на мікрорівні як «пучки правомочностей», якими володіють окремі індивіди. У випадку з ІВ виникає ситуація, названа М. Геллером «трагедією антигромад», яка полягає в зниженні суспільного добробуту, коли індивіди в ринковій економіці діють лише в своїх інтересах.

Виклад основного матеріалу дослідження. На перехідному етапі до спеціалізованого відомства необхідний досвід може накопичуватися в рамках: спеціалізованого підрозділу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України; спеціалізованої міжвідомчої структури – Міжвідомчої комісії з питань ІВ України в сфері науки і технологій, яку належить створити.

Поряд із органом, відповідальним за проведення політики у сфері державної ІВ, необхідна

державна структура, здатна ефективно виконувати функції загальнодержавного управління ІВ України – агентство з питань управління ІВ. Об'єкт інтересів даної структури – не вся множина об'єктів ІВ України, а лише їх частина, віднесена до категорії найважливіших. Це передбачає розробку методології розподілу об'єктів ІВ України на категорії за рівнем важливості: об'єкти загальнодержавного, відомчого рівня, рівня окремих наукових організацій і підприємств. Такий підхід дозволить передати значний обсяг роботи на рівень міністерств, відомств і окремих великих наукових організацій і підприємств. У перспективі роль нижчих рівнів в управлінні комерціалізацією ІВ України підвищуватиметься.

Таке агентство може бути створено у формі державної установи і виконувати функції: організації обліку і ведення єдиного Реєстру результатів науково-технічної діяльності (далі – НТД), права на які закріплюються за державою; прогнозування, планування, контроль за проектами комерціалізації результатів НТД загальнодержавного значення.

Однак реорганізація системи державних органів є лише частиною завдання реформування організаційної структури існуючої системи формування та реалізації політики у сфері ІВ. Необхідно здійснити перехід до іншої моделі політики, яку можна назвати державно-корпоративною.

Державно-корпоративна модель управління ринком ІВ поки мало досліджена. Вона може розглядатися як форма партнерства держави, що представляє інтереси української спільноти в цілому, й органів, що представляють економічні інтереси локальних спільнот.

З досвіду регулювання відносин у соціально-трудовій сфері доцільно створити відповідну структуру, що дозволить узгоджувати інтереси держави і спільноти творців об'єктів ІВ – авторів і організацій в особі Робочої групи з питань регулювання відносин у сфері ІВ. У ній повинні бути представлені згадані державні органи та представники корпоративних об'єднань авторів і організацій – творців об'єктів ІВ. Як і в разі соціально-трудових відносин, питання діяльності такої комісії повинні бути врегульовані відповідним законом.

Створення загальноукраїнських об'єднань організацій і авторів об'єктів ІВ створює передумови для радикальної зміни існуючої системи формування та реалізації державної політики в цій галузі, її перетворення в державно-громадську систему. Так, у рамках нової системи зазначена Робоча група матиме право: проводити з органами державної влади в узгодженому з ними порядку консультації з питань, пов'язаних із розробкою і реалізацією політики у сфері ІВ; розробляти і вносити в органи державної влади в узгодженому з ними порядку пропозиції про прийняття державних законів та інших нормативних правових актів України в області ІВ; брати за погодженням з Кабінетом Міністрів України участь у підготовці розроблених ним проектів законів та інших нормативних правових актів України в області ІВ, а за погодженням із комітетами і комісіями при профільних міністерствах – у попередньому розгляді ними законопроектів і підготовці їх до розгляду Верховною Радою України.

Такого роду організації повинні бути також створені для об'єднання дослідження проблем ІВ, в т. ч. державної ІВ. Партнерство державних структур з такими організаціями здатне істотно підвищити якість прийнятих рішень у сфері політики в галузі ІВ України.

Нові підходи до організаційної структури управління державною ІВ слід відобразити у відповідній Концепції. Даний документ повинен бути покладений в основу реформування існуючої організаційної структури управління, розробки проектів положень про нові органи системи управління ІВ України, змін і доповнень до положень про існуючі органи.

Повинна бути сформована ефективна організаційна структура комерціалізації результатів НТД. Основні вимоги до цієї системи: раціональний розподіл функцій управління комерціалізацією за рівнями (загальнодержавний, відомчий, рівень окремих наукових організацій і підприємств);

забезпечення найтіснішого зв'язку із системою державної інноваційної політики; забезпечення належного рівня навичок, вмінь і компетентності ланок системи.

Зарубіжний досвід переконливо демонструє ефективність радикального розширення прав у сфері комерціалізації державних наукових організацій. Керівники цих організацій отримують значні права за розпорядження належними державі об'єктами ІВ, створеними в їхніх установах. Аналогічний підхід повинен бути реалізований в Україні.

Йдеться про утворення самоврядних структур, які виступають в ролі представників інтересів своїх членів та партнерів держави у сфері управління комерціалізацією (типу Консорціуму федеральних лабораторій у США). Подібні структури можуть бути створені в Україні і повинні об'єднати як державні наукові організації, так і підприємства – учасники процесу комерціалізації результатів НТД.

Зарубіжний досвід показав, що на ранніх стадіях формування системи комерціалізації результатів НТД ефективні загальнодержавні технопарки здатні залучити нечисленні, найбільш кваліфіковані кадри патентознавців. Доцільно створення такого технопарку як державного учасника комерціалізації технологій цивільного призначення, створених із залученням коштів державного бюджету.

Необхідно так само сформувати відповідну інноваційну економічну інфраструктуру комерціалізації об'єктів ІВ, яка включає організації та окремих фахівців, що надають послуги в області патентування, захисту інтересів патентовласників, ліцензування, оцінки ІВ, управління нематеріальними активами організацій і підприємств, спеціалізованого маркетингу і консалтингу та ін. Складність задач обслуговування передбачає:

- розвиток спеціалізації у сфері послуг;
- формування професійних корпоративних організацій, здатних виражати інтереси своїх членів, забезпечувати необхідний контроль рівня діяльності членів та ін.

Агентства повинні реагувати на потенційні вигоди від можливостей комерційного використання та експлуатації ІВ, включаючи будь-які можливості, представлені приватним сектором.

Однак, якщо комерціалізація не є невід'ємною частиною цілей агентства, діяльність із комерціалізації повинна бути допоміжною частиною операцій агентства і не повинна стати основною діловою діяльністю.

Види ОІВ за напрямом комерціалізації

Комерціалізація ІВ	ІВ, що не підлягає комерціалізації
Створення відокремленої компанії для розробки та продажу ІВ, що належить агентству	Бібліотечні книги
Продаж авторських матеріалів, таких як база інформації, в поєднанні з програмним забезпеченням, що полегшує розрахунок місцевих характеристик клімату	Безкоштовний веб-сайт із доступу до інформації про місцевий клімат
Лізингові твори мистецтва для промисловості	Управління неприбутковим музеєм для забезпечення загального доступу до колекції творів мистецтва
Надання експертних консалтингових послуг для промисловості на основі винагороди	Безкоштовна телефонна служба для відповіді на запити громадськості

Політика ІВ стосовно агентства повинна містити вказівки щодо того, як його функції, дії та цілі стосуються ІВ. Це, ймовірно, включатиме керівні принципи щодо процесу комерціалізації агентських ІВ-активів та загальних факторів, які слід враховувати під час прийняття рішень про комерціалізацію.

Крім того, агентству слід розуміти вимоги конкурентної нейтральності під час розгляду комерціалізації ІВ. Українські державні установи не повинні бути комерційно незахищеними (або вигідними) з вимогами щодо надання неторгових послуг або надання субсидованих послуг окремим групам споживачів.

Там, де одна приватна компанія отримує більший доступ до державного або розвинутого ІВ, або якщо цей ІВ передано невеликій групі приватних компаній за меншу ринкову вартість, це може призвести до несправедливої комерційної вигоди для цих компаній. У такому разі може бути встановлено, що Уряд надав субсидію, порушивши свої зобов'язання.

Агентства несуть відповідальність за те, щоб не порушувати зобов'язання України за міжнародним правом, гарантуючи, що вони не надають комерційної вигоди будь-якому приватному органу. Якщо ІВ є цінним комерційним активом, який може бути використаний для отримання прибутку, агентство повинне забезпечувати, щоб цим об'єктом розпоряджалися чи надавали доступ до нього суворо за ринковими умовами для справедливої ринкової вартості. Агентство не зобов'язане цього робити, якщо ІВ стає загальнодоступним для всіх членів громадськості для суспільних цілей.

Ці питання стосуватимуться урядових досліджень та розробок, державних закупівель, комерціалізації державних ІВ, а також спільного доступу та надання доступу громадськості до ІВ.

Термін «комерціалізація» охоплює широке коло діяльності, що здійснюється агентством, з метою зробити його ІВ доступним на ринку для комерційних цілей.

Основним показником комерціалізації є намір генерувати дохід від експлуатації ІВ на ринку. Це не той факт, що за продукт або послугу, пов'язану з ІВ, стягується плата. Наприклад, вимагання сплати комісії для компенсації вартості послуги (наприклад, вартість доставки) не є комерціалізацією.

Комерціалізація може здійснюватися на будь-якій стадії розвитку ІВ-активу. Комерціалізація та розвиток ІВ часто тісно пов'язані. ІВ може вимагати подальшого розвитку, щоб бути комерційно-успішним, а комерціалізація може надавати додаткові ресурси та досвід для подальшого розвитку.

У більшості випадків ІВ буде безпосередньо використана агентством, і це буде найкращим і найбільш повним використанням цієї ІВ. У деяких випадках ІВ не використовується або ж її можна краще використовувати, якщо вона є доступною іншим. Комерціалізація – це один зі способів збільшення користі для української спільноти внаслідок інвестицій у розвиток України.

Комерціалізація – це механізм, який заохочує та полегшує використання агентського ІВ, отримуючи справедливий прибуток від інвестицій у створенні цього ІВ. Коротко кажучи, комерціалізація може:

- сприяти покращеному використанню державних активів для суспільного блага;
- сприяти економічному зростанню;
- сприяти іміджу агентства чи держави в цілому;
- компенсувати витрати на розробку ІВ;
- отримати прибуток від інвестицій, генерувати прибуток.

Бажано прагнути до досягнення всіх цих результатів, проте вони повинні бути збалансовані щодо цілей агентства. Таким чином, у деяких випадках повне або часткове відшкодування витрат може бути достатнім, коли немає доходів.

Отже, на нашу думку, цілком можливо, що агентству слід буде розглянути можливість комерційного використання ІВ, не обов'язково для одержання прямої вигоди. Можливість досягнення найкращого результату залежить від ретельного планування та відповідного управління ІВ.

Таблиця 2

**Планування та управління ІВ
державними агентствами**

Фактори, які необхідно розглянути, включають:	
Власність ІВ	Чи є у агентства права, необхідні для комерціалізації ІВ? Переглянути всі контракти, що стосуються ІВ, які пропонується комерціалізувати, щоб уникнути будь-яких порушень договірних зобов'язань чи обмежень.
Характер ІВ	Чи є ІВ загальною за своєю природою, чи може бути легко прийнятною для використання іншим державним органом без надмірного налаштування? Якщо ІВ потребує серйозної адаптації агентства, чи має агентство ресурси для цього, якщо ця діяльність не стане більше, ніж допоміжна частина діяльності агентства? Чи ІВ містить особисту інформацію, яка може бути охоплена? Чи може комерціалізація негативно впливати на національну безпеку? Рамкова політика захисту забезпечує стандарти поширення інформації, а також містить рекомендації з інформаційної безпеки та управління ризиками безпеки.
Стадія розвитку ІВ	Чи ІВ на стадії, коли вона підходить для комерціалізації? ІВ, що рекламується на ранній стадії розробки, може вимагати більших зусиль, бути менш впевнена в успіху та отримати менший прибуток.
Комерційний життєвий цикл ІВ	Який оціночний комерційний цикл життя ІВ? Це може відрізнятися від юридичного життя ІВ.
Сила права інтелектуальної власності	Чи права інтелектуальної власності комерційні легально?
Агентська відповідь на порушення	Як готове агентство захищати або переслідувати в судовому порядку дію порушення прав ІВ?

Не всі ІВ, створені агентством, будуть придатними для комерціалізації. Наприклад, комерціалізація певного ІВ може суперечити владі чи політиці агентства або порушувати законодавство.

Ключовими завданнями, що визначають ринок для ІВ, є:

- розмір потенційного ринку;
- будь-які потенційні ліцензіати, покупці та інші клієнти для ІВ;
- будь-які конкуруючі замітники й очікувана фінансова дохідність.

Це вимагатиме збору інформації та даних на відповідному ринку, аналіз цієї інформації для оцінки імовірності успішного входження та

перебування ІВ на ринку та можливих попиту та доходів.

У багатьох випадках агентства повинні будуть створювати ІВ після оцінки альтернативних продуктів на ринку. Ця оцінка та розуміння співробітників агентства, які беруть участь у цьому процесі, будуть корисними для оцінки потенційного комерційного ринку для ІВ.

Інші джерела інформації про ринок можуть бути отримані зовні:

- Інтернет;
- дослідницькі лабораторії;
- особисті стосунки з особами, які мають досвід роботи на цільових ринках;
- статистика (наприклад, показники продаж, ціни), опубліковані міжнародними та державними установами, такими як Світовий банк, Міжнародний валютний фонд (МВФ), Організація розвитку економічного співробітництва (ОРЕС), Організація Об'єднаних Націй та Нацстатистика України.

Професійні консультанти також можуть допомогти в цьому аналізі.

Також необхідно уважно розглянути ризики комерціалізації. Ризики можуть виникнути як із процесом комерціалізації, так і з неможливістю комерціалізації.

Отже, пропонуємо ресурси, необхідні для процесу комерціалізації, який вимагає значних інвестицій людських та фінансових ресурсів. Важливо, щоб агенція ретельно визначила адекватність та наявність ресурсів для комерціалізації та планування відповідно. Вимоги до ресурсів не будуть однаковими на всіх етапах процесу комерціалізації. Витрати можуть бути зменшені шляхом максимізації внутрішніх навичок та потенціалу, залучення зовнішніх радників для надання своїх послуг на спеціальній основі.

Фінансові ресурси, необхідні для комерціалізації, можуть бути суттєвими. Тому агентству необхідно розглянути наслідки для свого бюджету з урахуванням його ширших процедур та інших вимог щодо розподілу фінансових ресурсів.

Людські ресурси. Наявні співробітники агентства можуть мати можливість сприяти процесу комерціалізації ІВ із власного досвіду та знань про ІВ або у відповідній галузі. Наприклад, співробітники агентства, які відвідують регіональні або міжнародні конференції, можуть бути належним чином підготовлені для презентації про ІВ.

Використання зовнішніх радників. Агентству слід звернутися за порадою за кордоном, якщо воно не має прямого доступу до всіх необхідних

знань для досягнення найкращої практики на всіх етапах комерціалізації ІВ.

У разі залучення зовнішніх радників агентства повинні забезпечувати, щоб цілі та особливі потреби державних установ чітко передавалися радникам, оскільки ці очікування можуть суттєво відрізнитися від тих, що характерні для комерційних підприємств.

Зовнішні консультанти можуть працювати з агентством або самостійно від імені агентства.

Висновки. Сучасна система управління ІВ на макро-, і мікрорівні повинна базуватися на такій системі інформаційного забезпечення всього процесу залучення та використання ІВ в господар-

ському обороті, яка зосереджувала б у собі не окремі області розробки, правового захисту та комерціалізації ІВ, а, на основі накопичувального процесу і в режимі «одного вікна», забезпечувала б отримання необхідної інформації з усього комплексу питань, пов'язаних із керуванням ІВ. Також необхідно сформулювати відповідну інноваційну економічну інфраструктуру комерціалізації об'єктів ІВ, яка включає організації та окремих фахівців, що надають послуги в області патентування, захисту інтересів патентовласників, ліцензування, оцінки ІВ, управління нематеріальними активами організацій і підприємств, спеціалізованого маркетингу і консалтингу та ін.

Список літератури:

1. Промислова власність у цифрах. Показники діяльності Державної служби інтелектуальної власності України та Державного підприємства. 2016.: Стат. зб. / Державна служба інтелектуальної власності України. Київ, 2017. С. 25–48.
2. Cornish W., Llewelyn, D. Intellectual Property: Patents, Copyright, Trademarks and Allied Rights. London, Sweet and Maxwell, 2003.
3. Davis J. Intellectual Property Law. Core Text Series. Oxford University Press, New York, 2005.
4. Nersesov V. Integration of modern technologies of intellectual property in public administration. Research paper from the WIPO-WTO colloquium for teachers of intellectual property law. 2014. CH-121. P. 89–97.
5. Discovery, Invention and Innovation. URL: <http://www.eco.utexas.edu/Homepages/Faculty/Norman/long/DPI.html>.

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБЪЕКТАМИ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

В статье исследуется состояние реализации механизма государственного управления объектами интеллектуальной собственности. Рассматривается предложенная организационная структура управления интеллектуальной собственностью со стороны государственного учреждения. Также вопрос охватывает процесс коммерциализации и развития объектов интеллектуальной собственности.

Ключевые слова: государственное управление, объекты интеллектуальной собственности, государственные учреждения, коммерциализация интеллектуальной собственности, управление инновациями.

WAYS OF IMPROVING THE MECHANISM OF GOVERNMENT MANAGEMENT BY INTELLECTUAL PROPERTY OBJECTS

In article the condition of realization of the mechanism of public administration of the intellectual property is investigated. In particular the offered organizational structure of management of intellectual property from public institution is considered. Also the question covers process of commercialization and development of intellectual property objects.

Key words: public administration, intellectual property objects, public institutions, commercialization of intellectual property, management of innovations.

Петренко О.В.

Донецький державний університет управління

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА ЛІКВІДАЦІЇ НЕГАТИВНИХ НАСЛІДКІВ У ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ РОЗВИТКУ

У статті окреслено процес оцінки впливу дестабілізуючих факторів у межах діяльності виробничо-економічних систем певного регіону. Проведено аналіз основних інструментів стимулювання розвитку регіонів. Запропоновано науково-методичний підхід до стратегічного планування. До переліку джерел ресурсного забезпечення додано стратегію розвитку міст як комунікативний інструмент для реалізації підходу. Він дозволяє визначити пріоритетні стратегічні напрямки взаємодії органів влади, господарюючих суб'єктів, громадськості та бізнесових кіл.

Ключові слова: стратегія, підхід, інструмент, регіон, місто, розвиток.

Постановка проблеми. Сучасні наукові дослідження у сфері публічного управління та адміністрування територій визначають стратегічне планування механізмів горизонтальної і вертикальної координації управління сталим розвитком [1], однак дослідженням бракує сформованого та загальнозживаного підходу до стратегічного планування, що дозволяло б визначати пріоритетні стратегічні напрямки взаємодії органів влади, суб'єктів господарювання та громадськості у вирішенні питань попередження та ліквідації негативних наслідків дестабілізації територіального розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливостям оперативного планування реалізації стратегії територіального розвитку присвячено дослідження О. Берданової та Є. Фишко [2]. Оперативне планування як частина стратегічного проаналізоване в роботах Т. Яценко [3] та ін. Однак дослідження не враховують вимір територіального розвитку через розвиток виробничо-економічних систем (далі – ВЕС), а також критеріїв зваженості державної політики, адже головною метою державного управління як фактора стабілізації ВЕС є підготовка та розробка найбільш ефективних та раціональних варіантів прийняття та виконання збалансованого управлінського рішення, спрямованого на мінімізацію дисбалансів, що виникають в інституційному середовищі державного управління розвитком ВЕС [4]. Таким чином, брак систематизації уявлень щодо впливу державної політики на стратегічне планування попередження та ліквідації негативних наслідків у територіальному розвитку підтверджує актуальність обраного напрямку дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є розробка науково-методичного підходу до стратегічного планування попередження та ліквідації негативних наслідків дестабілізації ВЕС регіонів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Впроваджені в країні політичні економічні реформи викликали глибокі зміни в структурі ресурсного потенціалу регіонів, в умовах, характері і змісті функціонування суб'єктів господарювання. Підсистеми ВЕС регіону, внаслідок специфіки дестабілізуючих факторів, що впливають на них, можна розділити на групи, для кожної з яких характерні особливі умови ліквідації негативних наслідків дестабілізації.

У цілому вплив дестабілізації є складним суперечливим процесом. Вплив дестабілізуючих факторів може супроводжуватися погіршенням умов праці, збільшенням забруднення навколишнього середовища і т. д. Проблема управління удосконаленням умов ліквідації впливу негативних наслідків дестабілізації – одна з найбільш характерних проблем управління. Також однією з основних задач розвитку ВЕС на сучасному етапі є пошук шляхів удосконалення управління процесами ліквідації дестабілізації. Формування комплексної системи захисту ВЕС від впливу дестабілізації набуває особливого значення як істотний фактор підвищення ефективності даної системи.

Таким чином, управління ліквідацією дестабілізації реалізує вплив на процес розвитку ВЕС у цілому. Розвиток підприємств нерозривно пов'язаний із комплексним, всебічним удосконаленням умов функціонування, які мають багатфакторний вплив на підвищення економічної

ефективності підприємств певних регіонів. Одним із найважливіших напрямків всебічного удосконалення ВЕС є поліпшення умов функціонування в умовах впливу дестабілюючих факторів. Важливо підкреслити необхідність послідовного проведення лінії на значне зменшення дестабілізації, істотне скорочення, а в перспективі – ліквідацію деяких дестабілюючих впливів, забезпечення «здорових» умов і впровадження відповідних керуючих впливів, що усувають негативний вплив дестабілізації на державному та регіональному рівні, а саме:

1. На етапі оцінки дестабілюючих факторів має бути поставлена задача оцінки дестабілюючих факторів і обґрунтовані вимоги до методики їх оцінки.

2. Побудова моделі інформаційної технології. Між ресурсами, можливо, існують взаємозв'язки. Наприклад, вихід із ладу будь-якого обладнання може призвести до втрати даних або виходу з ладу іншого критично важливого елемента ВЕС регіону. Подібні взаємозв'язки необхідно враховувати, для чого будується модель регіону з погляду ліквідації дестабілізації. Цю модель можна побудувати таким чином. Для виділених ресурсів визначається їхня цінність як із погляду асоційованих із ними можливих фінансових втрат, так і з погляду збитку репутації, дезорганізації її діяльності, нематеріального збитку від розголошення конфіденційної інформації. Потім описуються взаємозв'язки ресурсів, визначаються дестабілюючі фактори й оцінюються імовірності їх реалізації.

3. Вибір контрзаходів. На основі побудованої моделі можна вибрати для певної ВЕС систему контрзаходів, які знижують дестабілюючі фактори до припустимих рівнів із найбільшою ціною ефективністю. Частиною системи контрзаходів повинні бути рекомендації з проведення регулярних перевірок ефективності системи ліквідації дестабілізації.

4. Управління ліквідацією дестабілюючих факторів. Забезпечення підвищених вимог до ліквідації дестабілізації припускає відповідні заходи на всіх етапах життєвого циклу ВЕС регіону. Планування цих заходів здійснюється після завершення етапу аналізу дестабілюючих факторів і вибору контрзаходів. Аналіз дестабілюючих факторів містить у собі ідентифікацію й обчислення рівнів (мір) дестабілюючих факторів на основі оцінок, привласнених ресурсам, дестабілюючим факторам і враз-

ливостям ресурсів. Контроль дестабілюючих факторів складається з ідентифікації та вибору контрзаходів, що дозволяють знизити дестабілюючі фактори до прийняттого рівня.

З метою створення формалізованої процедури визначення та оцінки впливу дестабілюючих факторів на діяльність ВЕС регіону пропонується застосовувати науково-методичний підхід, що дозволяє: переконатися, що вимоги, пов'язані з ліквідацією дестабілізації ВЕС, цілком проаналізовані та документовані; уникнути витрат на зайві заходи ліквідації дестабілізації, можливі за умови суб'єктивної оцінки дестабілюючих факторів; надавати допомогу в плануванні та здійсненні ліквідації дестабілізації на всіх стадіях життєвого циклу регіону; забезпечити проведення робіт у стислий термін; автоматизувати процес аналізу вимог із ліквідації дестабілізації; представити обґрунтування для заходів із ліквідації дестабілізації; оцінювати ефективність контрзаходів, порівнювати різні варіанти контрзаходів; генерувати звіти.

Процес оцінки впливу дестабілюючих факторів у межах діяльності ВЕС певного регіону пропонується проводити в три стадії, які можна представити схематично (рис. 1).

Стадія 1 передбачає ідентифікацію ресурсів і побудову моделі регіону з погляду ліквідації негативних наслідків дестабілізації. Аналізується все, що стосується ідентифікації та визначення цінності ресурсів регіону. У кінці стадії 1 буде відомо, чи досить системі існуючої традиційної практики, чи вона потребує проведення повного аналізу впливу негативних наслідків дестабілізації. Визначення цінності ресурсів є обов'язковим в аналізі дестабілюючих факторів. Цінність ресурсів у цьому методі визначається ціною їхнього відновлення у разі руйнування.

Узагальнену структуру ресурсів територіальної громади можна подати як сукупність таких основних елементів:

1) власність (історико-архітектурне надбання, комунальне рухоме і нерухоме майно, трудові ресурси);

2) природні ресурси (земля, водні ресурси, ліси, надра);

3) фінанси (доходи місцевих бюджетів, позабюджетні джерела, бюджети розвитку, кошти юридичних і фізичних осіб, кредитні та страхові кошти, цінні папери);

4) нематеріальні активи (інформаційні системи, інтелектуальна власність, стратегії роз-

витуку території, плани реалізації стратегій, довго- та короткострокові програми соціально-економічного розвитку, управлінські схеми, кадри, системи організації контролю та моніторингу виконання рішень органів місцевого самоврядування, проектів та програм) [2, с. 19].

Для оцінки можливого збитку рекомендується використовувати такі критерії: втрата репутації, порушення чинного законодавства, шкода для здоров'я, фінансові втрати від розголошення інформації, дезорганізація діяльності та ін.

Стадія 2 передбачає аналіз загроз і вразливостей. Розглядається все, що стосується ідентифікації та оцінки рівнів дестабілізуючих факторів для груп ресурсів і їх вразливостей. Наприкінці стадії 2 регіон одержує ідентифіковані й оцінені рівні дестабілізуючих факторів. Для цього виконуються кроки, що представлені на рис. 1.

Для оцінки значущості впливів дестабілізуючих факторів у рамках конкретної регіональної ВЕС пропонується використовувати метод експертних оцінок як такий, що дозволяє перевести якісні характеристики в кількісні та використовувати ці дані для подальших розрахунків. Такими чином, пропонується побудувати рейтинг факторів дестабілізації в ВЕС регіону з використанням шкали Харрінгтона [5], яка складається з п'яти інтервалів (x):

дуже висока інтенсивність властивості (x=1,0-0,8);

висока (x=0,8-0,63);

середня (x=0,63-0,37);

низька (x=0,37-0,2);

дуже низька (x=0,2-0,00).

Середня числова оцінка за шкалою Харрінгтона: $x_{\text{середнє}} = \{0,9; 0,71; 0,5; 0,28; 0,1\}$. Відповідно, оцінюючи такий показник, як рівень дестабілізації, можна визначити: «дуже високий рівень дестабілізації» (числова оцінка = 0,9) або «середній рівень дестабілізації» (числова оцінка = 0,71) тощо. За окремими показниками можна використовувати додатково вербальний опис для кожного інтервалу шкали.

Використовуючи цю процедуру, можна одержати експертну оцінку: значущість (рейтинг) виявлених дестабілізуючих факторів. Значимість (рейтинг) дестабілізації є динамічною характеристикою рівня економічної безпеки ВЕС, своєрідним динамічним представленням ранжируваного переліку дестабілізуючих факторів, узятих у сукупності з оцінками можливості їхнього прояву та розмірів можливого збитку. Значимість (рейтинг) дестабілізації змінюється згодом у міру прийняття рішень, зміни зовнішніх умов функціонування ВЕС, кон'юнктури ринку та державної політики взагалі.

За регулярної актуалізації можна, порівнюючи рейтинги, побудовані в послідовні моменти часу, судити про характер і тенденції зміни ситуації дестабілізації для певної ВЕС й

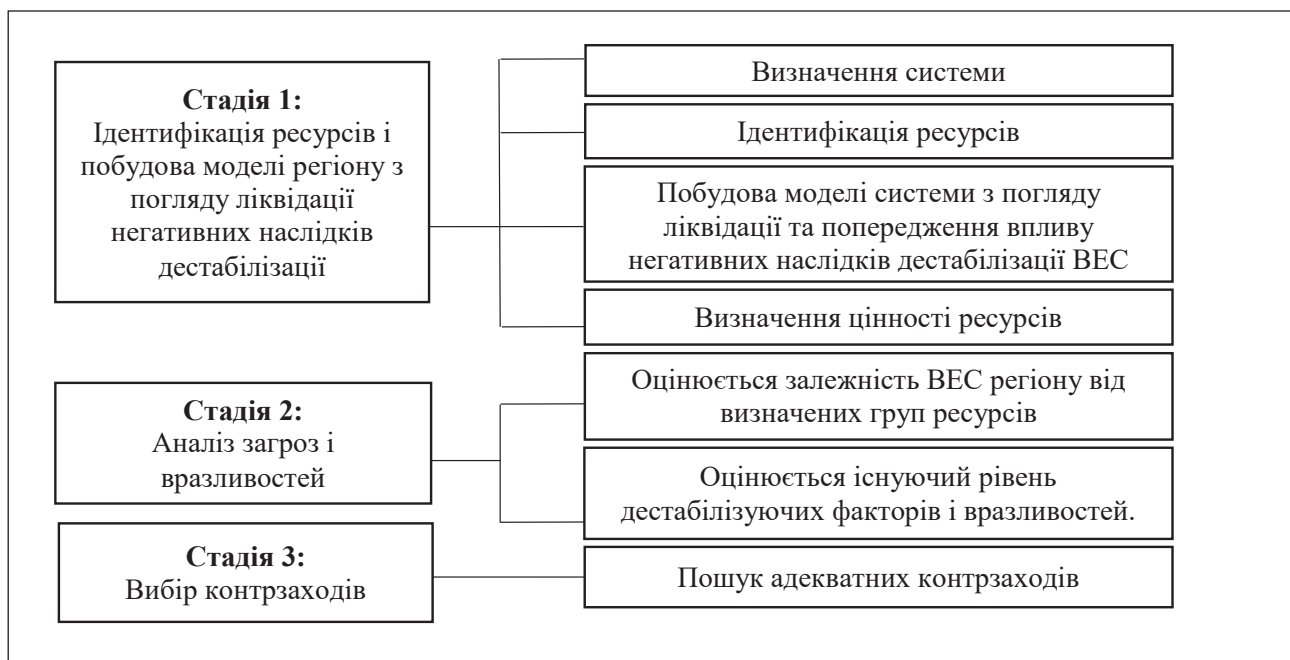


Рис. 1. Процес оцінки впливу дестабілізуючих факторів у межах діяльності ВЕС певного регіону

планувати на цій основі адекватні заходи щодо управління дестабілізацією. Зміст побудови значущості (рейтингу) дестабілізації полягає в тому, щоб виявити всі дестабілізуючі фактори, властиві ВЕС у певний період, і розподілити їх за ступенем впливу на економічну безпеку ВЕС. Для цього пропонуємо використовувати описаний вище метод експертної оцінки.

Стадія 3 передбачає вибір контрзаходів. Це пошук варіанта системи ліквідації впливу негативних наслідків дестабілізації, який найкраще задовольняє вимоги розвитку ВЕС.

Наприкінці стадії 3 буде відомо, яким чином слід модифікувати систему в термінах заходів для управління ліквідацією дестабілізації, а також вибору і розробки спеціальних заходів протидії, які призводять до зниження або мінімізації дестабілізації, що залишилася. На цій стадії слід прогенерувати кілька варіантів заходів протидії, адекватних виявленим дестабілізуючим факторам і їхнім рівням. Умовно контрзаходи можна поєднати в 3 категорії: рекомендації загального плану; конкретні рекомендації; приклади того, як можна організувати ліквідацію дестабілізації в певній ситуації. На цій стадії можна провести порівняльний аналіз ефективності різних варіантів ліквідації дестабілізації. Кожна стадія вважається завершеною після детального обговорення й узгодження результатів.

Результатом реалізації запропонованого підходу має стати визначення переліку «слабких місць» та «точок зростання» і впливу факторів дестабілізації на функціонування та розвиток ВЕС окремого регіону. Однак, за умов сучасної політичної ситуації в країні, регіональні програми дещо втратили свою актуальність, тому рекомендуємо запропонований підхід покласти в основу формування стратегії розвитку міст України, що передбачали б ідентифікацію, попередження та подолання дестабілізації ВЕС як на рівні підприємств, так і всіх територіальних одиниць. Отже, щодо попередження та ліквідації негативних наслідків у територіальному розвитку стратегія розвитку міста повинна базуватися на системі координації процесів стратегічного планування на центральному, регіональному та місцевому рівні, що відповідає умовам реалізації Державною стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р., яка передбачає:

1) синхронізацію процесів державного стратегічного планування розвитку окремих секторів економіки держави та її регіонів із урахуванням потреби їх розвитку і необхідність підвищення

рівня конкурентоспроможності ВЕС регіонів. Особливо це стосується діяльності центральних органів виконавчої влади, що розробляють довгострокові цільові програми, спрямовані на розв'язання проблем розвитку окремих галузей економіки і суспільства, виконання яких суттєво впливає на розвиток територій. З цією метою на державному рівні буде запроваджено проведення обов'язкової оцінки впливу реалізації стратегій та виконання програм розвитку окремих ВЕС та секторів економіки на розвиток регіонів;

2) узгодження регіональних стратегій розвитку зі стратегією у частині визначення завдань і заходів, що передбачають спільні дії центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;

3) узгодження територіального планування розвитку держави відповідно до Генеральної схеми планування території України, схем планування адміністративно-територіальних одиниць різного рівня та населених пунктів, а також регіональних стратегій розвитку;

4) скоординоване середньострокове і короткострокове державне програмування регіонального розвитку та програмування розвитку регіонів та міст на основі прийнятих стратегічних документів;

5) скоординовану реалізацію стратегії шляхом виконання плану заходів щодо її реалізації відповідно до визначених етапів та планів заходів щодо реалізації регіональних стратегій розвитку.

До пріоритетних практичних завдань державної політики у сфері ліквідації дестабілізації ВЕС варто віднести:

1) реорганізацію економіки регіонів із урахуванням переваг галузей спеціалізації й особливостей місцевого самоврядування;

2) відновлення і раціональне використання власних джерел регіонального та місцевого розвитку;

3) подолання депресивного стану в регіонах із екстремальними умовами;

4) формування територіально-виробничих комплексів нового типу, орієнтованих на виробництво й реалізацію продукції, що відповідає вимогам ринку, за рахунок нецентралізованих інвестицій, а також пріоритетність розвитку сфери послуг;

5) розвиток міжрегіональних інфраструктурних систем (транспорту, зв'язку, інформатики).

Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» (Відомості Верховної Ради України, 2005, № 51, ст. 548) та Державною страте-

гією регіонального розвитку на період до 2015 р. (затверджено Постановою КМУ від 21 липня 2006 р. № 1001) передбачено обов'язковість узгодження регіональних та місцевих пріоритетів із державними пріоритетами регіонального розвитку і визначено основні інструменти досягнення спільних пріоритетів та джерела ресурсного забезпечення (рис. 2) [2, с. 20].

Розробка та впровадження стратегій здійснюється місцевими державними адміністраціями з органами місцевого самоврядування із залученням громадськості та бізнесових кіл.

Програма повинна враховувати особливості ВЕС регіону і містити в собі такі напрями:

- Реструктуризація промислового виробництва в рамках ВЕС певного регіону з метою наповнення ринку високоякісною продукцією, згортання неефективного (особливо екологічно шкідливого) виробництва.

- Модернізація виробничого апарату й усієї промислової інфраструктури ВЕС регіону на новій високоєфективній базі.

- Підвищення рівня природоохоронної діяльності й екологічної безпеки ВЕС регіонів.

- Підвищення конкурентоспроможності ВЕС, рівня технологічного процесу та власне продукції, що виробляється.

- Підвищення комплексності та глибини переробки сировини, зниження енерго- і матеріалоємності продукції в рамках ВЕС регіону.

- Підвищення експортного потенціалу регіону.

- Пріоритетний розвиток галузей споживчого і забезпечуючого призначення, на основі існуючого та новостворюваного промислового потенціалу ВЕС регіону. Переорієнтація виробництва ВЕС на вирішення першочергових проблем забезпечення продуктами харчуванням,



Рис. 2. Основні інструменти досягнення спільних пріоритетів та джерела ресурсного забезпечення (розроблено на основі [2])

житлом, товарами легкої промисловості, медикаментами тощо.

– Диверсифікованість обробної промисловості в ВЕС регіону, яка має проявляється формуванні багатопрофільної, багатогалузевої орієнтації суб'єктів господарювання на випуск конкретних видів продукції, що задовольняє потреби людини.

– Локалізація та нейтралізація негативних наслідків дестабілізації ВЕС регіону, що викликана трансформацією промисловості і конверсією оборонної промисловості.

– Адаптація проведення регіональної політики попередження та подолання негативних наслідків дестабілізації ВЕС до реформ.

У рамках реалізації програми попередження та ліквідації негативних наслідків дестабілізації ВЕС має запроваджуватися моніторинг досягнення цілей шляхом порівняння фактично отриманих значень індикаторів із їх прогнозними значеннями, який має проводитися кожні півроку місцевими держадміністраціями за визначеними критеріями, якими, на нашу думку, буде доцільно визначити такі: валовий регіональний продукт (у фактичних цінах) у розрахунку на одну особу; наявний дохід у розрахунку на одну особу; обсяг прямих іноземних інвестицій у розрахунку на одну особу; експорт товарів у розрахунку на одну особу; кількість малих підприємств у розрахунку на 10 тис. наявного населення; кількість середніх підприємств у розрахунку на 10 тис. наявного населення; обсяг реалізованої інноваційної продукції; щільність автомобільних доріг загального користування з твердим покриттям державного та місцевого значення вищої категорії; середньомісячна заробітна плата (номінальна); забезпеченість населення лікарями всіх спеціальностей; рівень смертності на 1 тис. населення; демографічне навантаження на 1 тис. осіб постійного населення віком 16–59 років; питома вага утилізованих відходів; охоплення дітей дошкільними навчальними закладами; площа земель природно-заповідного фонду; рівень безробіття за методологією Міжнародної організації праці; питома вага площі природно-заповідного фонду до площі адміністративно-територіальної одиниці.

Фінансове забезпечення реалізації програми має здійснюватися за рахунок державного фонду регіонального розвитку. Відповідно до законодавства, щорічний обсяг державного фонду регіонального розвитку у державному бюджеті становитиме не менш як 1% доходів загального фонду. Орієнтовна сума становить близько 3 млрд грн щороку.

Кошти державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на здійснення заходів щодо реалізації регіональних стратегій попередження та подолання наслідків дестабілізації ВЕС; виконання державних цільових програм регіонального розвитку; державних програм транскордонного співробітництва, угод щодо регіонального розвитку та програм подолання депресивності окремих територій тощо; коштів галузевих (міжгалузевих) державних цільових програм та бюджетних програм центральних органів виконавчої влади, що спрямовуються на розвиток відповідної сфери у регіонах; субвенцій, інших трансфертів із державного бюджету місцевим бюджетам; коштів місцевих бюджетів; коштів технічної допомоги ЄС, інших міжнародних донорів, міжнародних фінансових організацій; коштів інвесторів, власних коштів підприємств.

Передбачається, що фінансове забезпечення реалізації програми за рахунок коштів центральних органів виконавчої влади – головних розпорядників бюджетних коштів – щороку визначатиметься, виходячи з реальних можливостей державного бюджету; фінансування за рахунок коштів місцевих бюджетів здійснюватиметься на умовах співфінансування виконання державних програм (проектів), спрямованих на регіональний розвиток, угод щодо регіонального розвитку та програм (проектів) центральних органів виконавчої влади, виконання яких безпосередньо впливає на розвиток регіонів.

З огляду на важливу роль міжнародної технічної допомоги та ресурсів міжнародних фінансових організацій як допоміжного інструменту реалізації системних та інвестиційних проектів на регіональному рівні, для досягнення цілей програми також можуть бути залучені фінансові ресурси міжнародних донорських установ.

Висновки. Запропонований науково-методичний підхід до стратегічного планування дозволяє визначити пріоритетні стратегічні напрямки взаємодії органів влади, суб'єктів господарювання, громадськості та бізнесових кіл у вирішенні питань попередження та ліквідації негативних наслідків дестабілізації ВЕС різних рівнів із урахуванням оцінки впливу дестабілізуючих факторів на діяльність ВЕС. Запропонований науково-методичний підхід дозволяє переконатися, що стратегічне планування попередження та ліквідації негативних наслідків у територіальному розвитку враховує всі можливі та ідентифіковані дестабілізуючі фактори, а також витрати, пов'язані з ліквідацією дестабілізації.

Список літератури:

1. Гречко Т.К. Публічне управління в забезпеченні сталого (збалансованого) розвитку: навч. посіб. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 264 с.
2. Берданова О., Фишко Є. Оперативне планування реалізації стратегії територіального розвитку: практ. посіб. Київ: ТОВ «Софія-А», 2012. 48 с.
3. Яценко Т.М. Оперативне планування як частина стратегічного планування. Державне управління: теорія та практика. 2016. № 2. URL: <http://www.eapatp.academy.gov.ua/pages/dop/16/files/7d7e3aa57e1a4c678f31b6797330696b.pdf>.
4. Петренко О.В. Державне управління як фактор дестабілізації ВЕС: просторовий аспект. Держава та регіони. 2017. URL: <http://pa.stateandregions.zp.ua/issue-4-2017>.
5. Орлов А.И. Прикладная статистика: учебник. Москва: Экзамен, 2006. 672 с.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ НЕГАТИВНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ РАЗВИТИИ

В статье обозначен процесс оценки влияния дестабилизирующих факторов в рамках деятельности производственно-экономических систем определенного региона. Проведен анализ основных инструментов стимулирования развития регионов. Предложен научно-методический подход к стратегическому планированию. В перечень источников ресурсного обеспечения добавлена стратегия развития городов как коммуникативный инструмент для реализации подхода. Он позволяет определить приоритетные стратегические направления взаимодействия органов власти, хозяйствующих субъектов, общественности и деловых кругов.

Ключевые слова: стратегия, подход, инструмент, регион, город, развитие.

STRATEGIC PLANNING OF NEGATIVE CONSEQUENCES PREVENTION AND LIQUIDATION IN TERRITORIAL DEVELOPMENT

The article outlines the process of evaluating the influence of destabilizing factors within the framework of the activity of production and economic systems of a certain region. The analysis of the main tools for stimulating the development of regions has been analyzed. The scientific methodical approach to strategic planning is proposed. To the list of resource sources been added a city strategy of development as a communicative tool for implementing the approach. It allows identifying priority strategic directions of interaction between authorities, business entities, the public and the business community.

Key words: strategy, approach, tool, region, city, development.

Радецький Р.С.

Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

ЕЛЕКТРОННЕ ДЕКЛАРУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано основні аспекти сучасного стану електронного декларування в нашій державі. Виявлено, що на сьогодні актуальним питанням у галузі державного управління є запобігання корупції в діяльності посадових осіб. Процеси глобалізації впливають на основні тенденції у всіх сферах суспільного життя, зокрема ми можемо спостерігати активні процеси інформатизації життя та діяльності кожного суб'єкта держави. З'ясовано, що використання електронного декларування є ефективним засобом контролю доходів та витрат посадовців, вагомим інструментом боротьби з поборами, що позитивно впливає на ставлення громадян до влади та створює необхідні умови для виявлення інцидентів зловживання посадовим становищем. Визначено, що за неподання, а так само за подання звідомих недостовірних відомостей у декларації передбачена адміністративна та кримінальна відповідальність. Охарактеризовано основні неподолані проблеми у цій сфері, а саме: пасивне співробітництво України в напрямі налагодження ефективної скоординованої політики щодо протидії корупції серед держав-учасниць Конвенції Організації Об'єднаних Націй; неналежне виконання Україною вимог міжнародно-правових інструментів щодо партнерства влади та громадянського суспільства у сфері антикорупційної політики та корупціогенність виборчого законодавства. Розглянуто цілі на період до 2020 р., які матимуть вплив на державу і суспільство, та запропоновано основні напрями їх досягнення.

Ключові слова: декларація, е-декларування, посадові особи, корупція, антикорупційні реформи.

Постановка проблеми. На сьогодні актуальним питанням у галузі державного управління є запобігання корупції в діяльності посадових осіб. Основна причина поширення корупційних ризиків – низький рівень ефективності контролюючих засобів, які використовуються для обліку доходів і витрат уповноважених осіб. Актуальність дослідження зумовлюється такими аспектами, як: пошук нових інструментів фінансового контролю, їх належна нормативна регламентація, приведення українського законодавства до міжнародних вимог.

Антикорупційне декларування – один із ключових заходів протидії корупції. Це подання посадовими особами і членами їх сімей відомостей (про доходи, майно, зобов'язання), мета якого – виявити та попередити корупційні порушення. Дана тема актуальна у зв'язку з недавніми законодавчими ініціативами президента й уряду, але, крім цього, наш інтерес до неї зумовлюється тим, що антикорупційне декларування створює інформаційну базу для реалізації інших заходів щодо протидії корупції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню даного питання присвятили свої дослідження науковці Т. Рябченко та А. Стебляк, які займалися вивченням електронного декларування як ефективного засобу запобігання корупції в органах місцевого самоврядування; І. Черненко, який також досліджував електронне декларування у розрізі новітніх інструментів боротьби з корупцією в Україні; О. Федотов, основною темою досліджень якого були питання електронного розподілу митних декларацій; Л. Войтович, яка розглядала правовий режим інформації, що міститься в електронних деклараціях посадових осіб, за порядком доступу до неї та ін.

Постановка завдання. Основною метою даної статті є обґрунтування ефективності електронного декларування як інструменту запобігання корупції в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Процеси глобалізації впливають на основні тенденції у всіх областях суспільного життя, зокрема ми можемо спостерігати активні процеси інфор-

матизації життя та діяльності кожного суб'єкта держави.

Сьогодні термін «інформаційне суспільство» міцно закріпився у лексиці політичних діячів, економістів та вчених і найчастіше асоціюється з рівнем розвитку інформаційних технологій і засобів телекомунікації. Інформаційне суспільство відрізняється від суспільства, у якому домінують традиційна промисловість і сфера послуг, тим, що знання, інформаційні послуги й усі галузі, пов'язані з інформатизацією (телекомунікаційна, комп'ютерна, телевізійна), розвиваються швидшими темпами, домінують у його економічному розвитку [4, с. 22].

Як зауважує В.Ю. Марченко, кожна країна вирішує самостійно, який тип інформаційного суспільства слід запроваджувати. Національні моделі відрізняються політичними стратегіями, специфікою національних ринків, законодавчими традиціями, розвитком інфраструктури, економічними ресурсами тощо. Автор пропонує дві основні форми інформаційного суспільства [4]:

1. Західний тип становлення інформаційного суспільства узагальнює стратегії та програми індустріально розвинених країн – США, Канади, Великої Британії, ФРН, Франції, країн Північної Європи. У рамках цієї моделі своєю специфікою вирізняються американсько-англійська та європейська моделі.

2. Азійський тип інформаційного суспільства реалізує ідеологічну доктрину країн Азійсько-Тихоокеанського регіону, побудовану на філософських принципах конфуціанства, діяльності держави щодо інституціоналізації цих принципів, взаєморозуміння і взаємодопомоги в суспільстві для досягнення мети. В основі азійського типу – альтернативний соціально-економічний розвиток регіону, конкуренція із Заходом, утвердження власних ціннісних орієнтацій, зв'язок між культурними традиціями (освіта, виробнича дисципліна, відданість корпорації, довіра, сімейна гармонія) і соціальними трансформаціями. У рамках азійської моделі виділяють японську, індійську та молодозазійську.

Оскільки для України актуальним питанням є інтеграція у європейський міжнародний простір, то для неї більше підходить західноєвропейський тип інформаційного суспільства, тож у вирішенні проблеми впровадження електронного декларування слід керуватися європейськими стандартами.

Як свідчить європейський досвід, використання електронного декларування є ефективним засобом для контролю доходів та витрат посадовців, вагомим інструментом боротьби з поборами,

позитивно впливає на ставлення громадян до влади та створює необхідні умови для виявлення інцидентів зловживання посадовим становищем.

Електронне декларування є одним із новітніх фінансових інструментів, призначених для протидії корупції державного управлінського апарату. У 2016 р. до законодавства України внесено зміни, що стосуються поширення корупції в нашій державі, що обумовлено однією з вимог Європейського Союзу, яка передбачена для встановлення безвізового режиму.

Д. Бугас, О. Лук'яненко зазначають, що з 01 вересня 2016 р. всі чиновники України зобов'язані щорічно в електронному вигляді декларувати своє майно, доходи та фінансові зобов'язання, а також активи членів сім'ї. Електронні декларації будуть розміщені у відкритому доступі на сайті Національного агентства з питань запобігання корупції [3].

Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону з урахуванням таких підстав:

1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;

2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;

3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес у її отриманні [1].

Нині діючі процедури декларування доходів поширюються на сотні тисяч державних службовців. Зібрані дані дуже часто лежать в архівах, оскільки їх обробка та аналіз пов'язані з істотними витратами. Ми пропонуємо сфокусувати новий механізм декларування на особах, що обіймають державні посади (включаючи вищих керівників держави, міністрів, членів Верховної Ради) і посади державної служби категорії «керівники» (від заступника директора департаменту до заступника міністра й аналогічні їм). Це призведе до скорочення числа суб'єктів декларування і дасть можливість проводити регулярний аналіз поданих ними даних, що охоплюють такі об'єкти декларування: об'єкт нерухомості, у т. ч. незавершене будівництво; транспортний засіб; цінні речі, які можна віднести до категорії рухомого майна, вартістю 100 мінімальних заробітних плат і більше, що у грошовому еквіваленті відповідає близько

122 тис. грн; надходження від цінних паперів; юридична особа; нематеріальний актив, який можна оцінити в грошовому виразі (наприклад, об'єкт інтелектуальної власності); грошовий актив, що перевищує 50 мінімальних заробітних плат, що фактично становить близько 61 тис. грн (готівкова, заощадження на банківському рахунку, внески до фінансових установ, видані позики, дорогоцінні метали); фінансове зобов'язання (кредит, позика, лізинг, страхові виплати, пенсійне забезпечення).

За неподання або ж за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації передбачена адміністративна та кримінальна відповідальність [3]:

1. Адміністративна відповідальність:

а) за несвоєчасне подання декларації – штраф від 850 грн до 5 100 грн. У разі повторного порушення також передбачено позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на 1 рік;

б) за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації (якщо відомості в декларації відрізняються від реальних на суму від 100 до 250 мінімальних зарплат, тобто не більше ніж на 304 500 грн) передбачено стягнення у вигляді штрафу від 1 218 000 грн до 3 045 000 грн.

2. Кримінальна відповідальність:

а) умисне неподання декларації;

б) подання завідомо недостовірних відомостей у декларації, якщо такі відомості відрізняються на суму понад 250 мінімальних зарплат (еквівалент 304 500 грн). За такі злочини передбачений штраф, громадські роботи або позбавлення волі на строк до 2 років із обов'язковим позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на 3 роки.

Щоб зменшити протидію реформі, ми пропонуємо не посилювати кримінальні санкції за невиконання посадовими особами антикорупційних заходів. В умовах масової корупції такі заходи не дадуть бажаного ефекту. Поки потрібно обмежитися дисциплінарними (звільнення без права займати державні посади в майбутньому) і цивільно-правовими санкціями. Ці санкції будуть поширюватися на посадових осіб, які залишаться на державній службі після введення нових правил, але вони не повинні торкатися тих, хто до того по своїй волі покине держслужбу. На нашу думку, такий крок забезпечить істотне поліпшення кадрового складу держслужби і спростить здійснення інших заходів із протидії корупції.

До 2017 р. діяв Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» [2],

який регламентував основні напрями та засади антикорупційної діяльності в нашій державі. У даному документі було визначено основні неподолані проблеми у цій сфері [2]:

– пасивне співробітництво України в напрямі налагодження ефективної скоординованої політики щодо протидії корупції серед держав-учасниць Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р. (про це неодноразово зазначали експерти Transparency International – Україна);

– неналежне виконання Україною вимог міжнародно-правових інструментів щодо партнерства влади та громадянського суспільства у сфері антикорупційної політики (попри прийняття цілої низки нормативно-правових актів, у жодному з них не прописаний чіткий механізм взаємодії держави та громадських організацій у напрямі протидії корупції; не виконується або ж затягується виконання рекомендацій антикорупційних громадських організацій; відсутній акт Кабінету Міністрів України щодо схвалення загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН, розробка якого чітко передбачена Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.»);

– корупціогенність виборчого законодавства, зокрема: недосконалість законодавства щодо фінансування виборчих кампаній та політичних партій, відсутність належного правового регулювання щодо запобігання конфлікту інтересів у діяльності виборних осіб та прозорих засад лобіювання.

Нещодавно була затверджена нова Стратегія розвитку національного агентства з питань запобігання корупції на 2017–2020 рр. та плани її реалізації. Відповідно до зазначеної Стратегії, Україна взяла на себе зобов'язання протидіяти корупції, приєднавшись до основних міжнародно-правових актів: Конвенції ООН проти корупції та антикорупційних конвенцій Ради Європи. Міжнародні механізми антикорупційного моніторингу (GRECO, Антикорупційна мережа ОЕСР для країн Східної Європи та Центральної Азії, Механізм моніторингу виконання Конвенції ООН проти корупції) надали Україні рекомендації стосовно заходів із протидії корупції. Україна зобов'язалася регулярно оновлювати і впроваджувати національні плани дій у рамках Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд». Заходи щодо запобігання та протидії корупції є ключовими умовами для співпраці України з МВФ, ЄС (особливо в рамках

Плану дій щодо лібералізації візового режиму), США та іншими міжнародними партнерами [5].

Перехід до нової системи декларування повинен бути поетапним. Помітне скорочення числа суб'єктів декларування на початковому етапі дозволить із меншими витратами відпрацювати ефективні механізми та процедури збору й аналізу інформації. На наступному етапі слід зосередитися на виконанні поставлених стратегічних завдань. Відповідно до стратегії, довгостроковими цілями на період до 2020 р., які матимуть вплив на державу і суспільство, є [5]:

- впровадження ефективних законодавчих положень, механізмів та практики їх застосування з метою запобігання корупції в публічному та приватному секторах;

- зниження рівня сприйняття та досвіду корупції серед населення (за результатами щорічної оцінки рівня корупції в Україні відповідно до затвердженої методології);

- зменшення терпимості суспільства до корупції (за результатами щорічної оцінки рівня корупції в Україні відповідно до затвердженої методології);

- набуття НАЗК статусу ключового гравця єдиної команди в тісній співпраці з іншими антикорупційними органами України та національними і міжнародними зацікавленими сторонами;

- формування високого рівня довіри суспільстві до НАЗК як національної антикорупційної інституції.

Для досягнення цих цілей необхідно закріпити в законодавстві визначення «індикаторів корупції» (це відомості, що свідчать про можливе скоєння посадових особою корупційного правопорушення) і їх приблизний перелік. Вимоги щодо декларування повинні бути поширені на повнолітніх дітей посадової особи. Якщо подати відомості про родичів неможливо, посадова особа повинна пояснити факт відсутності необхідної інформації, уникнувши при цьому санкцій. Розгляд комісіями з урегулювання таких заяв має стати публічним,

причому можливий різний режим публічного розкриття інформації про доходи та майно для посадових осіб і їх повнолітніх дітей. В останньому випадку важливим є публічне розкриття інформації про джерела доходів, що надалі дозволить виявляти потенційні конфлікти інтересів.

У разі встановленої судом невідповідності витрат (вартості придбаного майна, приросту заощаджень) законним доходам до посадових осіб необхідно застосовувати заходи дисциплінарної (звільнення у зв'язку з втратою довіри) і цивільно-правової відповідальності (звернення майна в дохід держави). Це більш м'який підхід, однак він дозволяє не робити винятків у кримінальних справах і дає можливість застосувати до посадових осіб досить чутливі санкції. Акцент на дисциплінарних та цивільно-правових санкціях може бути негативно сприйнятий суспільством, але він створює стимули до відносно мирного відходу з держслужби недобросовісних чиновників і заміни їх тими, хто готовий працювати за новими правилами.

Висновки. Отже, корупція належить до числа найважливіших проблем, які перебувають у центрі суспільної уваги. Її вирішення означало б серйозні зміни у відносинах суспільства і влади. Однак дискусії про проблеми корупції занадто політизовані, що заважає знаходженню інструментальних, прикладних способів їх вирішення. Реальні результати у сфері протидії корупції можуть бути досягнуті тільки на основі аналізу антикорупційних інструментів, що застосовуються в інших країнах, і розуміння специфіки інституційного середовища, в якому треба буде реалізовувати вітчизняну антикорупційну програму. Подібний прагматичний підхід дозволить протистояти імітації антикорупційних реформ та популістським закликам, що зводять боротьбу з корупцією до посилення покарань. У цілому ми виходимо з необхідності боротьби з корупцією, а не з чиновниками.

Список літератури:

1. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17/print1443726670080170>.
2. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-УП. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
3. Бугас Д., Лук'яненко О. Електронне декларування: що і про кого має бути оприлюднено у деклараціях чиновників. URL: <http://vbpartners.ua/uk/analyticalmaterials/2016/item/1441elektronnedeklaruvannia-shcho-i-pro-koho-maie-buty-opryliudneno-u-deklaratsiiahk-chynovnykiv>.
4. Марченко В.Ю. Електронне декларування майнового стану чиновників в країнах Європи через призму типів інформаційного суспільства. *Young Scientist*. 2017. № 3 (43). С. 545–548.
5. Стратегія розвитку національного агентства з питань запобігання корупції на 2017–2020 рр. та плани з її реалізації. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua>.

ЭЛЕКТРОННОЕ ДЕКЛАРИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ В УКРАИНЕ

В статье проанализированы основные аспекты современного состояния электронного декларирования в нашем государстве. Выявлено, что на сегодняшний день актуальным вопросом в области государственного управления является предотвращение коррупции в деятельности должностных лиц. Процессы глобализации влияют на основные тенденции во всех областях общественной жизни, в частности мы можем наблюдать активные процессы информатизации жизни и деятельности каждого субъекта государства. Установлено, что использование электронного декларирования является эффективным средством для контроля доходов и расходов чиновников, весомым инструментом борьбы с поборам, положительно влияет на отношение граждан к власти и создает необходимые условия для выявления инцидентов злоупотребления должностным положением. Определено, что за непредставление, а также за представление заведомо недостоверных сведений в декларации предусмотрена административная и уголовная ответственность. Охарактеризованы основные проблемы в этой сфере, а именно: пассивное сотрудничество Украины в направлении налаживания эффективной скоординированной политики по противодействию коррупции среди государств-участников Конвенции Организации Объединенных Наций, ненадлежащее выполнение Украиной требований международно-правовых инструментов по партнерству власти и гражданского общества в сфере антикоррупционной политики и коррупциогенность избирательного законодательства. Рассмотрены цели на период до 2020 г., которые будут иметь влияние на государство и общество, и предложены основные пути их достижения.

Ключевые слова: декларация, e-декларирование, должностные лица, коррупция, антикоррупционные реформы.

ELECTRONIC DECLARATION, AS AN INSTRUMENT FOR PREVENTION OF CORRUPTION IN UKRAINE

The article analyzes the main aspects of the current state of electronic declaration in our state. It is revealed that today the main issues in the field of public administration are prevention of corruption among officials. The processes of globalization have an influence on the main trends in all areas of public life, in particular at the moment we can observe the active processes of informatization of life and activity of each subject of the state. It has been found that the use of electronic declaration is an effective way of controlling income and expenditure of officials, an important tool for combating extortion, has a positive impact on attitude of citizens to the authorities and creates the necessary conditions for the detection of incidents of abuse of office. It is determined that in case of absence of submission, as well submission of false information, can lead to administrative and criminal liability. The main problems in this area are: passive cooperation of Ukraine in establishing an effective coordinated anti-corruption policy among the States— participants of the United Nations Convention; improper fulfilment of the requirements of international legal instruments on the partnership between government and civil society in the field of anti-corruption policy and the corruption-based nature of electoral law. The goals for the period up to 2020 effective legislative provisions, mechanisms and practices for their application in order to prevent corruption in public and private sectors; reducing the level of perception and experience of corruption among the population (based on the annual assessment of the level of corruption in Ukraine in accordance with the approved methodology); Reducing the tolerance of society to corruption (based on the annual assessment of the level of corruption in Ukraine in accordance with the approved methodology); acquiring NACC status as the key player of the single team in close cooperation with other anticorruption authorities of Ukraine and national and international stakeholders; formation of a high level entrusted the society with NAM as a national anti-corruption institution. In order to achieve these goals, it is necessary to consolidate the definition of “indicators of corruption” (information indicating that an officer may commit corruption) and their approximate list. Requirements for declaration should be extended to adult children of an official. If it is not possible to provide information about relatives, an officially should explain the lack of necessary information, while avoiding sanctions. If the court declares inadequacy of costs (cost of purchased property, savings), it is necessary to apply disciplinary measures (release in connection with loss of trust) and civil liability (the conversion of property into the state’s income) to the legal incomes of officials.

Key words: declaration, e-declaration, officials, corruption, anti-corruption reforms.

Русинюк М.М.

Національна академія державного управління при Президентіві України

ПРОБЛЕМИ ТА НЕДОЛІКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Дана стаття спрямована на дослідження особливостей впровадження та реалізації реформи місцевого самоврядування. Конкретизовано проблемні аспекти та виокремлено недоліки децентралізації публічного управління та адміністрування. Встановлено, що політична централізація для демократичних держав є небезпечною, оскільки за таких умов діяльність усіх органів влади у суспільстві залежить виключно від волі держави, а всі владні інституції в державі підпорядковані їй. Визначено, що демократичні держави намагаються залучити громадськість до здійснення публічних функцій із метою оптимального задоволення всебічних потреб сучасної людини. Саме тому децентралізація влади в сучасних умовах суспільного розвитку є актуальною проблемою, яка потребує свого вирішення шляхом дослідження, аналізу та використання (з урахуванням національних традицій організації влади на місцях) досвіду країн із розвинутою системою місцевого самоврядування.

Ключові слова: децентралізація, регіональна політика, територіальні громади, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. У сучасних умовах суспільного розвитку Україна, як і більшість держав пострадянського простору, знаходиться на стадії вдосконалення своєї системи управління, в т. ч. і територіального. Саме тому проблема децентралізації влади на сьогодні є надзвичайно актуальною, особливо для України, зважаючи на ситуацію, яка склалася в нашій державі [2, с. 12]. Пріоритетного значення набуває дотримання збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності [7, с. 13]. Нові зовнішні та внутрішні виклики, які постають перед Україною, вимагають формування нової державної регіональної політики, яка б відповідала сучасним потребам розвитку регіонів і територіальних громад та базувалася на найкращих вітчизняних та світових теоріях і практиках.

Відтак перед дослідниками постає потреба розроблення такого механізму впровадження децентралізації, який би забезпечив сталий розвиток держави. Особливу увагу доречно приділити розгляду проблемних аспектів та недоліків децентралізації публічного управління та адміністрування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У межах сучасних глобальних процесів суспільного розвитку важливого значення набуває дослідження особливостей впровадження та здійснення реформ, провідне місце серед яких займає

реформа місцевого самоврядування. Теоретичну основу дослідження в межах даної статті склали наукові праці, в яких висвітлювалося питання децентралізації публічного управління та адміністрування в Україні, а саме роботи таких вчених, як: В.О. Величко, О. Бориславська, С. Гриневецький, В.В. Гриневич, І. Заверуха, Е. Захарченко, В.С. Куйбіда та ін. Однак поза увагою науковців залишається комплекс важливих питань, які мають визначальне значення для здійснення децентралізаційної реформи та забезпечення сталого розвитку держави. Одним із таких є конкретизація проблемних аспектів та виокремлення недоліків децентралізації публічного управління та адміністрування.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження із конкретизацією проблемних аспектів та виокремлення недоліків децентралізації публічного управління та адміністрування. У межах поставленої мети перед автором постало завдання з конкретизації основних особливостей впровадження та реалізації реформи місцевого самоврядування, конкретизації проблемних аспектів та визначення/виокремлення недоліків децентралізації публічного управління та адміністрування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Система організації публічної влади і керування нею тісно пов'язані з територіальним управлінням держави, між ними існують тісний

взаємозв'язок і взаємообумовленість. На даний час впроваджено процес децентралізації, але на практиці робота значно затягнулася, оскільки це доволі складний і конфліктний процес, а адміністративно-територіальний устрій не дає можливості створити територіальні спільноти, що мають достатній обсяг матеріальних, фінансових ресурсів, розвинутої соціальної інфраструктури [4, с. 23].

В умовах проведення реформи місцевого самоврядування виникла необхідність створити необхідні умови для територій і громад для добровільного об'єднання. Для цього було ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», надано можливість проводити місцеві референдуми з цього приводу. Отже, в Україні фактично стартувала реформа місцевого самоврядування, але без її важливої складової частини – територіально-адміністративної реформи [4, с. 24].

Саме поняття децентралізації згадується у ст. 132 Конституції України, де зазначається, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади [1]. Проблема децентралізації вже досить тривалий час перебуває в полі зору вітчизняних науковців, головним чином, через успішний досвід її реалізації в країнах Європейського Союзу [8].

Тривалий час обговорюються переваги і недоліки централізації та децентралізації. Західні вчені виокремлюють дві протилежні моделі, які описують відносини всередині держави, – моделі партнерства і посередництва. Але для українського суспільства не завжди зрозумілим залишається зміст таких понять, як «централізація» і «децентралізація», «концентрація» і «деконцентрація», невизначеними залишаються їх відмінності, перевагою є лише бажання змін, що посилюється абсолютно незадовільним рівнем надання публічних послуг, розвитку місцевої інфраструктури тощо [2, с. 13–14].

Загалом управління місцевими справами може здійснюватися двома способами: призначуваними «згори» чиновниками державного апарату, які функціонують на місцях (міське управління), та на основі самоврядування населення адміністративно-територіальних одиниць (міське самоврядування) [2, с. 14]. Однак саме останнє закономірно вважається необхідною складовою частиною демократичної системи управління суспільством, адже воно забезпечує

управління значною частиною справ у місцевих територіальних одиницях на основі самоорганізації населення цих одиниць (територіальних колективів).

Зазвичай регіони прагнуть розширити свої владні повноваження, перекладаючи на центр забезпечення соціально-економічних потреб своїх жителів. Зрозуміло, що така модель територіального устрою потребує кардинальної перебудови [3].

Сьогодні адміністративно-територіальна реформа має розглядатися не як чергова кадрово-структурна перебудова, а як концептуально осмислений перехід до нової філософії управління, що потребує не частих змін, а системного оновлення всього змісту органів виконавчої влади. Перетворення унітарної української держави з централізованої у децентралізовану є не самоціллю, а необхідною умовою для самореалізації потенціалу регіонів, кожної територіальної одиниці, кожного громадянина України для ефективного розвитку місцевого і регіонального самоуправління [4, с. 23].

Територія адміністративно-територіального об'єднання визначається на основі доступності послуг. Ще один критерій, що ставить під сумнів нинішній територіальний устрій країни, – рекомендація, щоб адміністративний центр адміністративно-територіального об'єднання був «максимально наближений до її географічного центру», що зараз часто не дотримується.

Варто зазначити, що Європейська хартія місцевого самоврядування, яка була ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р. та після набуття чинності стала частиною вітчизняного законодавства, визначає місцеве самоврядування як право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ [6]. В аналогічний спосіб Конституція України закріплює місцеве самоврядування як право територіальної громади «самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 140) [1]. Зауважимо, що ці положення є правовим утвердженням принципу законності місцевого самоврядування.

Положення законодавства України фактично забороняють органам місцевого самоврядування вирішувати питання, повноваження на розв'язання яких прямо не передбачено законом. Також із конституційних положень чітко випливає, що спосіб здійснення всіх повнова-

жень органів місцевого самоврядування має бути визначений саме на рівні закону. Такі приписи нівелюють цінність локального підходу до правового регулювання статусу органів місцевого самоврядування та локальної правотворчості загалом, фактично позбавляючи його предмета правового регулювання. Однією з вимог Європейської хартії місцевого самоврядування є можливість пристосувати здійснення повноважень органами місцевого самоврядування до місцевих особливостей та потреб, адже саме у цьому і полягає цінність місцевого самоврядування [5].

Тому проблемою є неузгодженість та відставання галузевих міністерств від поточних темпів децентралізації та їх реагування на виклики, які постають перед новоствореними громадами. Часто громади просто не в змозі відповісти на питання своїх членів: що буде з медичним обслуговуванням, освітою, соціальною допомогою, бо не отримують від міністерств чіткого бачення, а тим більше алгоритмів, стандартів чи механізмів реалізації секторальних реформ [9, с. 23].

Наступна проблема, про яку часто згадують, – кадровий голод для нових виконкомів, бо робота в них потребує більшого обсягу знань та досвіду. Зараз і держава, і міжнародна донорська спільнота пропонують активістам, працівникам виконкомів колишніх сільрад та посадовцям органів місцевого самоврядування різноманітні курси, семінари та інші форми навчання, але все потрібно робити системно та швидко.

Траплялися випадки, що люди скаржилися на нечітко прописану процедуру реєстрації новостворених громад. Спочатку законом приписувалося ліквідувати старі ради. Але знайшовся вихід. Дніпропетровська область першою розробила та подала до Києва пропозиції щодо удосконалення законодавчого поля в цьому питанні і наприкінці 2015 р. процедуру реорганізації (а не ліквідації) було узгоджено. Об'єднана громада ставала правонаступником попередніх, набувала права на активи та пасиви попередніх сільрад. На Дніпропетровщині першими зареєструвалися виконкоми рад як юридичні особи, що покращило їх управлінсько-господарську спроможність [12, с. 23].

Оскільки місцеве самоврядування є однією з фундаментальних засад сучасної демократичної системи управління, втіленням влади народу у специфічній формі і на відповідному рівні, воно передбачає можливість самостійного вирішення питань місцевого значення в інтересах населення територіальної одиниці на підставі закону. Водночас місцеве самоврядування – це форма публічної

влади, що реалізується специфічними суб'єктами: територіальними громадами і сформованими ними органами; має особливий об'єкт – питання місцевого значення; здійснюється на основі окремого типу власності – комунальної (муніципальної). Названі істотні риси характеризують особливу природу місцевого самоврядування і зумовлюють його специфічне місце у системі публічної влади держави [2, с. 19].

Основною метою повинно стати чітке визначення місця регіону у світовій економіці та сприяння розвитку напрямів у секторах, які мають найвищий потенціал і можуть підтримувати розвиток інших секторів. Самодостатнє зростання повинно стати новою формулою успіху регіонів. Ці тенденції посилено змінами у системі функціонування публічного управління в цілому, відмовою від централізованого підходу та уніфікованих політик на користь диференціації і комплексних форм організації. На нашу думку, Україні також треба звернути увагу саме на розвиток людського потенціалу, визначивши цей напрям як пріоритетний і в політиці місцевого самоврядування [2, с. 17].

У межах демократичної системи управління вважається, що місцеві проблеми доцільніше та ефективніше вирішувати не з центру за допомогою державних чиновників, які працюють на місцях, а передусім шляхом підтримки та активізації діяльності територіальних громад. Цінність місцевого самоврядування полягає в тому, що, будучи рівнем публічної влади, найбільш наближеним до людини, а, отже, й найліпше обізнаним із повсякденними проблемами життєдіяльності мешканців територіальних колективів, воно може якнайкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг: соціальних, побутових, торговельних, культурних, освітніх та ін. [2, с. 19].

Висновки. Необхідно пам'ятати, що політична централізація для демократичних держав є небезпечною, оскільки за таких умов діяльність усіх органів влади у суспільстві залежить виключно від волі держави, а всі владні інституції в державі підпорядковані їй. Натомість демократична держава намагається залучити громадськість до здійснення публічних функцій з метою оптимального задоволення всебічних потреб сучасної людини. Саме тому децентралізація влади на сьогодні є актуальною проблемою, яка потребує свого вирішення шляхом дослідження, аналізу та використання (з урахуванням національних традицій організації влади на місцях) досвіду країн із розвинутою системою місцевого самоврядування.

Список літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Величко В.О. Децентралізація влади: міжнародний досвід. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 28. С. 12–22 с.
3. Гриневецький С. Адміністративно-територіальний устрій: де вихід? Дзеркало тижня. 2013. 24 травня.
4. Гриневич В.В. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: проблеми і перспективи. Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління: матеріали Всеукр. підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 25 жовтня 2013 р. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2013. С. 23–24.
5. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні». DESPRO. К.: ТОВ «Софія», 2012. 128 с.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. Організація місцевого самоврядування в Україні: зб. нормат.-прав. актів / упоряд.: П.М. Любченко, К.Є. Соляник, Л.В. Челомбитко. Х.: Юрайт, 2012. 296 с.
7. Інструменти регіонального розвитку в Україні: навч. посіб. / за ред. В.М.Вакуленка, О.В.Берданової. К.: НАДУ, 2013. 286 с.
8. Куйбіда В.С. Реформа місцевого самоврядування в Україні – погляд з центру: Матеріали «круглого столу» політиків та експертів. Львів, 04 лютого 2010 р.; Вголос. 2010. 15 лютого.
9. Сас О. Децентралізація під мікроскопом: аналіз плюсів та мінусів для об'єднаних громад. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/2101>.

ПРОБЛЕМЫ И НЕДОСТАТКИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

В статье рассмотрены проблемные вопросы децентрализации публичного управления и администрирования в Украине.

Ключевые слова: децентрализация, региональная политика, территориальные общины, местное самоуправление.

PROBLEMS AND DISADVANTAGES OF THE DECENTRALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AND MANAGEMENT

The article deals with the problem of decentralization of public administration and management in Ukraine.

Key words: decentralization, regional policy, territorial communities, local self-government.

УДК 35.353.2

Сабурова Г.Б.Полтавська державна аграрна академія,
Полтавська обласна державна адміністрація

ОБЛАСНІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЇХ РОЛЬ У КОМПЛЕКСНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

Стаття присвячена питанню про місце обласних державних адміністрацій в ієрархічній системі державного управління та значенню і ролі створюваних ними управлінських документів у комплексному забезпеченні втілення в життя управлінських рішень. Органи виконавчої влади створюють своєрідну систему, основним призначенням якої є виконання та забезпечення виконання положень Конституції України та законів держави. Важлива роль державного управління у забезпеченні стабільного розвитку суспільства визначає його суть як багатогранну організуючу діяльність держави, що здійснюється на основі й відповідно до чинного законодавства через практичну діяльність органів виконавчої влади. У статті означені основні напрями діяльності апарату обласних державних адміністрацій та основні функції загального відділу з питань документаційного менеджменту, що здійснюється ним. Окреслено місце документаційного менеджменту в системі державного управління.

Ключові слова: державна влада, система державного управління, обласна державна адміністрація, документаційний менеджмент, забезпечення управлінських рішень, управлінський вплив.

Постановка проблеми. Як відомо, суть державного управління полягає у багатогранній організуючій діяльності держави, що здійснюється на основі й відповідно до чинного законодавства через практичну діяльність органів виконавчої влади. Питання значення документаційного менеджменту у комплексному забезпеченні втілення в життя управлінських рішень та управлінського впливу держави залишаються все ще недостатньо висвітленими і потребують додаткових наукових досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Фахівці з документознавчої проблематики (М.С. Слободяник, В.В. Бездрабко, С.Г. Кулешов, Ю.І. Палеха, Н.М. Кушнарченко) присвятили багато наукових праць всебічному дослідженню управлінської документації. Питання керування управлінською документацією висвітлено в наукових статтях та публікаціях О.М. Загорецької, Н.І. Гончарової, С.В. Сельченкової, Г.В. Беспянської, В.Т. Ставицького, В.В. Добровольської. Значення діловодства в роботі центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування присвячена публікація М.О. Снітчук.

Однак місце документаційного менеджменту в установах виконавчої влади, зокрема в обласних

державних адміністраціях, та його роль у системі державного управління на даний час чітко не окреслена.

Постановка завдання. Аналіз питання значення документаційного менеджменту в здійсненні управлінських рішень і управлінського впливу держави та окреслення місця управлінської документації в системі державного управління, зокрема в обласних державних адміністраціях.

Виклад основного матеріалу дослідження. Найважливіше призначення кожної держави полягає в тому, щоб керувати суспільними справами, а сутність державної влади проявляється у здійсненні цільовизначального, організуючого та регулюючого впливу на все суспільство.

Втілення державної влади в діяльність органів державної влади через такі засоби їх здійснення, як політика, адміністративні акти, правові норми, економічне стимулювання, ідеологічний вплив, способи примусу забезпечує функціонування державно-владного механізму.

Державне управління є одним із видів діяльності зі здійснення державної влади (поруч із законотворчістю і правосуддям), яке полягає у практичній реалізації організаційних, виконавчорозпорядчих функцій із втілення в життя вимог

законодавства і здійснення на цій основі управлінського впливу щодо певних об'єктів.

Важлива роль у забезпеченні стабільного розвитку суспільства та характерні риси державного управління дають змогу визначити його суть як багатогранну організуючу діяльність держави, яка здійснюється на основі й відповідно до чинного законодавства через практичну діяльність органів виконавчої влади.

Адміністративний аспект державного управління – це виконавча та розпорядча діяльність держави, що реалізується виконавчою владою, а також практична організація виконання законів, інших нормативних актів, юридичних приписів.

Виконавчий характер діяльності органів виконавчої влади полягає у практичному втіленні в життя законодавчих актів, оперативному та динамічному управлінні економічною і соціальною сферами, а також державно-політичною діяльністю (оборона, безпека, митна справа).

Розпорядчий характер державно-управлінської діяльності полягає у виданні органами виконавчої влади постанов, розпоряджень, наказів, інструкцій, правил та інших підзаконних актів. Це дає змогу забезпечити виконання норм та принципів Конституції України, законів, нормативно-правових актів Президента України та ефективно управляти галузями економіки і соціально-культурної сфери.

Розпорядча діяльність органів виконавчої влади має підзаконний характер, тобто базується на Конституції України, законах, нормативних актах Президента та Кабінету Міністрів України і має їм відповідати.

Державне управління – це систематично здійснюваний цілеспрямований вплив держави на суспільну систему в цілому або на окремі її ланки, на стан і розвиток суспільних процесів, на свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою реалізації державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої в інтересах оптимального функціонування та розвитку держави.

Цілі та функції державного управління адекватні цілям, завданням і функціям держави та становлять собою відповідні сукупності декомпозованих цілей, завдань і функцій держави, сформованих політичною системою з урахуванням соціально-економічного та політичного стану держави.

Управління виступає як одна із найскладніших та найвідповідальніших сфер практичної інтелектуальної діяльності людей.

Управлінський вплив, щоб стати реальністю, має містити в собі цілеспрямовання, а також організаційний момент, спрямовувати і практично забезпечувати взаємодію людей. Можна стверджувати, що специфіка управлінського впливу полягає в його цілеспрямовуючих, організуючих та регулюючих властивостях, які свідчать про його дієвість. Управління покликане в рамках цих цілей і організації конкретно регулювати діяльність і поведінку кожного з учасників певного керованого процесу.

Управління завжди здійснюється з метою досягнення певних цілей, а їх реалізація відбувається шляхом прийняття та виконання численних рішень. У науковій літературі подається повна класифікація управлінських рішень із урахуванням різноманітних підходів до розробки, реалізації та оцінювання управлінських рішень. У цій статті ми посилаємося лише на класифікацію, що розглядає управлінські рішення за характером цілей. З огляду на це управлінські рішення можуть бути стратегічними, тактичними та оперативними.

До управлінських рішень висувається низка вимог, зокрема: всебічна обґрунтованість; своєчасність; необхідна повнота змісту; узгодженість із раніше прийнятими рішеннями. У найбільш загальній формі управлінське рішення має охоплювати сукупність цілей функціонування і розвитку об'єкта управління, основні шляхи і способи досягнення цілей; засоби і ресурси, що використовуються для досягнення цих цілей, а також джерела надання ресурсів; відповідального за все управлінське рішення та відповідальних за досягнення конкретних цілей; терміни досягнення цілей; порядок взаємодії між виконавцями; організацію виконання робіт на всіх етапах реалізації рішень [1].

Результативність, ефективність і якість управлінських рішень досягається тільки за умови дотримання певної послідовності їх підготовки, прийняття та реалізації. Для цього встановлюють порядок здійснення окремих операцій, пов'язаних зі збиранням, рухом, зберіганням, обробкою, аналізом інформації, забезпеченням нею структурних підрозділів та окремих виконавців, а також визначають інші дії, зумовлені потребою розв'язання певних завдань.

Джерелами інформації для прийняття управлінських рішень можуть бути норми законодавчих та інших актів; звернення громадян до державних органів щодо реалізації своїх законних інтересів і прав; обов'язкові вказівки вищих за організаційно-правовим статусом органів держав-

ної влади, які підлягають виконанню нижчими за статусом органами і забезпечують реальність державного управління; факти, відносини, виявлені у процесі контролю, які відображають стан керованих об'єктів; проблемні, конфліктні, екстремальні та інші складні ситуації, що потребують оперативного і активного втручання державних органів, висновків експертів тощо.

Завершальною стадією управлінського циклу є контроль, що набуває форми зворотного зв'язку, за допомогою якого можна отримати інформацію про виконання управлінських рішень, досягнення поставлених цілей. Головне призначення контролю – це своєчасне виявлення можливих відхилень від поставлених завдань по реалізації рішень та вчасне вжиття заходів щодо їх усунення [2].

Як відомо, система державного управління – це система, що охоплює суб'єкти управління (управляюча система) – взаємодію (управлінська діяльність/процес) – об'єкти управління (керована система: сфери і галузі суспільного життя). Тобто управлінська діяльність, що відтворюється та здійснюється через та завдяки управлінській документації в установах виконавчої влади, є динамічно функціонуючою ланкою в процесі реалізації взаємозв'язку та взаємодії між управляючою та керованою системами, займаючи чільне місце в державному управлінні, в якому саме документальний менеджмент відіграє важливу, хоча й, на нашу думку, опосередковану роль.

Система органів виконавчої влади становить основу організаційної структури державного управління. Органи виконавчої влади формують своєрідну систему, основним призначенням якої є виконання та забезпечення виконання положень Конституції України та законів держави. Поняття «система органів» має потрійне смислове навантаження. По-перше, підтверджує наявність у сукупності цих об'єктів (органів виконавчої влади) певних ознак, притаманних соціальним системам, як-то: єдність цільового призначення; функціональна самодостатність; ієрархічність внутрішньої організації; субординаційність взаємозв'язків між структурними ланками тощо. По-друге, воно фіксує відокремленість певної групи державних органів, що входять до конкретної системи, від усіх інших видів органів. По-третє, окреслює цілком визначений суб'єктний склад даної системи [3].

Відповідно до Конституції України вищим органом, що очолює вертикаль виконавчої влади, є Кабінет Міністрів України.

Особливістю виконавчої гілки державної влади є те, що вона має виконавчий та розпоряд-

чий характер і забезпечує практичну організацію виконання законодавчих і нормативних актів.

Система органів виконавчої влади включає структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів:

1. Вищий рівень – Кабінет Міністрів України.

2. Центральний рівень – міністерства, державні комітети, центральні органи, прирівняні до державних комітетів та центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

3. Місцевий або територіальний рівень, на якому діють:

– органи виконавчої влади загальної компетенції – обласні, районні та Київська, міські державні адміністрації;

– органи спеціальної компетенції (галузевої та функціональної), які безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади або перебувають у підпорядкуванні водночас і центральному, і місцевому органу виконавчої влади.

Оскільки органи виконавчої влади здійснюють управлінську за своїм змістом діяльність, використовують також визначення системи цих органів як «апарат державного управління».

У рамках вертикальних управлінських зв'язків центральним органам виконавчої влади – міністерствам – підпорядковуються їх територіальні органи, які разом із міністерством утворюють виконавчу вертикаль. Органами міністерств на місцевому рівні є управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, які підзвітні та підконтрольні міністерствам. Державним комітетам та іншим центральним органам виконавчої влади на місцевому рівні підконтрольні та підзвітні їх територіальні органи.

Вертикальні управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади передбачають підпорядкованість обласним державним адміністраціям районних державних адміністрацій. Обласні державні адміністрації (ОДА) в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за нею.

Горизонтальні управлінські зв'язки на центральному рівні передбачають координацію роботи центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики в рамках Урядових програмно-цільових комітетів.

На місцевому рівні горизонтальні управлінські зв'язки базуються на взаємовідносинах місцевих держадміністрацій із територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Голови держадміністрацій координують діяльність

територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на них завдань. Формування управлінських зв'язків на цьому рівні визначається взаємовідносинами органів виконавчої та представницької влади. Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм обласними і районними радами згідно з Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» й у цій частині підзвітні та підконтрольні останнім.

ОДА – це ланка виконавчої влади в областях. Вони здійснюють виконавчу владу у межах своїх повноважень на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами. ОДА перебувають у системі подвійного підпорядкування: в цілому підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня та відповідно радам (обласним та районним) щодо повноважень, делегованих їм цими радами.

ОДА є єдиначальними органами загальної компетенції, що уособлюється головами ОДА. Голови адміністрацій призначає на посаду Президент України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Вони одноособово приймають рішення шляхом видачі розпоряджень і несуть за них відповідальність згідно із законодавством.

Для обговорення найважливіших питань діяльності ОДА з метою прийняття відповідного управлінського рішення головами ОДА та для координації діяльності всіх місцевих органів виконавчої влади створюються консультативно-дорадчі органи ОДА. Голови формують склад місцевих адміністрацій та в межах бюджетних коштів формують їх структуру, призначають за згодою Прем'єр-Міністра України перших заступників та за погодженням з відповідним віце-Прем'єр-Міністром заступників.

Примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів в ОДА, а також типові положення про них затверджує Кабінет Міністрів України.

ОДА, реалізуючі надані їм повноваження, здійснюють управління дорученими галузями суспільного життя і несуть відповідальність за стан справ у цих галузях. Об'єктами управління з боку ОДА є заклади освіти, культури, охорони

здоров'я, які перебувають у їх підпорядкуванні; радіо, телебачення, друковані засоби масової інформації, засновниками яких є дані адміністрації; об'єкти, що забезпечують діяльність державних підприємств, установ і організацій та перебувають на місцевому бюджеті; інвестиційні фонди, засновниками яких є ці адміністрації; інші об'єкти управління згідно з чинним законодавством.

Як і будь-які органи виконавчої влади, ОДА структурно упорядковані. Формування структур ОДА визначається постановою Кабінету Міністрів України. Примірний перелік відділів апарату ОДА, управлінь, відділів та інших структурних підрозділів ОДА є таким:

– Відділи та інші підрозділи апарату ОДА: організаційний відділ; відділ кадрової роботи та з питань державної служби; відділ роботи зі зверненнями громадян; юридичний відділ; загальний відділ; відділ контролю; відділ бухгалтерського обліку; відділ взаємодії з правоохоронними органами; відділ з питань правоохоронної та мобілізаційної роботи; відділ інформаційно-комп'ютерного забезпечення; господарський відділ; прес-служба; відділ з питань режимно-секретної роботи.

– Головне управління сільського господарства і продовольства; головне управління економіки; головне управління праці та соціального захисту населення; головне фінансове управління; управління промисловості, енергетики, транспорту та зв'язку; управління вугільної промисловості (утворюється в разі потреби); управління капітального будівництва; управління житлово-комунального господарства; управління містобудування та архітектури; управління з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи; управління освіти і науки; управління охорони здоров'я; управління культури; управління з питань молоді, спорту та туризму; управління в справах преси та інформації; управління з питань внутрішньої політики; управління державної ветеринарної медицини; управління з питань майна комунальної власності; відділ у справах національностей та міграції; відділ у справах релігії; інспекція державного технічного нагляду; інспекція якості та формування ресурсів сільгосппродукції; служба у справах неповнолітніх; державний архів області.

– Голови ОДА можуть утворювати управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих адміністрацій, не передбачені переліком, у межах граничної чисельності встановленого фонду оплати праці і видатків на утримання відповідних

держадміністрацій за погодженням із відповідним міністерством, іншими центральними органами виконавчої влади.

У цій статті ми викладаємо, як приклад, основні завдання та напрями діяльності лише апарату ОДА та одного зі структурних підрозділів – загального відділу.

Апарат місцевих держадміністрацій та всі їх структурні підрозділи у своїй діяльності керуються Конституцією України, Законом України «Про місцеві державні адміністрації», іншими законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня, розпорядженнями та дорученнями голови ОДА, Регламентом ОДА, наказами заступника голови, рішеннями сесій обласних рад, прийнятими в межах наданих повноважень, Положенням про апарат та структурні підрозділи ОДА та іншими нормативними актами.

Основними завданнями апарату є:

- здійснення правового, інформаційного, організаційного, кадрового, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності ОДА;

- підготовка аналітичних, інформаційних, довідкових та інших матеріалів;

- систематична перевірка та контроль за виконанням актів законодавства, актів та доручень Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, розпоряджень та доручень голови ОДА;

- надання методичної та іншої практичної допомоги структурним підрозділам ОДА, територіальним підрозділам центральних органів виконавчої влади, райдержадміністраціям та органам місцевого самоврядування.

Документаційний менеджмент загального відділу апарату ОДА забезпечує послідовність і неухильність дотримання вимог нормативно-правового регулювання управлінської документації, уніфікування процесів документування управлінської діяльності та підвищення ефективності і результативності прийняття управлінських рішень, сприяючи у такий спосіб здійсненню багатогранній організуючій діяльності державного управління, що реалізується на основі й відповідно до чинного законодавства через практичну діяльність органів виконавчої влади.

Основними завданнями, які виконує загальний відділ апарату ОДА є:

- встановлення єдиного порядку документування управлінських рішень та роботи зі службовими документами із застосуванням сучасних

автоматизованих систем, методичне керівництво та систематичний контроль за дотриманням вимог нормативно-правового регулювання управлінської документації та встановленого порядку роботи з документами в апараті та структурних підрозділах ОДА;

- організація забезпечення прозорості та відкритості управлінської діяльності ОДА, реалізації права кожного на доступ до публічної інформації, що була отримана або створена в процесі виконання держадміністрацією своїх повноважень, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні держадміністрації.

У сфері документаційного менеджменту загальний відділ відповідно до покладених на нього завдань:

- розробляє Інструкцію з діловодства в ОДА;

- разом зі структурними підрозділами апарату ОДА розробляє Інструкцію про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію в ОДА;

- здійснює опрацювання проектів розпоряджень голови ОДА з питань основної та адміністративно-господарської діяльності, перевіряє їх на відповідність вимогам Інструкції з діловодства і Регламенту ОДА та редагує їх тексти; формує та веде їх електронну базу; передає електронну версію текстів розпоряджень до відділу інформаційно-комп'ютерного забезпечення апарату ОДА для розміщення їх на веб-сайті ОДА та відправки до Адміністрації Президента України;

- готує проекти розпоряджень голови облдержадміністрації з питань, що належать до компетенції відділу. Складає протоколи засідань колегії облдержадміністрації та нарад у голови облдержадміністрації;

- здійснює контроль за своєчасним розглядом, проходженням та виконанням управлінських документів в ОДА;

- проводить аналіз інформації про документообіг, необхідної для прийняття управлінських рішень;

- організовує роботу архіву апарату ОДА;

- забезпечує проведення експертизи наукової і практичної цінності управлінських документів під час їх відбору на державне зберігання;

- проводить перевірку стану документаційного забезпечення в структурних підрозділах ОДА, райдержадміністраціях;

- бере участь у впровадженні та використанні інформаційно-телекомунікаційної системи діловодства;

– організовує роботу з управлінськими документами, що містять службову інформацію з грифом обмеженого доступу;

– вживає заходів щодо зменшення обсягів службового листування;

– забезпечує впровадження культури діловодства та підвищення кваліфікації працівників, відповідальних за роботу з управлінськими документами та за організацію контролю в структурних підрозділах ОДА та райдержадміністраціях;

– координує діяльність та надає методичну і консультаційну допомогу посадовим особам, які призначені відповідальними з питань запитів на інформацію в структурних підрозділах ОДА;

– проводить узагальнення та аналіз інформації про забезпечення доступу до публічної інформації, забезпечує інформаційне наповнення розділу «Публічна інформація»;

– вносить пропозиції щодо вдосконалення законодавства з питань доступу до публічної інформації;

– реалізує державну інформаційну політику за напрямками забезпечення її відкритості та прозорості управлінської діяльності ОДА та доступу кожного до інформації.

Фахівець з управлінського документознавства О.М. Загорецька у своїй публікації «Нова інструкція з організації діловодства: коментар фахівця» відзначала нові функції діловодства, визначені у Типовій інструкції:

– регулярне проведення перевірки стану діловодства в структурних підрозділах установи;

– участь у впровадженні та використанні інформаційно-телекомунікаційних систем діловодства;

– проведення аналізу інформації про документообіг, необхідний для прийняття управлінських рішень [4].

Керування управлінською документацією, що здійснює загальний відділ апарату ОДА у своїй повсякденній роботі з управлінськими документами, передбачає неухильне дотримання виконання всіх нових функцій діловодства, які викладені у Типовій інструкції та на які відома вчена вказувала у своїй статті.

Отже, наведений нами далеко не повний перелік основних завдань і напрямів діяльності загального відділу ОДА свідчить про втілення в життя документаційного менеджменту щодо основної практичної діяльності органів виконавчої влади як влади третього територіального рівня державного управління, яка саме через і завдяки здійсненню документаційного менеджменту сприяє реалізації управлінських рішень.

Питома вага паперових документів у сучасному менеджменті впевнено зростає, не дивлячись на впровадження комп'ютерних технологій. Збільшується і їх загальний обсяг, що може бути обумовленим несвоєчасним прийняттям або виконанням тих чи інших управлінських рішень. Вихід із цієї ситуації Н.І. Гончарова вбачає у підвищенні культури роботи зі службовими документами шляхом формування документаційного менеджменту, як спеціальної, а не допоміжної управлінської категорії [5].

Висновки. Одним із перспективних напрямів поліпшення керування управлінською документацією в обласних державних адміністраціях ми вважаємо можливість подальшого впорядкування організаційно-розпорядчої документації, а також поліпшення стану документообігу в установах виконавчої влади.

З метою оптимізації роботи апарату ОДА у питанні документообігу, можливо частково впорядкувати положення деяких відділів апарату ОДА, а саме: виділити в окремий підрозділ зі складу загального відділу такі напрями роботи, як нормативно-розпорядча робота та доступ до публічної інформації. Функцію із реєстрації вхідної, вихідної та ініціативної кореспонденції приєднати до відділу роботи зі зверненнями громадян, оскільки звернення громадян є одним із видів листування, але фізичних осіб, а загальний відділ працює із листами установ та організацій.

До того ж буде доцільним ввести у склад нового відділу посади державних службовців, до посадових обов'язків яких входило б написання узагальнюючих відповідей запитувачам, якщо резолюцією було передбачено декілька виконавців документа.

Список літератури:

1. Мельник А.Ф., Смоленський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. Державне управління: навч. посіб. Київ: Знання-Прес, 2003. 336 с.
2. Писаренко В.П. Організація контролю за виконанням документів вищестоящих органів та власних рішень в органах виконавчої влади. Харків: ХРІ НАДУ, 2005. С. 35–40
3. Авер'янов В.Л. Органи виконавчої влади. Київ: Ін Юре, 1997. С. 9.
4. Загорецька О.М. Нова інструкція з організації діловодства: коментар фахівця. Київ, 2012. С. 3–12.
5. Гончарова Н.І. Документаційне забезпечення менеджменту: навч. посіб. Київ: Центр навчальної літератури, 2006. 260 с.

**ОБЛАСТНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ АДМИНИСТРАЦИИ
В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ИХ РОЛЬ
В КОМПЛЕКСНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ**

Статья посвящена вопросу о месте областных государственных администраций в иерархической системе государственного управления и значению роли создаваемых ими управленческих документов в комплексном обеспечении воплощения в жизнь управленческих решений. Органы исполнительной власти создают своеобразную систему, основным назначением которой является выполнение и обеспечение выполнения положений Конституции Украины и законов государства. Важная роль государственного управления в обеспечении стабильного развития общества определяет его суть как многогранную организующую деятельность государства, осуществляется на основе и в соответствии с действующим законодательством через практическую деятельность органов исполнительной власти. В статье обозначены основные направления деятельности аппарата областных государственных администраций и основные функции общего отдела по вопросам документационного менеджмента, осуществляемого им. Определено место документационного менеджмента в системе государственного управления.

Ключевые слова: государственная власть, система государственного управления, областная государственная администрация, документационный менеджмент, обеспечение управленческих решений, управляющее воздействие.

**REGIONAL STATE ADMINISTRATIONS IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION
AND THEIR ROLE IN THE COMPLEX PROVISION OF MANAGERIAL DECISIONS**

The article is devoted to the issue of the place of regional state administrations in the hierarchical system of public administration and the significance and role of the managerial documents they create in the integrated management of the implementation of managerial decisions. Bodies of executive power create a peculiar system, the main purpose of which is the execution and the provision of executions of the positions of the Constitution of Ukraine and the laws of the state. An important role of public administration in ensuring the stable development of society determines its essence as a multi-faceted organizing activity of the state, which is carried out on the basis and in accordance with the current legislation through the practical activities of executive authorities. The main directions of activity of the regional state administration apparatus and the main functions of the general department on the issues of document management carried out by him are indicated. The place of document management in the system of public administration is outlined.

Key words: state power, system of public administration, regional state administration, document management, provision of managerial decisions, management influence.

Сдобнова А.Г.

Національна академія державного управління при Президентіві України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОФЕСІЙНО-ЕТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено виявленню основних напрямів, умов та специфіки впровадження професійної етики загалом і етики управління в системі державної служби. У рамках дослідження нормативно-правової бази професійно-етичної культури державного службовця пропонуються шляхи вдосконалення кодексів професійної поведінки та етики в бізнесі, політиці, системі державної служби і місцевого самоврядування, звертається увага на необхідність наявності правових і соціальних передумов інкорпорування професійної етики в системі державного управління. Побудова ефективного механізму реформування професійно-етичної культури державних службовців, вдосконалення та підняття рівня всієї системи державної служби, розкриття дієвих механізмів її вдосконалення стали головними завданнями державного управління на сьогодні. Автор доводить, що знання основних принципів професійно-етичної культури повинно дозволяти державному службовцю впевнено орієнтуватися в будь-якій нестандартній ситуації і не робити помилок, що дозволяють оточуючим сумніватися в його доброчесності і завдають серйозної шкоди його репутації та репутації державного органу. Зроблено висновок, що йдеться про створення етичної інфраструктури: асоціацій державних службовців, що не сприймають професійно-етичних порушень, аналітичних центрів для обговорення проблем професійно-етичної культури, впровадження професійно етичного навчання (організація та проведення відповідних курсів поліпшення професійної етики державних службовців, дистанційне навчання, підвищення кваліфікації в даній сфері), подальше вдосконалення законодавства.

Ключові слова: державне управління, державний службовець, професійна компетентність, професійна репутація, професійно-етична культура державного службовця.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження зумовлена тим, що професійно-етична культура державного службовця допомагає уточнити та втілити в життя професійні та моральні цінності в будь-яких умовах, вона не створює нові принципи і поняття, а підлаштовує вже сформовані норми до специфічних сфери державно-управлінської діяльності.

Побудова ефективного механізму реформування професійно-етичної культури державних службовців, вдосконалення та підняття рівня всієї системи державної служби, розкриття дієвих механізмів її вдосконалення стали головними завданнями державного управління на сьогодні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню та аналізу сутності державного управління присвячено праці таких науковців, як Т. Василевська, Г.П. Кухарева, В.Б. Дзюндзюк та ін., однак питання нормативно-правового забезпечення професійно-етичної культури державного службовця в Україні залишається малодослідженим.

Постановка завдання. Мета дослідження полягає у формулюванні структурного сприйняття базових етичних понять у розрізі цілей, завдань і практичної значущості вивчення етики державного управління, виявленні національних особливостей етики і культури управління на основі аналізу нормативно-правового забезпечення професійно-етичної культури державного службовця в Україні.

Завданнями дослідження є виявлення специфіки етичного кодексу державного службовця, а також аналіз правових і соціальних передумов інкорпорування професійної етики в системі державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Реформування системи державної служби в Україні – необхідний елемент професійно-етичної модернізації державного управління в Україні. У Договорі для України з розбудови держави, укладеному між Урядом та Європейською Комісією 13 травня 2015 р., прописане зобов'язання провести реформу державної служби [11].

Першим кроком у зазначеному напрямі стала підготовка нової законодавчої бази. Прийнято новий, відпрацьований із вітчизняними та міжнародними експертами Закон України «Про державну службу», що набрав чинності 01 травня 2016 р. Лише в 2016 р. в рамках реформ 4 рази внесено зміни до Закону України «Про запобігання корупції». Цікавим елементом зазначених законодавчих змін стала постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 65, якою затверджено Правила етичної поведінки державних службовців (далі – Правила), що проіснували близько року та втратили чинність 29 березня 2017 р. [7; 8; 10]. У контексті реформи до Закону додається ще низка нормативно-правових актів, що мають вагомe значення у процесі формування – саме «формування», а не підвищення – репутації державних службовців.

У ст. 8 Закону «Про державну службу» перераховані основні обов'язки державного службовця. Зокрема, у пп. 2 п. 1 ст. 8 зазначено, що державний службовець зобов'язаний дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки.

Згідно з п. 2 ст. 44, оцінювання результатів службової діяльності проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених із урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції.

У пп. 6 п. 1 ст. 47 загальні правила етичної поведінки в державному органі віднесено до правил внутрішнього службового розпорядку державного органу.

Окрім того, до обов'язків керівника державної служби щодо забезпечення службової дисципліни пп. 6 п. 2 ст. 63 віднесено вжиття заходів для дотримання державними службовцями правил етичної поведінки.

Згідно із пп. 2 п. 2 ст. 65, порушення правил етичної поведінки державних службовців є підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності.

Таким чином, етичну складову частину у Законі «Про державну службу» можна описати одним реченням, а саме: державний службовець зобов'язаний дотримуватися правил етичної поведінки, це буде враховуватися в оцінці результатів його службової діяльності, віднесено до правил внутрішнього службового розпорядку державного органу та у разі недотримання таких правил тягне за собою дисциплінарну відповідальність.

Постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 65 «Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців», що втратила чинність у березні 2017 р., було затверджено Правила етичної поведінки державних службовців (далі – Правила). Цей нормативно-правовий акт конкретизував вимоги до поведінки державних службовців, наведених у Законі, та логічно доповнював його. Однак його зміст і назва, на нашу думку, не корелювалися між собою. Правила ґрунтувалися на дотриманні державними службовцями 7 принципів: 1) служіння державі і суспільству; 2) гідної поведінки; 3) добросовісності; 4) лояльності; 5) політичної нейтральності (дублюється із статтею Закону України «Про корупцію»); 6) прозорості і підзвітності; 7) сумлінності.

Тут хотілося б зупинитися на принципі лояльності. На урядовому порталі було вказано, що постанова враховує прогресивний і успішний досвід країн-членів ЄС. За основу акта взято запроваджену в Республіці Польща модель гарантування максимальної прозорості діяльності державних органів [1].

Кодекс етики державної служби Польщі, який було взято за взірць, затверджений постановою Голови Ради Міністрів від 06 жовтня 2011 р. № 70 «Про основні принципи дотримання правил державної служби та етики державної служби» [3, с. 77].

Він дійсно містить принцип (або «засаду» лояльності), але вона викладена зовсім інакше. Під лояльністю розуміється: вірність Польській Республіці; надійну і ретельну реалізацію програми польського уряду, незалежно від власних переконань і політичних поглядів; лояльність до керівництва, колег і підлеглих; готовність виконувати службові накази без помилок та в межах закону; забезпечення керівництва об'єктивними, із застосуванням кращих намірів і знань, висновками та зауваженнями у підготовці пропозицій щодо здійснення державно-управлінських функцій; демонстрація стриманості в публічному висловленні поглядів на роботу як свого, так і інших державних органів, особливо, якщо такі погляди можуть підірвати довіру громадян до цих установ [2; 3].

Тобто польський варіант – «стриманість у публічному висловленні поглядів» – в українських Правилах було переписано як «утримання від будь-яких проявів публічної критики».

Таким чином, з одного боку, зазначений принцип закріплений у більшості європейських країн, а відтак позитивно оцінюється європейською спільнотою. З іншого боку, у тому вигляді, у

якому він прописаний для українських державних службовців, зазначений принцип стає каральним важелем для притягнення до дисциплінарної відповідальності «невігідних» працівників та порушує конституційні права державних службовців як громадян. Повертаючись до форми Правил, вважаємо, що доцільніше було б назвати зазначені постанову «Принципи етичної поведінки державних службовців», а не Правила, а систематичність забезпечило б поєднання цих двох документів.

Наступний документ, який слід розглянути – Закон України «Про запобігання корупції», яким передбачений обов'язок державного службовця утримуватися від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону (ст. 44). У цій статті прописаний порядок дій у разі надходження таких доручень.

Порядок дій передбачає повідомлення особою в письмовій формі керівника органу, в якому вона працює, що не є виявом публічної критики. Цей же акт зобов'язує державні органи «забезпечувати умови для повідомлень їх працівниками про порушення вимог цього Закону іншою особою, зокрема через спеціальні телефонні лінії, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку» [9].

У цьому ж Законі йде посилання на Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 р. № 158 (далі – Загальні правила). Так, Загальні правила складаються із шести розділів:

- загальні положення (тут описано, на чому ґрунтуються правила, мета діяльності державних службовців та дії керівників держорганів після отримання інформації про порушення цих правил);

- загальні обов'язки державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування (переплітається із Законом України «Про державну службу» у частині дотримання законів, доручень керівництва, використання та недопущення дискримінації державної мови; новелами Загальних правил є шанування народних звичаїв і національних традицій та повага до приватного життя інших осіб, належного зовнішнього вигляду, забезпечення високої якості роботи, встановленого внутрішнього службового розпорядку);

- використання службового становища (недопущення використання службового становища у будь-який інший спосіб, окрім як для виконання посадових обов'язків і доручень керівників, наданих на підставі та у межах повноважень, передбачених законами України);

- використання ресурсів держави та територіальної громади (недопущення зловживань та використання державного чи комунального майна або коштів у приватних інтересах);

- використання інформації (забороняється розголошувати персональні дані фізичних осіб, конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом);

- обмін інформацією (забороняється обмежувати доступ до публічної інформації).

Вважаємо, що знання основних принципів професійно-етичної культури повинно дозволяти державному службовцю впевнено орієнтуватися в будь-якій нестандартній ситуації і не робити помилок, що дозволяють оточуючим сумніватися в його доброчесності і можуть завдати серйозної шкоди його репутації та репутації державного органу. Тому до Загальних правил поведінки потрібно розробити алгоритм дій для державних службовців у стандартних та нестандартних ситуаціях. Адже законодавство, зобов'язуючи державних службовців до професійно-етичної поведінки, не пояснює алгоритм їхніх дій у разі порушення їх прав. Це стосується права на повагу до честі і гідності, закріпленого в Конституції України та в Законі України «Про державну службу». До законодавства, що підтримує державну службу, окрім уже зазначеного, слід віднести Закон України «Про доступ до публічної інформації» [7]. Також вважаємо за необхідне визнати окремим нормативним важелем, що спонукає державних службовців до виконання професійно-етичних норм, присягу державного службовця.

Ст. 17 Закону України «Про державну службу» говорить, що громадяни України, які вперше зараховуються на державну службу, приймають Присягу такого змісту: «Повністю усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити народові України, суворо дотримувати Конституції та законів України, сприяти втіленню їх у життя, зміцнювати їх авторитет, охороняти права, свободи і законні інтереси громадян, з гідністю нести високе звання державного службовця, сумлінно виконувати свої обов'язки».

Більшість державних службовців вважають прийняття присяги формальністю, однак це не є правильним. Цю тезу 14 березня 2017 р. підтвердила Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України (далі – Суд), розглянувши справу за позовом колишнього голови Первомайської районної державної адміністрації Миколаївської області до

Президента України Порошенка Петра Олексійовича про визнання протиправним та скасування розпорядження Президента України від 12 серпня 2015 р. № 654/2015-рп, яким його звільнено з посади голови Первомайської районної державної адміністрації Миколаївської області [4]. В обґрунтуванні до позову державний службовець зазначив, що під час інциденту він не вчиняв дій, які б свідчили про порушення ним Присяги державного службовця (далі – Присяга), а при прийнятті Розпорядження не було дотримано вимог законодавства щодо обов'язкового проведення службового розслідування [4].

Підставою для висновку про порушення Присяги було те, що державний службовець під час розмови використовував нецензурну лайку, застосовував погрози та принижував людську гідність, підкреслюючи особливий статус своєї посади.

Суд дійшов висновку, що в основі поведінки державного службовця закладені етичні, правові та службово-дисциплінарні норми поведінки, порушення яких утворює факт порушення присяги. Тому, складаючи присягу, державний службовець покладає на себе не тільки певні службові зобов'язання, але й моральну відповідальність за їх виконання [4].

Скоєне державним службовцем було розтлумачено Судом як проступок (вчинок) проти інтересів служби, який суперечить покладеним на нього обов'язкам, підриває довіру до нього як носія влади, що призводить до приниження авторитету державного органу та унеможливорює подальше виконання ним своїх обов'язків [4].

Отже, порушення присяги – це недотримання, порушення державним службовцем не лише правових, але і моральних (етичних) норм.

Суд визнав, що публічна розмова з використанням нецензурної лайки, із застосуванням погроз та приниження людської гідності, з підкресленням своєї посади та «особливого статусу» підриває авторитет державної влади, довіру суспільства до органів виконавчої влади, поширює думку щодо вседозволеності чиновників високого рангу та не відповідає званню державного службовця [4].

Тепер це рішення Суду використовуватиметься як узагальнююча юридична практика для аналогічних випадків.

Отже, підтримка авторитету та високого репутаційного рівня державної служби залежить від її якісного складу. Тому до системи державної служби потрібно залучати та підтримувати кращих працівників (у т. ч. за їх професійно-етичними характеристиками) [1; 12]. Для цього важ-

ливо задіяти низку стимулів, зокрема таких, як достойна заробітна плата.

Наступним питанням, яке є вкрай важливим для посилення професійної мотивації державних службовців, є питання оплати праці. Обов'язковими надбавками є надбавки за ранг та за стаж роботи. З метою мотивації державних службовців визначено новий механізм використання додаткових стимулюючих виплат шляхом надбавок за інтенсивність праці та за виконання особливо важливої роботи. Такі надбавки встановлюються у відсотках до посадового окладу.

За інтенсивність праці державним службовцям встановлюється надбавка з урахуванням таких критеріїв, як: 1) якість і складність підготовлених документів; 2) терміновість виконання завдань, опрацювання та підготовки документів; 3) ініціативність у роботі.

Надбавка за виконання особливо важливої роботи встановлюється державним службовцем з урахуванням таких критеріїв: 1) виконання завдань та функцій щодо реалізації пріоритетних напрямів державної політики, участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, проведення експертизи таких актів; 2) виконання роботи, що вимагає від працівника особливої організаційно-виконавчої компетентності та відповідальності, результатом якої є підвищення ефективності управління [5].

Хоча нова реформа таки передбачає скасування більшості надбавок, які могли отримати державні службовці, що є вкрай суперечливим.

Аналізуючи законодавство, розпочаті реформи та узагальнюючий досвід, загалом можна зробити висновок, що основи репутації державного службовця закладаються за допомогою:

– законів та нормативно-правових актів, які напряму підтримують професійно-етичну культуру державного службовця, а саме Законів України «Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про доступ до публічної інформації»; наказом Національного агентства з питань державної служби від 05 серпня 2016 р. № 158 «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Окремим важелем у цьому блоці пропонуємо вказати присягу державного службовця. І на сьогодні формується узагальнююча юридична практика, яка свідчить, що порушення присяги державного службовця – це проступок (вчинок) проти інтересів служби, який суперечить покладеним на нього обов'язкам, підриває довіру до нього як носія влади, що

призводить до пониження авторитету державного органу та унеможливує подальше виконання ним своїх обов'язків;

– законів та нормативно-правових актів, які підтримують професійно-етичну культуру державного службовця, а саме: Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 06 квітня 2016 р. № 289, Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 07 липня 2010 р. № 564, Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у навчальних закладах за державним замовленням Національного агентства України з питань державної служби, затверджений наказом Національного агентства України з питань державної служби від 19 квітня 2017 р. № 86 та ін.

Висновки. Орієнтуючись на наявні теоретичні розробки у даній сфері та проведений аналіз нормативної бази щодо забезпечення професійно-етичної культури державного службовця в Україні, вважаємо, що професійна культура державного службовця складається з таких елементів: вміння та навички роботи з інформацією (інформаційна культура); особиста мотивація; знання, вміння, навички щодо роботи з офісною технікою; знання, пов'язані з безпосереднім виконанням функцій держави на відповідній території, у конкретній галузі державного управління;

вміння здійснювати самостійне дослідження; підвищення загальноосвітнього культурного рівня; комунікативна культура; командна робота; професійні цінності та моральні якості; етично-правова культура.

Лише усвідомлення загальнолюдського, загальнокультурного сенсу професійних цілей робить професійну діяльність морально осмисленою. Досягати гармонізації вимог загальнолюдської моралі та професійної моралі державних службовців можливо через форми і методи незалежного суспільного контролю над діяльністю окремих спеціалістів та професійної групи в цілому, через прозорість, зняття зайвих заборон і обмежень, суспільний діалог, свободу обговорення всіх доступних розумінню сторін професійного функціонування [14;15].

Попри наявні позитивні зрушення у вирішенні питання нормативно-правового забезпечення професійно-етичної культури державного службовця в Україні, проблема вдосконалення механізмів організаційного середовища професійно-етичної культури залишається відкритою. Зокрема, йдеться про створення етичної інфраструктури: асоціацій державних службовців, що не сприймають професійно-етичних порушень, аналітичних центрів для обговорення проблем професійно-етичної культури, впровадження професійно-етичного навчання (організація та проведення відповідних курсів поліпшення професійної етики державних службовців, дистанційне навчання, підвищення кваліфікації в даній сфері), подальше вдосконалення законодавства.

Список літератури:

1. Василевська Т. Етичні аспекти реформування системи державної служби. Демократичне врядування. 2011. № 7. URL: <http://www.lvivacademy.com/visnik7/fail/vasylevska.pdf>.
2. Василевська Т. Особистісні зрізи служіння як місії державної служби. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України. 2011. № 2 (52). С. 331–341.
3. Кухарева Г.П. Належне урядування як шлях до становлення дієвої системи публічного управління в Україні. Теорія та практика державного управління. 2015. Вип. 3. С. 76–83.
4. Постанова Верховного Суду України від 14 березня 2017 р. № п/800/160/16. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VS170070.html
5. Питання оплати праці працівників державних органів: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 № 15. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP170015.html.
6. Про державну службу: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст.43. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
7. Про доступ до публічної інформації: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
8. Про запобігання корупції: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
9. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 65. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/65-2016-%D0%BF>.
10. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2016 р. № 158. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.

11. Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 07 липня 2010 р. № 564. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/postanovi-km-ukraini/65708.html>.

12. Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у навчальних закладах за державним замовленням Національного агентства України з питань державної служби: Наказ Національного агентства України з питань державної служби 19 квітня 2017 р. № 86. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0832-17>.

13. Allyson M., Kaye J. Strategic Planning for Nonprofit Organizations. USA: John Wiley&Sons, Inc., 2005. 458 p.

14. Child J., Faulkner D., Tallman S. Cooperative Strategy. Managing Alliances, Networks and Joint Ventures. Oxford University Press, 2005. 457 p.

15. Duncan W. When Necessity Becomes a Virtue: The Case for Taking Strategy Seriously. Journal of General Management. 1987. Winter. № 13. P. 28–42.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНО-ЭТИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО В УКРАИНЕ

Статья посвящена выявлению основных направлений, условий и специфики внедрения профессиональной этики в целом и этики управления в системе государственной службы. В рамках исследования нормативно-правовой базы профессионально-этической культуры государственного служащего предлагаются пути совершенствования кодексов профессионального поведения и этики в бизнесе, политике и системе государственной службы и местного самоуправления, обращается внимание на необходимость наличия правовых и социальных предпосылок инкорпорирования профессиональной этики в систему государственного управления. Построение эффективного механизма реформирования профессионально-этической культуры государственных служащих, совершенствования и поднятия уровня всей системы государственной службы, раскрытие действенных механизмов ее совершенствования стали главными задачами государственного управления на сегодня. Автор доказывает, что знание основных принципов профессионально-этической культуры должно позволять государственному служащему уверенно ориентироваться в любой нестандартной ситуации и не совершать ошибок, позволяющих окружающим усомниться в его добропорядочности и способных нанести серьезный ущерб его репутации и репутации государственного органа. Сделан вывод, что речь идет о создании этической инфраструктуры: ассоциаций государственных служащих, которые не воспринимают профессионально-этических нарушений, аналитических центров для обсуждения проблем профессионально-этической культуры, внедрение профессионально этического обучения (организация и проведение соответствующих курсов улучшение профессиональной этики государственных служащих, дистанционное обучение, повышение квалификации в данной сфере), дальнейшее совершенствование законодательства.

Ключевые слова: государственное управление, государственный служащий, профессиональная компетентность, профессиональная репутация, профессионально-нравственная культура государственного служащего.

LEGISLATIVE SUPPORT OF PROFESSIONAL AND ETHICAL CULTURE OF A GOVERNMENT EMPLOYEE IN UKRAINE

The research paper deals with revealing the main directions, conditions and specifics of the implementation of professional ethics in general and management ethics in the civil service system. Within the framework of studying the regulatory basis of the professional and ethical culture of a government employee, the ways of improving the codes of professional conduct and ethics in business, politics and the system of civil service and local self-government are proposed, attention is drawn to the need for legal and social preconditions for the incorporation of professional ethics in the system of public administration. Building an effective mechanism for reforming the professional and ethical culture of government employee, improving and raising the level of the entire civil service system, revealing of effective mechanisms for its improvement, have become the main tasks of public administration today. The author argues that knowledge of the basic principles of professional and ethical culture should allow a government employee to confidently orientate himself in any irregular situation and not make mistakes that allow others to doubt his fairness, which could seriously damage his reputation and reputation of the state body. It is concluded that the issue is about creating an ethical infrastructure: associations of government employees who do not accept professional and ethical violations, analytical centers for discussing issues of professional and ethical culture, the introduction of vocational ethics training (organization and delivery of appropriate courses for improving the professional ethics of government employees, distance learning, advanced training in this area), further improvement of the legislation.

Key words: public administration, government employee, professional competence, professional reputation, professional and ethical culture of a government employee.

Сорочишина Н.А.

Класичний приватний університет

ІНВЕСТИЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ У СКЛАДІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ НА ІННОВАЦІЙНУ ДІЯЛЬНІСТЬ

У статті розглянуто поняття «державна інвестиційна політика», «інвестиційний процес», «інвестиційний механізм». Вивчено причини слабого інвестиційного клімату в Україні та недосконалості державної інвестиційної політики в інноваційній діяльності. Виявлено особливості інвестиційного механізму в інноваційному розвитку: наявність різних систем інвестування, залежність інвестиційного процесу від стадій розвитку і впровадження інновацій. Автор показав і обґрунтував своє бачення і розуміння структури інвестиційного механізму, в якій позначені ролі і функції всіх його учасників.

Ключові слова: державна політика, інвестиції, інвестиційний процес, інвестиційний механізм, інноваційні стадії.

Постановка проблеми. Україна в 50-60-ті рр. ХХ ст була в числі лідерів науково-технічної революції, але вже у 70–80-х рр., через економічний застій, із запізненням стала освоювати п'ятий технологічний уклад, у 90-х рр., внаслідок неоліберальних ринкових реформ, опинилася в стані технологічної деградації, що призвело до катастрофічного падіння її наукового та інноваційного потенціалу. Сьогодні, у зв'язку з економічним занепадом, воєнними діями в зоні АТО, анексією Криму, інноваційна криза продовжує поглиблюватися.

На сучасному етапі у України недостатньо ресурсів, що пов'язано з недосконалістю державної інвестиційної політики для інноваційного прориву та економічною кризою, внаслідок якої присутні такі явища, як бюджетний дефіцит, корупційні схеми, тіньовий сектор економіки, брак кредитних коштів, виведення капіталу в офшорні зони, відсутність внутрішніх і зовнішніх інвестицій і т. д. Тому, беручи до уваги також низький рівень фінансування інноваційного підприємництва і розвитку вітчизняного фінансового ринку, пасивність більшості його учасників, ми бачимо, що на перший план виходять проблеми, пов'язані з пошуком ефективного механізму стимулювання збільшення інвестицій в інноваційну сферу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Великий внесок у вивчення проблеми інвестування на ринку інновацій зробили такі вітчизняні та зарубіжні дослідники, як Ю. Бажал, Х. Барнет, П. Друкер, В. Опарін, С. Юрій, О.Василик,

В. Балабанов, І. Бланк та ін. Питаннями державної політики та державного регулювання інвестиційної діяльності займалися такі вчені, як О. Барановський, З. Герасимчук, О. Дзюблюк, П. Єгорова, І. Камінська, Н. Краснокутська, І. Луніна, І. Лютий і багато інших.

Постановка завдання. Оскільки деякі проблеми інвестування в інноваційну діяльність розглянуті фрагментарно, головним завданням даної статті є аналіз суті і структури інвестиційного механізму та ролі його учасників в інноваційній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Прийнято вважати, що об'єктом державного регулювання має виступати економіка та її складові частини, у даній ситуації – інвестиції. У різних наукових роботах немає чіткого і однозначного розуміння поняття «державна інвестиційна політика» (далі – ДІП). Більш того, нормативно-правова база регулювання інвестиційної діяльності в Україні взагалі не передбачає використання поняття «державна інвестиційна політика». Законом України «Про інвестиційну діяльність» передбачено для позначення цього явища термін «державне регулювання інвестиційної діяльності». Стверджується, що державне регулювання інвестиційної діяльності здійснюється з метою реалізації економічної, науково-технічної і соціальної політики, виходячи з цілей та показників соціально-економічного розвитку України. Державне регулювання інвестиційної діяльності включає управління державними інвестиціями,

регулювання умов інвестиційної діяльності і контроль за усіма інвесторами та учасниками інвестування. Таким чином, узагальнення всіх формулювань дозволяє стверджувати, що ДПП як прояв державного регулювання – це сукупність державних заходів щодо використання інвестиційних відносин для виконання державою своїх функцій, що впливає на дії економічних агентів і забезпечує умови відтворення капітальних ресурсів у держави та модернізацію основних фондів всіх галузей економіки.

Зміст ДПП досить складний, тому що охоплює широкий комплекс заходів, причому ядром ДПП в інноваційній діяльності все ж є встановлення формату інвестиційного механізму. Часто фахівці використовують разом такі терміни, як «інвестиційний процес» та «інвестиційний механізм», вважаючи ці поняття невід’ємною частиною один одного. Визначення «інвестиційний механізм» є досить розпливчастим та означає все, у що можна інвестувати кошти. На державному рівні інвестиційний механізм є спеціалізованою сукупністю економічних і господарських регуляторів.

Інвестиційний процес як рух інвестицій різних форм і рівнів здійснюється за допомогою інвестиційного механізму та складається із послідовно здійснюваних фаз. Взаємозв’язок між ДПП, інвес-

тиційним механізмом та інвестиційним процесом можна побачити на рис. 1.

Найважливіша роль інвестицій у системі ДПП інноваційного розвитку дозволяє виділити інвестиційний механізм як ключову частину фінансово-бюджетного механізму країни, основною функцією якого є генерування економічного зростання. Безумовно, як частина цілого він не функціонує у відриві від інших механізмів державного регулювання, більш того, всі вони настільки тісно взаємопов’язані, що чіткі межі між ними вказати важко. Інвестиційний механізм в основі ДПП можна розглядати як взаємодіючу сукупність методів і форм, джерел інвестицій, інструментів і важелів впливу на відтворювальний процес на макро- і мікрорівнях в інтересах розширення або авансування виробництва.

В Україні інвестиційний механізм забезпечується низкою законодавчих актів, які безпосередньо впливають і на інноваційну діяльність, наприклад, Закони України «Про інвестиційну діяльність», «Про режим іноземного інвестування», Указ Президента України «Про інвестиційні фонди та інвестиційні компанії», Постанови КМУ «Про заходи щодо підтримки інноваційно-інвестиційних проектів», «Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 17 грудня 1999 р. № 2311 «Про порядок розгляду

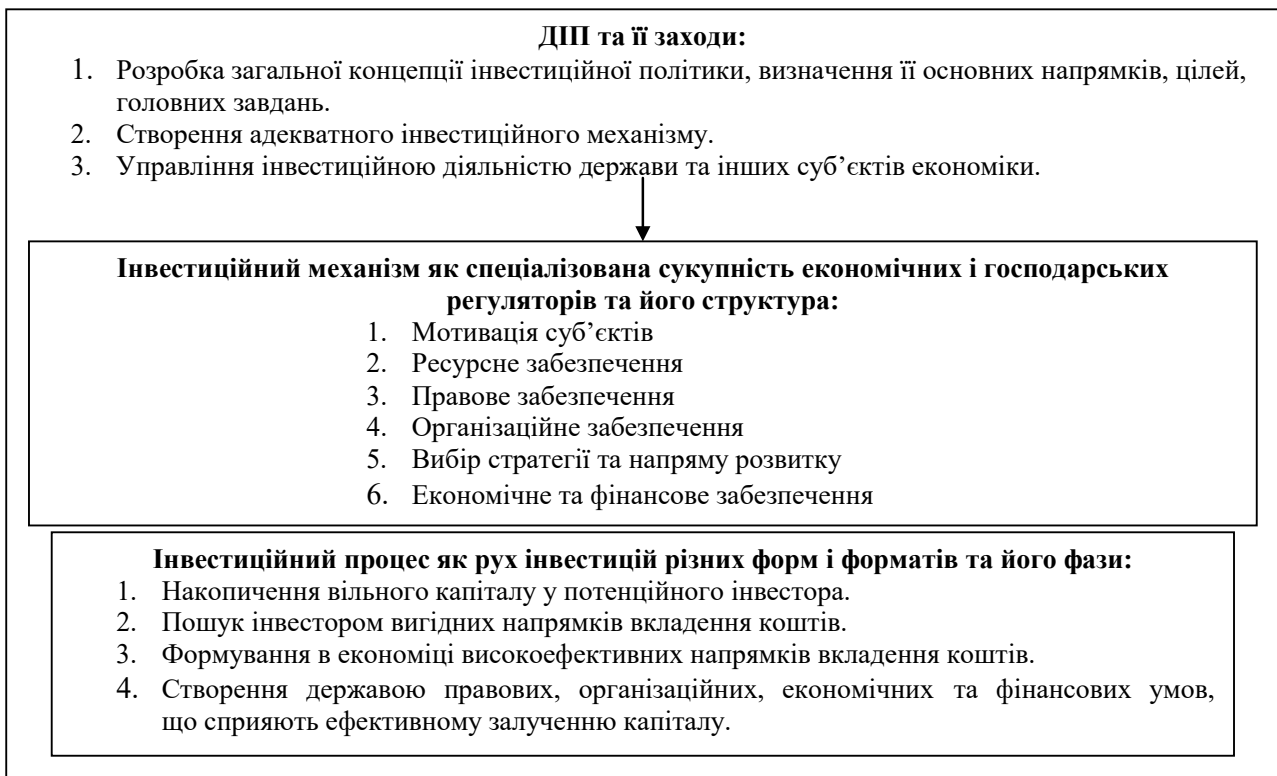


Рис. 1. Взаємозв’язок між ДПП, інвестиційним механізмом та інвестиційним процесом

і реєстрації інвестиційних та інноваційних проєктів, що реалізуються за пріоритетними напрямками діяльності технологічного парку» і т. д. Українське інвестиційно-інноваційне законодавство є досить позитивним за своєю суттю. Але на сьогодні, через відсутність чіткої ДПП та безлічі економічних і політичних причин, фінансування інноваційного розвитку в Україні залишається досить складним завданням. Реалізуючи свої інвестиційні проєкти щодо розвитку інноваційних технологій, українські підприємства витрачають багато сил, часу і коштів, щоб зробити вибірку серед безлічі фінансових структур саме тих, які готові до співпраці. І дійсно, на сьогодні існує безліч інвестиційних компаній, фондів, інших фінансових структур, але лише мала частина з них готова йти на підвищені ризики у фінансуванні реальних інноваційно-інвестиційних проєктів.

Згідно з даними сайту Державної служби статистики, у період 2000–2015 рр. основним інвестором інноваційного сектора країни є українські

підприємства. Так, наприклад, у 2015 р. саме вони профінансували інноваційний сектор на суму 13 427 млн грн. Держава з бюджету виділила всього 55,1 млн грн, а іноземні інвестиції склали лише 58,6 млн грн [4].

Можна назвати кілька причин слабого інвестиційного клімату України в інноваційній діяльності:

1. Політична нестабільність, відсутність структурних реформ в економіці та державному управлінні, відсутність верховенства права.
2. Відсутність культури інвестування, чітких правил роботи в інвестиційному секторі України.
3. Корупція в секторі державних фінансів та величезний державний борг.
4. Високе податкове навантаження, валютні обмеження з боку НБУ, валютні коливання.
5. Низький ступінь розвитку венчурних механізмів фінансування інноваційної діяльності.
6. Високий рівень впливу тіньового сектора на економічні процеси.

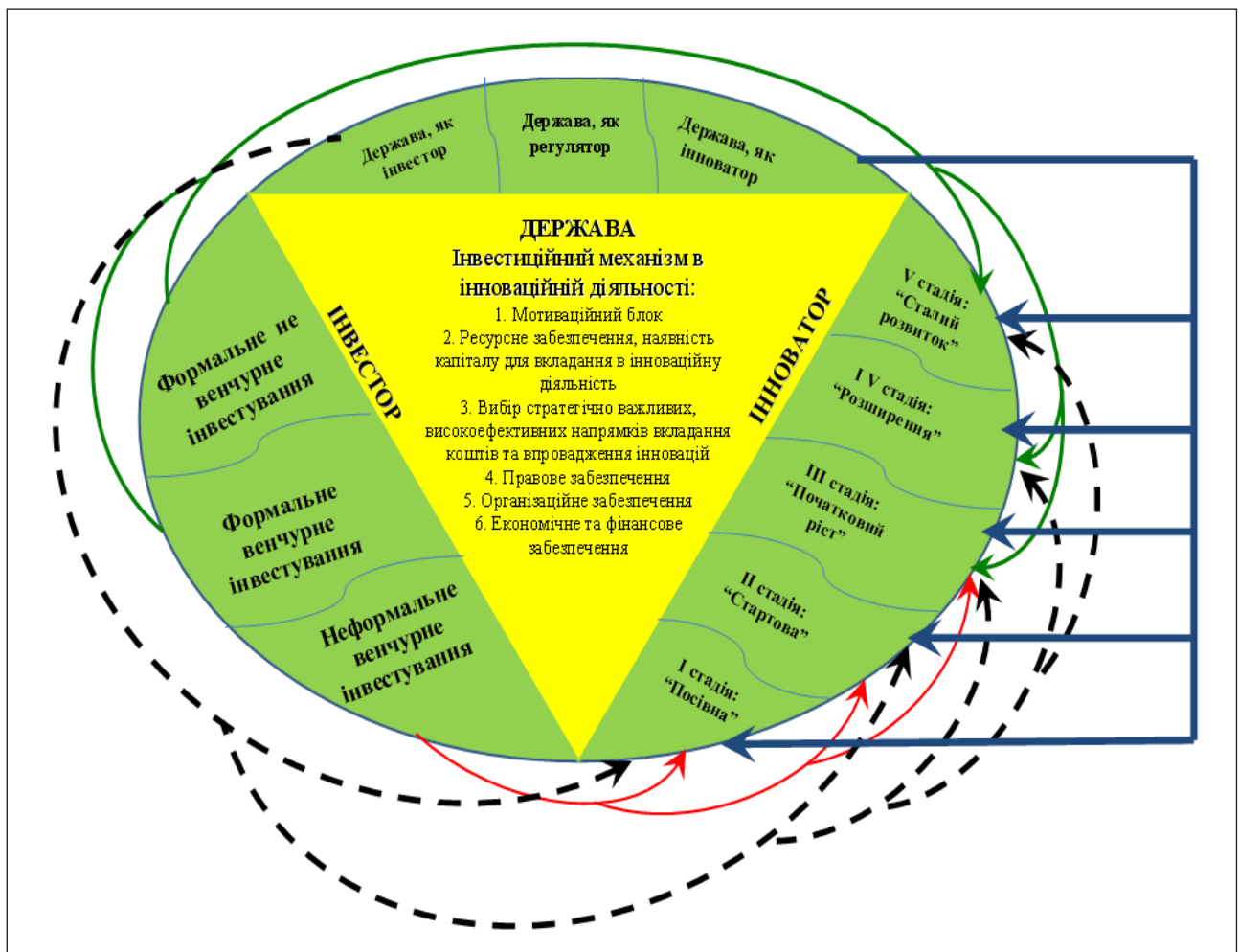


Рис. 2. Інвестиційний механізм в інноваційній діяльності

7. Невизначеність держави та бізнесу щодо інвестиційно-інноваційної стратегії розвитку української економіки.

Тому, на наш погляд, інвестиційний механізм інноваційної діяльності як фундамент і двигун ДПП є не просто набором методів і способів управління, регулювання і стимулювання інноваційного розвитку шляхом вкладення інвестицій в інноваційні напрямки та проекти, а й утілює в собі діяльність інвестиційного інституту, що визначає і регламентує правила, норми, стандарти, стереотипи поведінки та систему взаємодії головних учасників інноваційного ринку, засновану на економічній, фінансовій і правовій дипломатії.

Вважаємо, що необхідний новий погляд на ДПП, де інвестиційний механізм інноваційної діяльності – це своєрідний фінансовий діалог таких гравців інноваційного ринку, як держава, інвестор та інноватор, які є рівноправними, рівноцінними, взаємозалежними, взаємодоповнючими один одного. Інноватор та інвестор взаємодіють у межах однієї держави і в межах одного законодавства, а головна функція держави – забезпечення відносин на паритетних засадах для всіх учасників інноваційного ринку та створення умов для отримання найбільшої вигоди для всіх сторін, в т. ч. і для держави. Інвестування – це не просто вкладення грошей в ідею, це вміння сторін розмовляти і домовлятися.

Якщо звичайний інвестиційний механізм є переліком структурних складових частин, таких як мотиваційний блок, ресурсне, правове й організаційне забезпечення, то інвестиційний механізм в інноваційній діяльності з урахуванням інвестиційного процесу – набагато об'ємніший і глибший. Спираючись на велику кількість переглянутих і вивчених джерел інформації щодо інвестування, ми можемо запропонувати таку схему інвестиційного механізму в інноваційній діяльності (рис. 2).

Уявімо інвестиційний механізм в інноваційній діяльності у вигляді схеми, де коло – це інвестиційне середовище, у межах якого взаємодіють ключові фігури інвестиційного процесу, утворюючи трикутник, де кожна сторона – це учасник інвестиційного механізму: держава, інвестор і інноватор. Для поліпшення розуміння суті схеми уявімо, що всі сторони-учасники є збірними образами.

У цьому інвестиційному просторі кожен учасник має свої зону відповідальності, сектор впливу, функції та обов'язки, і всі разом вони

утворюють єдину систему інститутів інвестування інноваційної діяльності, де всі між собою взаємопов'язані, взаємозалежні і не можуть існувати окремо один від одного.

Відповідно до цієї схеми, важливою частиною інвестиційного механізму є держава. На відміну від інших суб'єктів інвестиційної діяльності, держава, з урахуванням його специфіки, є рівноправним, але унікальним учасником інвестиційного середовища і може виконувати функції всіх сторін інвестиційного процесу: інвестор, інноватор і регулятор. Функція регулятора дає можливість визначати формат, стандарти, правила взаємодії всіх сторін, причому держава зобов'язана враховувати особливості та інтереси представників інвестиційного механізму, у т. ч. і свої.

Однак, враховуючи сьогоденну ситуацію в країні та економіці, держава не може здійснювати функції інвестора й інноватора у зв'язку з проблемами в державному бюджетуванні та фінансуванні інноваційної діяльності. Тому вона в якості регулятора за допомогою непрямих методів регулювання повинна створювати умови, щоб інші учасники інвестиційного простору могли накопичувати первинний капітал, збільшувати обсяг інвестицій, впроваджувати інновації та отримувати інвестиційний дохід.

Вивчаючи різну наукову і бізнес-літературу, ми побачили, що інвестиційний механізм інноваційної діяльності відрізняється від звичайної моделі фінансової підтримки підприємницьких проектів, тому що представлений різними формами державного, венчурного та невенчурного інвестування. У запропонованій схемі, залежно від стадії розвитку інновації або інноваційного підприємства, інвестування може ділитися на такі системи вкладення інвестицій (таблиця 1).

Взаємозалежність стадій інноваційного розвитку та суб'єктів інвестиційної діяльності більш детально показана в таблиці (таблиця 2).

Як ми бачимо за даними схеми і таблиці і як показує практика, у більшості інвестиційних випадків неформальне венчурне інвестування використовується на найскладніших етапах – I, II стадіях – де є тільки ідея і перші кроки з розробки інновацій. У більшості випадків суб'єкти інших сегментів на цих етапах не ризикують вкладати свої фінанси, оскільки це найнебезпечніші і проблемні стадії. Вони вважають за краще інвестувати на тих етапах, де мінімізовані ризики, де вже видно результат і є можливість отримання швидкого прибутку.

Вважаємо, що механізм державного регулювання – це цілеспрямований алгоритм дій, який визначає і регламентує правила, норми і стандарти поведінки учасників механізму в конкретній ситуації. Механізм – це баланс відносин усіх сторін, що мають свої права і обов’язки, свій рівень відповідальності. Якщо одна зі сторін порушує пра-

вила поведінки, порушується баланс відносин, і механізм втрачає своє значення і дає збій.

Щоб інвестиційний механізм приводився в рух, його структура повинна бути повною і відповідати вимогам ДПІ в інноваційному розвитку; у структурі механізму повинні бути видні всі рівні взаємовідносин учасників інвестування

Таблиця 1

Характеристика систем вкладення інвестицій

Критерії	Неформальне венчурне інвестування	Формальне венчурне інвестування	Формальне невенчурне інвестування	Державне інвестування
Характеристика	Це форма реалізації венчурного капіталу за допомогою його надання індивідуальними венчурними інвесторами інноваційним компаніям, що знаходяться на початкових стадіях розвитку та мають значний потенціал зростання.	Це форма реалізації венчурного капіталу за допомогою венчурних підприємств-інвесторів.	Це класичні, традиційні фінансові інструменти вкладення, збереження і примноження коштів і ресурсів.	Це вкладення коштів в інноваційний розвиток і економіку з бюджету, позабюджетних фондів, позикових коштів, а також за рахунок прибутку й амортизаційних відрахувань державних підприємств.
Відмінності	Інвестиції можуть надаватися за погодженням сторін як інвестиційний кредит без застави. Інвестування часто будується на особистих відносинах. Інвестор може брати участь в управлінні підприємством, але в питаннях вкладення коштів часто воліють зберігати анонімність. По суті, це тіньове інвестування. Цій системі інвестування властивий високий ризик та велике зростання вкладів.	Необхідні кошти надаються під інновацію без гарантованого забезпечення наявним майном або іншими активами підприємця. Єдина застава – спеціально обумовлена частка акцій фірм. Інвестор не намагається придбати контрольний пакет акцій. Цій системі інвестування властивий високий ризик та велике зростання вкладів.	Дана система інвестування передбачає мінімізацію інвестиційних ризиків та безпеку вкладів, високу ліквідність і прибутковість цінних паперів. Інвестування перспективної ідеї надається під гарантоване забезпечення наявним майном або іншими активами підприємця.	Держава впливає на інвестиційну діяльність як прямо, через державний сектор економіки, так і опосередковано, через свої інститути та різні державні форми інвестування (державне кредитування, державні позики, роздержавлення та приватизація, податкове регулювання, амортизаційна політика, державний лізинг, ліцензування та квотування, антимонопольні заходи, стандартизація та ін.).
Суб’єкти	Власний капітал, друзі, родичі, сусіди, колеги, бізнес-ангели різного формату.	Венчурні фонди, венчурні інвестиційні підприємства, корпоративні венчурні інвестори.	Фондовий ринок та ринок цінних паперів, комерційні та інвестиційні банки, різні кредитно-фінансові та інвестиційні підприємства, установи та товариства, страхові компанії, фінансові холдинги, трести, концерни.	Держава
Терміни очікування зростання капіталу	Середньострокові, довгострокові.	Середньострокові, довгострокові.	Короткострокові, середньострокові.	Короткострокові, середньострокові, довгострокові.
Державний контроль	Не регулюється і не контролюється державою.	Регулюється і контролюється державою.	Регулюється і контролюється державою.	Регулюється і контролюється державою.

та їх обов'язки стосовно один одного. У таблиці 3 показано взаємозв'язок учасників і структури інвестиційного механізму.

Висновки. На основі вищевикладеного можна зробити висновки:

1. Найважливіша роль інвестицій виділяє інвестиційний механізм як ключову частину фінансово-бюджетного механізму, що є не просто сукупністю методів, форм, джерел інвестицій, інструментів, важелів впливу і стимулювання оновлення виробництва та зростання економіки, а цілою системою взаємодії головних учасників інноваційно-інвестиційного ринку, засновану на економічно-фінансовій і правовій дипломатії. У сучасних межах механізм інвестування можна розглядати як дію інвестиційного інституту, що визначає і регламентує правила, норми, стандарти, стереотипи поведінки всіх ключових фігур інвестиційного процесу, якими є «інвестор», «інноватор», «держава». Ці фігури є рівноправними, рівноцінними, взаємозалежними, взаємодоповнюючими один одного.

2. Держава з погляду її величезного потенціалу є унікальним учасником інвестиційного процесу. Вона могла б виконувати всі функції інвестора

й інноватора, причому одночасно на всіх етапах інноваційно-інвестиційної діяльності, що мало б їй дати можливість впливати на функціонування всіх суб'єктів інноваційно-інвестиційної сфери. Однак найголовніше завдання держави – регулювання відносин на паритетних засадах для всіх сторін інвестування і створення умов для мінімізації ризиків та отримання найбільшої вигоди для всіх сторін.

3. Суть інвестиційного механізму в інноваційній діяльності набагато глибша і складніша, ніж можна уявити. На основі опрацювання багатьох джерел запропоновано своє бачення цього механізму у вигляді схеми, з якої видно: виділення сегментів інвестування: неформальний і формальний венчурний, формально невенчурний, державний; спрямованість інвестиційного процесу від взаємозалежності і взаємодії між собою суб'єктів і сегментів інвестування; спрямованість інвестиційного процесу від взаємозалежності і взаємодії стадій інноваційного розвитку та суб'єктів інвестиційної діяльності.

4. На основі проаналізованого матеріалу запропоновано структуру інвестиційного механізму, починаючи від вивчення мотивації і закінчуючи економічно-фінансовим забезпеченням. Така

Таблиця 2

Взаємозалежність стадій інноваційного розвитку та суб'єктів інвестиційної діяльності

Стадія інноваційного процесу	Опис стадії інноваційного процесу	Суб'єкти інвестиційного процесу
I стадія: посівна (бізнес-ідея) Seed stage	Розробка маркетингової ідеї та бізнес-моделі майбутнього підприємства, пропозиція перших зразків товару або послуги, формування команди.	Суб'єкти неформального венчурного інвестування. Держава.
II стадія: стартова (створення бізнесу) Start-up stage	Початок функціонування бізнесу. Вирішальна стадія для будь-якого молодого інноваційного підприємства або проекту. Запуск першого виробництва. Компанія та її інновації стають відомими.	Суб'єкти неформального венчурного інвестування. Держава.
III стадія: початковий ріст (стадія зростання) Expansion stage	Нарощування темпів виробництва, розширення бізнесу. Підприємство займає на ринку більш-менш стійке становище і впевнено рухається до завоювання своєї ніші, яка була намічена в бізнес-плані.	Суб'єкти неформального венчурного інвестування. Суб'єкти формального венчурного інвестування. Суб'єкти формального невенчурного інвестування. Держава.
IV стадія: розширення (стадія розширення) Mezzanine stage	Закріплення в своєму сегменті ринку, отримання стабільного прибутку. Поступове завоювання нових інноваційних ринків.	Суб'єкти формального венчурного інвестування. Суб'єкти формального невенчурного інвестування. Держава.
V стадія: сталий розвиток (стадія ліквідності) Liquidity stage	Поява і збільшення ринкової вартості бізнесу (можливість вигідного продажу акцій). На цій стадії ідея, що стала інтелектуальною або матеріальною інновацією, займає міцне положення на завойованих ринках. Бізнес стабільний, але зростання сповільнюється. Бізнес-ангели можуть за бажанням «виходити» частково або повністю з бізнесу	Суб'єкти формального венчурного інвестування. Суб'єкти формального невенчурного інвестування. Держава.

Взаємозв'язок учасників і структури інвестиційного механізму

Структура інвестиційного механізму	Учасники інвестиційного механізму
<p>Мотиваційний блок Включає в себе вивчення та прогнозування мотивів, очікувань і поведінки всіх учасників інвестиційного процесу.</p>	<p>ДЕРЖАВА Для держави важливо: посилення позицій держави на міжнародній арені, так і всередині країни, економічна і інноваційно-інвестиційна безпека, підвищення конкурентоспроможності, економічне зростання.</p>
	<p>ІННОВАТОР Для інноваторів важливо: отримання прибутку, освоєння нових інноваційних напрямків як фактор особистісного просування і задоволення особистих матеріальних і психологічних потреб.</p>
	<p>ІНВЕСТОР Для інвестора важливо: отримання прибутку, освоєння нових інноваційно-інвестиційних сегментів для посилення свого впливу і своїх фінансово-економічних позицій, задоволення особистих матеріальних і психологічних потреб.</p>
<p>Ресурсне забезпечення, наявність капіталу для вкладення в інноваційну діяльність Ресурси – це те, що визначає ідею інновації, її створення, розвиток і впровадження в економіку і життя суспільства. Ресурсне забезпечення передбачає пошук можливих напрямків отримання інвестицій.</p>	<p>ДЕРЖАВА Держава має величезний інвестиційний потенціал і повинна розвивати наукоємні галузі за рахунок бюджетних асигнувань, які використовуються для різних форм державного інвестування.</p>
	<p>ІННОВАТОР Головний ресурс інноватора – це його знання, талант, інноваційні ідеї. Також він може мати і власні матеріально-технічні ресурси.</p>
	<p>ІНВЕСТОР Інвестор може надавати інноватору різні джерела фінансування: фінансові ресурси різних типів комерційних структур (інвестиційні фонди, компанії і банки, комерційні банки, страхові компанії та фонди), національних і зарубіжних наукових фондів, різних венчурних фондів, венчурних інвестиційних компаній, іноземні інвестиції промислових і комерційних підприємств і банків, приватні заощадження фізичних осіб, кошти спеціальних небюджетних фондів фінансування НДДКР, що створюються підприємствами, фінансовий лізинг, фондочий ринок і ринок цінних паперів.</p>
<p>Вибір стратегічно важливих, високо ефективних напрямків вкладання коштів та впровадження інновацій. Головне завдання у виборі інноваційного спрямування – вибір напрямку і сфери інноваційного розвитку, куди необхідно вкладати інвестиції, розвиваючи таким чином нові сегменти інвестиційної діяльності.</p>	<p>ДЕРЖАВА В основі цього пункту для держави лежить обов'язок розробити на основі прогнозування та стратегічного планування, перелік найбільш важливих для економіки інноваційних галузей із урахуванням особливостей і потреб національної економіки, зовнішньої і внутрішньої кон'юнктури інноваційного ринку.</p>
	<p>ІННОВАТОР Вибір інноватора часто визначається його мотивацією (інтерес, бажання, освіта, знання, навички, досвід), кон'юнктурою інноваційного ринку, поведінкою клієнтів, економічною ситуацією в країні і наявністю ресурсів. Основний критерій вибору: інноваційність, прибутковість, достатність ресурсів (за небажання залучати додаткові інвестиції). Інноватор, вибираючи напрямок і інвестора, може користуватися різними інвестиційними та інноваційними сайтами, базами даних, інформаційними службами, послугами різних стартап-платформ, інвестиційних компаній.</p>
	<p>ІНВЕСТОР Інтереси інноватора та інвестора багато в чому схожі. Для інвестора важливі такі критерії: інноваційність, прибутковість, наявність достатніх ресурсів, сприятливої економічної ситуації та законодавства, що дає можливість вільно накопичувати капітал і інвестувати, і визначає захист інвестицій, мінімальне податкове навантаження, розвинена інноваційно-інвестиційна інфраструктура. Інвестор відштовхується від особистих переваг, досвіду в даній сфері, освіти, знання. Під час прийняття рішення про вибір напрямку інвестування можуть використовуватися спеціалізовані бази даних інформаційних служб і сайтів на інноваційну тематику.</p>

<p>Правове забезпечення. Правове забезпечення – це правове регулювання інвестиційної діяльності, яка ґрунтується на національному законодавстві та відповідних правових актах, прийнятих на рівні суб'єктів України, муніципальних утворень за сприяння інноваційно-інвестиційного бізнесу.</p>	<p>ДЕРЖАВА Правове забезпечення – це монопольна функція держави. Правове забезпечення з боку держави – це створення законодавчих актів, що регламентують діяльність і взаємодію учасників в інноваційно-інвестиційній діяльності. У них треба визначити учасників (сторони), їх сфери впливу, зони відповідальності, розроблені норми і правила поведінки і взаємодії між собою. Необхідно прописувати захист інтересів всіх сторін, який будується на принципах мінімізації та страхування ризиків, позначати планування та ведення інвестиційної діяльності в конкретних галузях і напрямках інноваційного розвитку. Дуже важливо, щоб держава формувала інноваційно-інвестиційне законодавство в діалозі з інвестором і інноватором. Основна мета – залучення внутрішніх і іноземних інвестицій, перш за все до виробничої сфери шляхом законодавчого забезпечення стабільної роботи інвесторів.</p>
	<p>ІННОВАТОР Правове забезпечення для інноватора – це виконання букви закону, тобто ведення інноваційної діяльності в інституційних рамках законодавства і вміння керуватися ним у спірних питаннях.</p>
	<p>ІНВЕСТОР Правове забезпечення для інвестора – це ведення інвестиційної діяльності в рамках національного законодавства і вміння керуватися ним у спірних питаннях.</p>
<p>Організаційне забезпечення. Організаційне забезпечення інвестиційної діяльності включає в себе створення необхідних організаційних структур, що забезпечують дії з розвитку і контролю за досягненням поставлених цілей.</p>	<p>ДЕРЖАВА Головне завдання держави – це створення такої організаційної структури, яка б об'єднала б усіх учасників інвестиційного процесу і дозволила б створювати зручні та гнучкі форми інвестування. По суті, це створення інвестиційної інфраструктури в системі інноваційного розвитку, в основу якої лягає створення такої ієрархії, де на кожному рівні визначається б свій обсяг відповідальності та обов'язки, починаючи від Верховної Ради і Кабінету Міністрів України та закінчуючи органами місцевого самоврядування, а також окреслюється б формат зв'язків «держава – інвестор – інноватор» і прописувалися б також обсяг відповідальності і функції один перед одним і суспільством.</p>
	<p>ІННОВАТОР Організаційне забезпечення для інноватора – це його організаційна форма як учасника інноваційної та інвестиційної діяльності. Якщо ми говоримо про інноваційне підприємство, то воно, як і будь-яке інше підприємство, є самостійним статутним суб'єктом господарювання, що має права юридичної особи і проводить виробничу, науково-дослідну і комерційну діяльність з метою одержання відповідного прибутку. Організаційне забезпечення для інноваційного підприємства – це постійна взаємодія з внутрішнім і зовнішнім середовищем підприємства, що відрізняється зручністю і гнучкістю, яка веде до запланованих результатів. Організаційне забезпечення підприємства може стати одним із критеріїв вибору для інвестора: чим менше бюрократичних надбудов, тим легше взаємодіяти з таким підприємством.</p>
	<p>ІНВЕСТОР Для інвестора організаційне забезпечення – це використання різних інструментів інвестування, тобто використання організаційних форм під час створення та існування інвестиційних підприємств і технологій інвестування.</p>
<p>Економічне та фінансове забезпечення. Економічне забезпечення – це сукупність методів і засобів, призначених для створення оптимальних умов ефективної та безпомилкової діяльності людини в економічній системі та її освоєння. Фінансове забезпечення – це формування цільових грошових фондів у достатньому розмірі та їх ефективне використання.</p>	<p>ДЕРЖАВА Держава повинна виступати гарантом виконання взаємних зобов'язань, які беруть на себе інноватори й інвестори, вільно взаємодіючи між собою. Роль держави в економіці і фінансовій сфері визначається його впливом на економічне зростання, тобто стабільну політику. Економічне та фінансове забезпечення держави можна представити у вигляді блоків економічного, фінансово-бюджетного і податкового характеру, головне завдання яких – фінансове забезпечення економічного зростання за рахунок інноваційного розвитку.</p>
	<p>ІННОВАТОР Економічне забезпечення для інноватора – це розвиток інноваційного ринку як основи для розвитку і формування інвестиційного ринку. Інноваційний ринок – це певна сукупність відносин інноваційної власності між покупцем і продавцем через купівлю-продаж інновацій і нових технологій за участю інвесторів. Фінансове забезпечення для інноватора – це участь у формуванні інвестиційного ринку шляхом створення балансу між інвестиційним попитом і пропозицією, де інноватор уособлює інвестиційний попит за допомогою використання різних фінансових інструментів та технологій інвестування. Чим більше цікавих, перспективних проєктів, тим вищі шанси залучити якомога більше інвесторів.</p>
	<p>ІНВЕСТОР Економічне забезпечення для інвестора – це повне задоволення всіх потреб інвестиційного попиту на інноваційному ринку шляхом надання всіх можливостей із боку інвестиційної пропозиції, уособленням якого є інвестор. Основна фінансова завдання інвестора – це накопичення первинного капіталу для подальшого надання у вигляді інвестицій для розширення і модернізації виробничого капіталу за допомогою використання різних фінансових інструментів та технологій інвестування.</p>

складна структура зручна для більш глибокого вивчення й аналізу процесу інвестування, тому що:

– механізм інвестування – баланс відносин усіх сторін, що мають свої права, обов'язки і свій рівень відповідальності, і якщо одна зі сторін порушує даний баланс, то механізм втрачає свою силу і значення;

– кожна частина структури механізму дозволяє визначити напрямок інновацій, слабкі і сильні сторони, можливості і загрози, права, обов'язки і відповідальність кожного учасника інвестиційної діяльності, що дозволяє знайти точки взаємодії і зіткнення всіх суб'єктів, що може позитивно вплинути на розвиток механізму.

Список літератури:

1. Базилевич В.Д., Баластрик Л.О. Макроекономіка: навч. посіб. К.: Атіка, 2002. 386 с.
2. Венчурное инвестирование. URL: http://www.prostobiz.ua/biznes/upravlenie_biznesom/stati/venchurnoe_investirovanie_ukrainskiy_aspekt.
3. Венчурные инвестиции: как это работает? URL: <http://kak-zarabotat-v-internete.com/zarabotok-na-fondovom-ryinke/venchurnye-investicii-kak-jeto-rabotaet.html>.
4. Державна служба статистики. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
5. Качур Р.П. Державне регулювання інвестиційної діяльності в трансформаційній економіці України. Л.: ЛНУ ім. І. Франка, 2015. 237 с.
6. Механизмы венчурного инвестирования. URL: <http://www.gecont.ru/articles/venture/mechan.htm>.
7. Новицький В.Є. Інституційні основи інноваційного розвитку економіки: навчальний посібник. К.: КНТ, 2008. 360 с.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ НА ИННОВАЦИОННУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

В данной статье рассмотрены понятия «государственная инвестиционная политика», «инвестиционный процесс», «инвестиционный механизм». Изучены причины слабого инвестиционного климата в Украине и несовершенство государственной инвестиционной политики в инновационной деятельности. Выявлены особенности инвестиционного механизма в инновационном развитии: наличие разных систем инвестирования, зависимость инвестиционного процесса от стадий развития и внедрения инноваций. Автор показал и обосновал свое видение и понимание структуры инвестиционного механизма, в которой обозначены роли и функции всех его участников.

Ключевые слова: государственная политика, инвестиции, инвестиционный процесс, инвестиционный механизм, инновационные стадии.

STATE POLICY IN THE SPHERE OF ATTRACTING INVESTMENTS FOR INNOVATIVE ACTIVITIES

This article discusses the concept of “state investment policy”, “investment process”, “investment mechanism”. Studied the causes of poor investment climate in Ukraine and imperfection of state investment policy in innovation. The peculiarities of the investment mechanism in innovation development: the existence of different segments of the investments, the dependence of the investment process from stages of development and implementation of innovations. The author showed and explained their vision and understanding of the structure of the investment mechanism, which outlines the roles and responsibilities of all parties.

Key words: state policy, investment, investment process, investment mechanism, innovative stages.

УДК 35.077.6

Спасібов Д.В.

Департамент інформаційно-комп'ютерного забезпечення Харківської міської ради

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ІННОВАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

Проаналізовано закордонний досвід регулювання адмінпроцедур надання публічних послуг. Адаптовано особливості європейського законодавства до національних традицій. Визначена національна модель системи надання адмінпослуг як дворівнева система регіональних та районних ЦНАП регіону з інтеграцією на національному рівні. Обґрунтовано умови входження України в європейський єдиний цифровий ринок послуг. Надано практичні рекомендації щодо запровадження найкращих інноваційних технологій у практику надання адмінпослуг в Україні.

Ключові слова: публічна послуга, послуги, що становлять загальний інтерес, послуги, що становлять загальний економічний інтерес, соціальні послуги загального інтересу, адміністративна послуга, суб'єкт надання послуг, адміністративна процедура, модель надання публічних послуг, електронна форма послуги, інноваційна технологія надання послуг.

Постановка проблеми. Правове регулювання надання публічних послуг у закордонних країнах здійснюється щодо всього спектру адміністративно-процедурних відносин, а не тільки процесів надання послуг. Так, у Німеччині, Австрії, Швейцарії діють закони про адміністративну процедуру, у Фінляндії – Акт про адміністративні процедури, у Нідерландах – Акт із загального адміністративного права, у Швеції – Закон про публічне управління, у Польщі – Кодекс адміністративного провадження, у Чехії – Кодекс адміністративних процедур, у Литві – Закон про публічне адміністрування тощо. Ідеологію публічного управління як системи, спрямованої на надання послуг населенню, викладено у спеціальних нормативних актах, як-от: «Хартія громадян» (Велика Британія), «Хартія Маріанна» (Франція), «Хартія публічних службовців» (Італія), «Ініціатива стандартів якості» (Канада), «Хартія дотримання якості у наданні публічних послуг» (Португалія), «Хартія клієнтів» (Бельгія) тощо [5].

Узагальнення ж міжнародного досвіду регламентації і регулювання процесів і процедур надання владою якісних послуг населенню демонструє, що вони свого часу стали і залишаються об'єктом особливої уваги всіх розвинутих держав, а останнім часом інтенсивно впроваджуються й урядами держав, що розвиваються.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед зарубіжних науковців, що здійснювали

дослідження у сфері публічних послуг, варто назвати таких: В. Браун, Д. Гайфорд, В. Вайс, В. Кемпен, М. Кларк, Ф. Котлер, Л. Матеї, Р. Міллер, Р. Мердик, К. Пейтман, Р. Ролінгс, М. Сеневіратн, Р. Сірден, Дж. Стюарт, К. Фрідман, Е. Форстхофф, Ю. Шварце та ін.

Аналізу зарубіжного досвіду надання публічних послуг та його адаптації до національних умов присвячені дослідження таких українських науковців, як В.Б. Авер'янов, О.М. Андреева, І.І. Беца, О.М. Буханевич, С.Ф. Демченко, І.О. Драган, О.Ю. Іващенко, Є.О. Лєгеза, А.Б. Лис, Я.В. Михайлюк, Г.М. Писаренко, В.П. Тимошук, Л.М. Тимченко, Д.С. Тихонова, Е.М. Хриков, О.Г. Циганов, Л.А. Шереметьєва та ін.

Незважаючи на численні дослідження, окрему увагу привертає проблема входження України до європейського єдиного ринку цифрових послуг, що не знайшла свого відбиття у працях вітчизняних науковців останніх років.

Постановка завдання. Основна мета публікації полягає в дослідженні зарубіжного досвіду надання публічних послуг із метою визначення інноваційних технологій для запровадження в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Науковці держав-членів ЄС для позначення сфери послуг суспільства оперують поняттями «публічні послуги» (надаються для задоволення публічного інтересу на основі публічної власності), «послуги,

що становлять загальний інтерес» (надаються органами публічної влади держав-членів для задоволення загального інтересу, що є предметом спеціальних публічно-сервісних зобов'язань), «послуги, що становлять загальний економічний інтерес» (надаються для досягнення результатів загального суспільного блага та здійснюються на ринку з допомогою публічного адміністрування), «соціальні послуги загального інтересу» (належать до системи соціального забезпечення, які охоплюють основні ризики, що можуть мати місце протягом життя), до яких, окрім інших публічних, включають послуги, що в Україні відносять до адмінпослуг. В адміністративно-правовій доктрині країн ЄС не виділяють окремого правового інституту адмінпослуг [3; 7].

У країнах ЄС питання надання публічних послуг населенню є важливим завданням, регулювання якого включено до законодавства ЄС, зокрема до Договору про функціонування ЄС та до Протоколу № 26 «Про послуги загального інтересу». На цій основі у країнах ЄС створено відповідну правову базу, розроблено концепції та програми, які не тільки визначають загальні засади діяльності публічних органів щодо надання послуг населенню, але й визначають та закріплюють стандарти якості їх надання.

Правовому регулюванню надання послуг приділена увага також у «Хартії основних прав ЄС», Директиві № 2006/123/ЄС Європейського Парламенту та Ради про послуги на внутрішньому ринку, у практиці Європейського суду з прав людини та Європейського суду справедливості.

Крім того, спільна політика держав-членів ЄС щодо розбудови єдиного ринку послуг визначена у положеннях «Білої книги про послуги, що становлять загальний інтерес» [9]. Біла книга визнає конструктивну роль ЄС у сприянні розвитку високоякісних послуг, що становлять спільний інтерес, та окреслює основні елементи стратегії, спрямовані на забезпечення всіх громадян і підприємств ЄС високоякісними і доступними послугами.

Особливістю європейського законодавства є: абсолютне право на можливість оскарження рішень суб'єктів публічної адміністрації; суб'єктами надання публічних послуг, окрім органів публічної влади, можуть виступати приватні установи через надання спеціального дозволу на здійснення такого виду діяльності; відмінності між публічними послугами і послугами приватного сектору зменшуються; запровадження процесів децентралізації та делегування прав для

прийняття рішень органам місцевого самоврядування [5].

Європейська політика в документі «Цифровий порядок денний для Європи до 2020 р.» [8], показує, що цифрові технології вже стали рушійною силою соціально-економічного розвитку, відновлення економік багатьох країн світу та закладають засади для сталого розвитку на майбутнє. Порядок денний містить сім стовпів: створення єдиного цифрового ринку; розвиток інтероперабельності і стандартів; розвиток довіри і безпеки користувачів онлайн; розвиток дуже швидкого Інтернету; розвиток наукових досліджень; підвищення електронних навичок; використання ІКТ для вирішення соціальних проблем.

Національне законодавство окремих держав ЄС має значні відмінності, обумовлені європейськими адміністративними традиціями, а також специфікою розвитку нормативного, інституційного та матеріального забезпечення зазначеної сфери. Розрізняють моделі надання публічних послуг: *континентальна, континентальна федеральна, англосаксонська, скандинавська, центральноєвропейська та східноєвропейська*, а також *змішана* модель функціонування публічної адміністрації. Відповідно органами ЄС вживаються заходи щодо уніфікації законодавства держав-членів та забезпечення однаково високого рівня якості послуг, що надаються на території всіх держав членів.

Треба констатувати, що в більшості країн Заходу розвиток інформаційного суспільства досягнув високого рівня – уряди цих країн поклали ІКТ в основу соціально-економічного розвитку, а їхні системи моніторингу відстежують вплив ІКТ на значення соціально-економічних показників.

Найяскравішими представниками *континентальної моделі* є Франція, Італія, Іспанія, Португалія, Бельгія. У Франції створені інноваційні Центри публічних служб, у яких були зосереджені послуги, що належать до компетенції різних установ: органів місцевого самоврядування та приватних організацій, що працюють за державним замовленням, державних агентств, соціальних органів [5].

Їх спільні риси: постійне підвищення якості наданих послуг; концентрація більшості затребуваних послуг в одному місці; вибір місця розташування центрів послуг на основі доступності та зручності для відвідувачів; формування графіка роботи центрів, який був би зручним для відвідувачів; створення зручних умов для громадян, які перебувають в універсамі послуг; забезпе-

чення спеціальних умов для осіб із обмеженими фізичними можливостями; формування систем е-урядування для отримання великої кількості послуг у режимі онлайн. Загальнодержавний портал надання послуг протягом місяця відвідує понад чотири мільйони користувачів.

У Бельгії передбачена можливість подати всі необхідні документи онлайн, для здійснення реєстрації необхідна персональна карта, яка дає змогу завантажити частину даних із загальної бази і не вносити додатково персональну інформацію до встановлених форм. Зокрема, у режимі онлайн можна отримати такі послуги, як довідка про місце проживання, довідка про склад сім'ї, карта місцевого жителя, витяги із реєстрів поліції, талони для паркування, свідоцтва про народження, шлюб, розлучення тощо.

До *континентальної федеральної моделі* функціонування публічної адміністрації належать: Німеччина, Австрія та Швейцарія. Особливістю німецької федеральної традиції є наявність єдиного кодифікованого акта, що регулює діяльність органів публічної адміністрації, в т. ч. порядок прийняття, відкликання та скасування адміністративних актів. У Німеччині створення офісів для громадян (універсамів послуг) засновано на ідеї перетворення органів влади на заклади з надання послуг за моделлю єдиного офісу для громадян із можливістю отримання послуги громадянином без ускладнень, швидко, у рамках одного візиту. У федеральному уряді вже 170 видів послуг надаються за допомогою мережі Інтернет. Особлива увага приділяється спрощенню процедур реєстрації малого та середнього бізнесу. У Німеччині урядовий портал надання е-послуг щомісяця відвідує понад півтора мільйона громадян [2].

Англосаксонська модель вирізняється особливістю правової системи (загальне і прецедентне право), тобто велику роль у сфері правового регулювання надання публічних послуг відіграють судові прецеденти. Основними представниками зазначеної моделі є Велика Британія, Північна Ірландія. У Великій Британії діє об'єднаний ресурс адміністративних органів, за допомогою якого можна отримати онлайн послуги, згруповані для зручності користування у такі групи: отримання пільг; реєстрація народжень, смертей, шлюбів; послуги у сфері бізнесу та підприємств; послуги щодо отримання громадянства або права на постійне проживання у Великій Британії; послуги у сфері політичних прав; послуги у сфері судів та поліції; окрема група послуг для людей із обмеженими фізичними можливостями; послуги

у сфері права власності; послуги у сфері імміграції; окрема група стосується трудових прав громадян [4].

Скандинавська модель функціонування публічних адміністрацій характеризується високим розвитком місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування здійснюють локальне регулювання надання публічних послуг, але одночасно несуть відповідальність за якісне їх надання. Названа модель правового регулювання надання послуг поширена у Швеції, Данії та Норвегії. У названих країнах велика увага приділяється реформуванню публічної адміністрації та розвитку е-урядування. У Швеції є спеціальний портал надання е-послуг для бізнесу, основною метою якого є спрощення процедур відкриття бізнесу. Наприклад, щоб зареєструвати у Швеції індивідуальну підприємницьку діяльність фізичної особи, не потрібно витратити багато часу. Для ідентифікації вводиться персональний ідентифікаційний код, вноситься необхідні персональні дані особи, характеристика підприємницької діяльності, якою планує займатися особа, і стягується реєстраційний збір із особового рахунку [1].

У Норвегії функціонує загальнодержавний сервіс надання е-послуг населенню, за допомогою якого можна отримати велику кількість послуг, згрупованих відповідно до життєвих ситуацій: народження дитини й оформлення батьківства, смерть і успадкування, одруження, оформлення розлучення, зміна місця проживання тощо. Відповідні е-сервіси надання послуг має кожен муніципалітет Норвегії, який можна знайти за допомогою спеціального ресурсу. Згідно з програмою розвитку е-урядування «Цифрові послуги в публічному секторі», головними цілями уряду Норвегії нині є такі: сфера публічного управління повинна бути доступною онлайн настільки, наскільки це можливо; веб-сервіси повинні стати загальним правилом і засобом комунікації держави, громадян і бізнесу; максимальне вдосконалення сервісів; «оцифрування» сфери публічного управління повинно сприяти вивільненню ресурсів, необхідних для інших сфер [1].

Країни *центральноевропейської та східноєвропейської моделей*, особливо пострадянського простору, що є членами ЄС, у сфері надання послуг здійснюють реформи, спрямовані на кодифікацію процедурного законодавства, зміни парадигми відносин між органами публічної влади та громадянами, відповідно до якої основним принципом у цих відносинах є взаємна відповідальність особи і держави. Серед основних представників

зазначеної моделі варто назвати Польщу, Румунію, Болгарію та Угорщину. Також у науковій літературі виділяють змішану традицію, що об'єднала в собі характеристики двох основних: французької та німецької традицій, що зустрічається в Нідерландах, Греції.

У Нідерландах система універсамів послуг вважається однією із кращих у Європі і складається з дворівневої моделі: перший рівень утворює центральний універсам послуг міста; другий рівень складається з офісів у різних районах міста; деякі послуги можна отримати лише в центральному офісі, інші – в районних офісах залежно від складності послуг і частоти їх затребуваності. Така модель побудови універсамів послуг забезпечує ефективне функціонування системи надання послуг за рахунок розподілу виробничих ресурсів і наближеності їх до відвідувачів залежно від потреби [4]. Вона актуальна для національної системи надання послуг і фактично набуває запровадження у вигляді розбудови регіональних і районних ЦНАП міста.

Відмінністю європейського від українського досвіду є: найбільший спектр послуг, окрім власне адміністративних; надання послуг соціального забезпечення, комунальних послуг; широке використання е-форми надання послуг; більш удосконалена організація роботи суб'єктів надання послуг на основі е-документообігу та інтеграції інформаційних систем різних відомств; запровадження сервісів «точки одного контакту».

Інноваційним напрямом реформування системи надання е-послуг у ЄС є створення єдиного цифрового ринку публічних послуг. Зважаючи на те, що ринок публічних е-послуг у країнах ЄС стрімко розвивається, важливим завданням на сьогодні видається забезпечення сумісності між системами надання публічних е-послуг різних країн-членів, що передбачено Регламентом Європейського Парламенту та Ради «Про електронні ідентифікаційні та довірчі послуги для здійснення електронних транзакцій на внутрішньому ринку, Рішенням Європейського парламенту та Ради «Про створення програми сумісності рішень і загальних рамок для європейських публічних адміністрацій, підприємств і громадян (ISA2 програма) в якості засобу для модернізації публічного сектору», а також запроваджена програма «STORK: полегшення життя, більш безпечні публічні послуги», яка з урахуванням технології ID-ідентифікації є доступною в кожній країні ЄС та забезпечує систематизацію даних згідно із загальноприйнятою технічною та юридичною

схемами, що забезпечує розуміння між користувачами.

В Україні застосування е-форми адмінпослуг розпочалося відносно нещодавно з оголошення Наказу Міністерства юстиції України № 466/5 від 31 березня 2015 р. «Про деякі питання надання відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», де встановлено, що виписки, витяги та довідки в паперовій та е-формах, відповідно до Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг», мають однакову юридичну силу. Також Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» у редакції від 26 листопада 2015 р. №834-VIII передбачено, що інформація про зареєстровані права та їх обтяження, отримана в електронній чи паперовій формі за допомогою програмного забезпечення Державного реєстру прав, має однакову юридичну силу та використовується відповідно до законодавства. Проте однакова юридична сила адміністративних актів, що є результатом надання адмінпослуг, в е-формі та у письмовій формі на паперових носіях повинна бути закріплена у єдиному кодифікованому законі про адміністративну процедуру, а не у спеціальних законах щодо надання окремих адмінпослуг [2].

Для забезпечення впровадження онлайн-послуг прийнято один із найбільш революційних законів у сфері е-сервісів – Закон «Про електронні довірчі послуги», який фактично не просто відкриває можливість для всіх публічних органів створити систему е-урядування і запустити онлайн-сервіси, а робить це їх обов'язком. Цей Закон забезпечує реформування у сфері використання інфраструктури відкритих ключів та надання електронних довірчих послуг та наближення їх до міжнародних стандартів, розбудову єдиного простору довіри на основі системи електронних довірчих послуг, визнання в Україні іноземних сертифікатів відкритих ключів та електронних підписів і печаток, що забезпечує активний розвиток транскордонного співробітництва та інтеграцію України у світовий інформаційний простір.

Висновки. За результатами досвіду закордонних країн обґрунтовано напрями адаптації національної системи надання адмінпослуг до європейських стандартів, а саме: розширяти спектр послуг за рахунок соціального забезпечення та комунальних послуг; розширяти перелік установ надання публічних послуг, включаючи не тільки окремі органи публічної влади, але і приватні установи через надання спеціального дозволу

на здійснення такого виду діяльності; забезпечити право на можливість оскарження рішень суб'єктів публічної адміністрації щодо надання послуг; зменшувати відмінності між публічними послугами і послугами приватного сектору; розвивати процеси децентралізації й делегування прав для прийняття рішень органам місцевого самоврядування; запроваджувати використання е-форми надання послуг; збільшувати інтеграцію інформаційних систем різних відомств на основі е-документообігу; розвивати інтеперабельність і стандарти ідентифікації споживачів; забезпечувати довіру і безпеку користувачів онлайн-транзакцій; розвивати єдиний портал адмінпослуг; запроваджувати транскордонні сервіси надання

публічних послуг у межах ЄС за принципом «точки одного контакту»; запроваджувати дворівневу модель системи надання послуг на базі регіональних і районних ЦНАП міста з інтеграцією на національному рівні; вдосконалювати сервіси моніторингу якості послуг, враховуючи громадську думку та систематичний контроль з боку публічних адміністрацій; підвищувати е-навички публічних службовців та споживачів послуг.

Актуальним подальшим дослідженням є запровадження в практику е-урядування європейських стандартів щодо оцінювання якості надання е-послуг, це – комплекс принципів, норм формування та впровадження вимог до публічного службовця.

Список літератури:

1. Андрєєва О.М. Електронне урядування країн Скандинавії: становлення та розвиток. Проблеми міжнародних відносин. 2014. Вип. 9. С. 154–168.
2. Михайлюк Я.В. Надання адміністративних послуг в електронній формі: сучасний стан і перспективи розвитку. Адміністративне право і процес. 2017. № 3. С. 135–138.
3. Михайлюк Я.В. Теоретичні засади надання адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу та Україні. Адміністративне право і процес. 2015. № 2 (12). С. 37–44.
4. Тихонова Д.С. Зарубіжний досвід надання адміністративних послуг органами публічної влади та можливості його використання в Україні. Право і безпека. 2014. № 4. С. 70–75.
5. Циганов О.Г. Теорія адміністративних послуг та її реалізація в країнах європейського союзу та в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2017. № 5. С. 111–114. URL: http://lsej.org.ua/5_2017/31.pdf.
6. Шереметьєва Л.А., Беца І.І. Концептуальні підходи, типи та види державних послуг в Європейському Союзі та в Україні: порівняльний аналіз. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10slaupa.pdf>.
7. A quality framework for services of general interest in Europe: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions European Commission. Brussels: 2011. URL: http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/comm_quality_framework_en.pdf.
8. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Digital Agenda for Europe. Brussels, COM/2010/0245. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52010DC0245>.
9. Progress since the 2004 White Paper on services of general interest. Brussels, COM (2007) 725 final. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SEC:2007:1515:FIN>.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ИННОВАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ

Проанализирован зарубежный опыт регулирования админпроцедур предоставления публичных услуг. Адаптированы особенности европейского законодательства к национальным традициям. Определена национальная модель системы предоставления админуслуг как двухуровневая система региональных и районных ЦПАУ региона с интеграцией на национальном уровне. Обоснованы условия вхождения Украины в европейский единый цифровой рынок услуг. Даны практические рекомендации по внедрению лучших инновационных технологий в практику предоставления админуслуг в Украине.

Ключевые слова: публичная услуга, услуги общего интереса, услуги общего экономического интереса, социальные услуги общего интереса, административная услуга, субъект предоставления услуг, административная процедура, модель предоставления публичных услуг, электронная форма услуги, инновационная технология предоставления услуг.

**FOREIGN EXPERIENCE OF INNOVATIVE TECHNOLOGIES
OF PUBLIC SERVICE PROVISION**

The foreign experience of regulation of administrative procedures for public service provision has been analyzed. Features of the European legislation are adapted to national traditions. The national model of the system for administrative service provision is defined as a two-level system of regional and district CAS of a region, integrated at the national level. The conditions for Ukraine to enter the European Digital Single Market are substantiated. Practical recommendations are given as to introducing the best innovative technologies into the practice of providing administrative services in Ukraine.

Key words: *public service, services of general interest, services of general economic interest, social services of general interest, administrative service, subject of service provision, administrative procedure, model of public service provision, electronic form of services, innovative technology of service provision.*

Федорчак В.В.

Національний університет цивільного захисту України

ІНТЕГРАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ВИНИКНЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

У статті здійснено аналіз наукових засад визначення інтеграційного механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. З'ясовано підсистеми реалізації такого механізму, що передбачають визначення рівня ризику виникнення надзвичайних ситуацій. Зважаючи на положення загального концепту науки державного управління, виділено правові, економічні, організаційні й інформаційні методи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. Систематизовано види та системи моніторингу в системі державного управління в умовах ризиків виникнення надзвичайних ситуацій.

Ключові слова: державне управління, інтеграційний механізм, підсистеми, ризик, надзвичайна ситуація, безпека.

Постановка проблеми. Для забезпечення ефективного державного управління системою зниження ризиків і пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій (далі – НС) у цілому необхідно виділити в ній ряд підсистем. Вони є складовими частинами системи державного управління у досліджуваній сфері. Зважаючи на загальновідомі засади науки державного управління й ураховуючи зазначене, можемо наполягати на необхідності розгляду цих підсистем з позиції їх статичної та динамічної. Крім того, вони потребують детального розгляду з позиції наукового визначення ролі та місця держави в управлінні сферою цивільного захисту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню та розв'язанню проблем державного управління в контексті забезпечення системи безпеки (держави, суспільства й особистості) в умовах виникнення НС присвячені наукові роботи С. Андреева, В. Андропова, А. Білоусова, С. Домбровської, М. Кулешова, А. Коссе, С. Майстра, А. Максимова, Н. Малишевої, О. Мельниченко, Д. Полковниченка, С. Пономаренка, Р. Приходько, А. Роміна, В. Садового, О. Соболя та ін. [1–5].

Постановка завдання. Не применшуючи напрацьовані і наукових здобутків цих науковців, відзначимо, що існує необхідність обґрунтування науково-методологічних засад інтеграційного механізму державного управління ризиками виникнення НС, що й становить мету нашого дослідження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як зазначалося вище, для забезпечення ефективного державного управління системою зниження ризиків і пом'якшення наслідків НС у цілому необхідно виділити в ній ряд підсистем, які можуть бути розглянуті з позиції їх статичної та динамічної. Вони, на наше переконання, складаються в інтеграційний механізм державного управління у досліджуваній сфері, який є сукупністю органів публічного управління, методів і засобів, за допомогою яких вони впливають (через заходи) на об'єкт державного управління для найбільш ефективного досягнення завдань, які становлять «дерево» (систему) цілей.

На підставі такого визначення можемо виокремити основні елементи інтеграційного механізму державного управління ризиками виникнення НС, які варто віднести до керуючої його підсистеми, що реалізує функції держави (рис. 1):

- органи державного та регіонального управління (загальної та спеціальної компетенції);
- кадрова складова частина (працівники підрозділів органів державного та регіонального управління);
- інформаційно-управлінська, зокрема інформаційно-аналітична складова частина (зв'язки, потоки, джерела тощо);
- низка методів державного управління ризиком виникнення НС (правові, організаційні, економічні й інформаційні);
- засоби, технології та інший допоміжний управлінський інструментарій, необхідний для управління ризиком виникнення НС.

Щодо методів державного управління ризиком виникнення НС, то вони, на наш погляд, охоплюють:

- 1) систему моніторингу довкілля;
- 2) прогнозування та ліквідацію НС на потенційно небезпечних промислових об'єктах та ін. [4].

У загальній концепції системи заходів протидії НС пріоритет повинен бути наданий комплексу заходів, спрямованих на визначення, зниження ризику виникнення НС і пом'якшення їх наслідків. Він заснований на управлінні ризиками НС, яке неможливе без інформаційної й аналітичної підтримки підготовки та прийняття відповідних державноуправлінських рішень щодо попередження та ліквідації НС. Для державного управління ризиком виникнення НС має здійснюватися моніторинг стану природного середовища

й об'єктів техносфери, аналіз ризику і прогнозування НС.

Стосовно потенційно небезпечних об'єктів, моніторинг як складова частина державного контролю є систематичним збором інформації, спостереження і безпосередньо аналізом стану функціонування об'єкта державного управління, що включає такі процедури, як оцінювання параметрів технологічного процесу на цих об'єктах – потенційних джерелах небезпеки, рівня викидів ними шкідливих речовин, стану навколишнього природного середовища на прилеглих до зазначених об'єктів територіях.

Отримана інформація під час здійснення моніторингу щодо тих чи інших процесів і явищ служить основою для аналізу ризику і прогнозування. Метою прогнозування НС, власне, ризику



Рис. 1. Структура і процес функціонування системи державного управління ризиком виникнення НС

Джерело: складено на підставі [1–3; 5].

її виникнення, є визначення часу виникнення НС, можливого місця, масштабу і наслідків для населення і навколишнього природного середовища.

Існує значна кількість видів моніторингу як складової частини контролінгу, що розрізняються залежно від джерел і чинників антропогенних впливів, ефекту, тобто реакції компонентів біосфери на ці дії, методів спостережень тощо. На рис. 2 наведено класифікацію видів моніторингу за такими ознаками: за відношенням до навколишнього природного середовища; залежно від негативних факторів, які спостерігаються; за цільовими функціями; за методичною базою (рис. 2).

Отримана під час моніторингу аналітична інформація щодо місця виникнення і параметрів НС по каналах зв'язку в оперативному режимі має передаватися в Центр управління в кризових ситуаціях, що функціонує на загальнодержавному рівні, а також головні управління ДСНС Укра-

їни та регіональні центри, створені при місцевих органах виконавчої влади загальної компетенції.

Система моніторингу, лабораторного контролю та прогнозування НС природного і техногенного характеру є важливою складовою частиною системи державного управління ризиками виникнення НС – інформаційно-аналітичною, яка об'єднує зусилля функціональних і територіальних підсистем ДСНС України в частині прогнозування можливості виникнення НС і їх соціально-економічних наслідків.

Для своєчасного отримання достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища та потенційно небезпечних об'єктів повинні бути здійснені такі заходи:

1) створений єдиний центр прийому й обробки інформації, що надходить від різних систем і органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції;

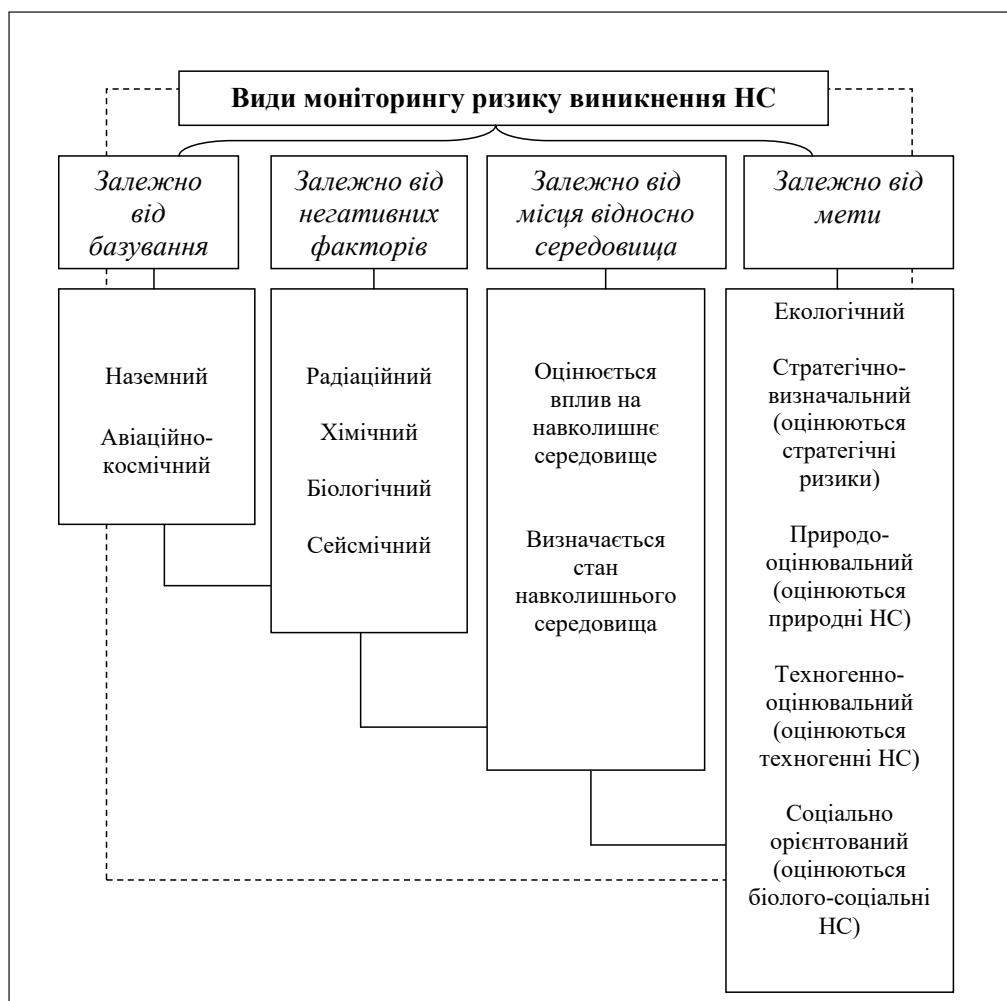


Рис. 2. Види моніторингу ризику виникнення НС у контексті здійснення контролінгу

Джерело: складено на підставі [2; 5].

2) постійно оновлювані відомчі системи спостереження за кількістю пунктів контролю та їх оснащенням;

3) створені автоматизовані системи моніторингу та прогнозування, засновані на сучасних засобах дистанційного зондування, у т. ч. повітряного і космічного базування;

4) створений банк даних про потенційно небезпечні виробництва і статистичних даних про аварії на них в інтересах оцінки (прогнозу) ризику НС;

5) розроблені й затверджені методики прогнозу виникнення та розвитку небезпечних природних і техногенних явищ.

На регіональному рівні (в окремо взятих регіонах) утворюються регіональні системи моніторингу НС, які об'єднують відповідні регіональні підрозділи органів виконавчої влади спеціальної компетенції, тобто ті, що належать до єдиної системи державного управління ризиками їх виникнення. Координацію діяльності таких регіональних систем здійснюють регіональні центри моніторингу, лабораторного контролю та прогнозування НС природного і техногенного характеру регіональних центрів ДСНС України. Застосування відповідного інструментарію щодо реалізації системи зі зниження ризиків і пом'якшення наслідків НС відбувається в межах організаційно-інституціональної складової частини, представленій структурними підрозділами ГУ ДСНС України. З огляду на предмет нашого дослідження, відзначимо, що вимагає детермінації й оцінювання діяльність органів публічного управління, що функціонують

у сфері цивільного захисту, здійснюючи прогнозування ризиків виникнення НС, а також усунення їх негативних наслідків. Компаративний аналіз сучасного стану виконання цих функцій буде здійснено в межах наступних наших наукових досліджень.

Висновки. Отже, вирішення наукової проблеми щодо визначення ризику виникнення НС знаходиться в площині міждисциплінарної науки «Публічне управління й адміністрування», зокрема такого її напрямку, як державне управління у сфері соціально-економічної безпеки України з погляду цивільного захисту, системність якого (управління) безпосередньо пов'язана із урахуванням особливостей ризиків виникнення НС.

Вважаємо, що має місце ланцюгова парадигмальність, яка полягає у такому:

1) ефективність забезпечення системи національної та цивільної безпеки залежить від вчасності та результативності державного управління ризиками виникнення НС;

2) реалізація державного управління у цій сфері вимагає обґрунтованого вибору необхідної концепції, у т. ч. щодо аналізу таких ризиків.

Ця парадигмальність також передбачає формування та розвиток інтегрального механізму державного управління ризиками виникнення НС. Визначено, що він є сукупністю органів публічного управління, методів і засобів, за допомогою яких вони впливають (через заходи) на об'єкт державного управління (ризиків виникнення НС) для найбільш ефективного досягнення завдань, які становлять «дерево» (систему) цілей.

Список літератури:

1. Антонов В.О. Об'єкти національної безпеки та їх особливості. Держава і право. Юридичні і політичні науки. 2013. Вип. 59. С. 65–71.
2. Бойко-Бойчук О.В. Механізми державного управління: узагальнена модель. URL: concept.at.ua/load/0-0-0-34-20.
3. Гур'єв С., Радиш Я., Терентьєва А. Завдання кризового менеджменту й управління надзвичайними ситуаціями в державному управлінні. Університетські наукові записки. 2012. № 2 (30). С. 285–290.
4. Домбровська С.М., Коврегін В.В., Помаза-Пономаренко А.Л., Коленов О.М. Державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем. Харків: НУЦЗУ, 2017. 244 с.
5. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>.

ИНТЕГРАЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

В статье проведен анализ научных основ определения интеграционного механизма государственного управления рисками возникновения чрезвычайных ситуаций. Выяснено подсистемы реализации такого механизма, предусматривающие определение уровня риска возникновения чрезвычайных ситуаций. Учитывая положения общего концепта науки государственного управления, выделены правовые, экономические, организационные и информационные методы государственного управления рисками возникновения чрезвычайных ситуаций. Систематизированы виды и системы мониторинга в системе государственного управления в условиях рисов возникновения чрезвычайных ситуаций.

Ключевые слова: государственное управление, интеграционный механизм, подсистемы, риск, чрезвычайная ситуация, безопасность.

**THE INTEGRATION MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION
OF RISK OF AN EMERGENCY CONDITION APPEARING**

The scientific principles of predictive determining of mechanism public administration of the the risk of an emergency condition appearing are analyzed in the article. The subsystems of this mechanism that determining of the level of risks of emergencies condition appearing are specified. Considering the provisions of the general concept of the state administration science, legal, economic, organizational and informational methods of the state's management of risks of emergency onset were singled out. The types and monitoring systems in the system of public administration under the conditions of the risk of emergency onset were systematized.

Key words: public administration, integration mechanism, subsystems, risk, emergency, security.

Ющенко Л.І.

Чернігівський національний технологічний університет

ЗАСТОСУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ «УПРАВЛІННЯ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ» У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

У статті розглянуто застосування наукової концепції «управління за результатами» та її вплив на функціонування публічної влади, зокрема публічного управління. У процесі дослідження виокремлено базові принципи концепції «управління за результатами». Розкрито сутність та значення оцінки ефективності роботи державних організацій. Виділено низку функцій, які може виконувати оцінка ефективності.

Ключові слова: громадянське суспільство, держава, концепція, публічна влада, управління за результатами, публічне управління.

Постановка проблеми. Публічна влада в сучасному світі є складною системою, до якої входять не лише державні органи і структури, не тільки такі традиційні суб'єкти політичної діяльності, як політичні партії та рухи, але також усі інші інститути та організації громадянського суспільства, об'єднання громадян, соціальні, етнічні, конфесійні, професійні, територіальні групи і спільноти, соціальні верстви й окремі громадяни, які беруть безпосередню участь у процесі вироблення та реалізації публічно-управлінських рішень. Виходячи з цього, публічне управління, з одного боку, можна представити у вигляді процесу взаємодії органів влади і суспільства, результатом якого є визначення довгострокових цілей і прийняття тактичних рішень щодо їхнього досягнення, з іншого – як відкрити публічну сферу суспільних інтересів, у якій громадяни виступають не лише у ролі об'єктів, а й суб'єктів управління.

Швидке поширення і впровадження нових інформаційних і телекомунікаційних технологій надали в розпорядження суспільства нові інструменти і методи, які створюють широкі можливості всім громадянам більш ефективно управляти власним життям у якості незалежних учасників. Попри відносну новизну концепцій «governance» і «good governance», в останні декілька років поширення отримали й інші сучасні концепції публічного управління. У даній статті ми зупинимося на розгляді концепції «управління за результатами», оскільки, на нашу думку, саме вона ставить за мету забезпечення гнучкості системи публічного управління, вдосконалення її взаємодії з навколишнім середовищем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Концепцію «управління за результатами» (MBR – management by results), або «управління за цілями» (MBO – management by objectives), яка переживає сьогодні своє «відродження», розробив у середині 1960-х рр. американський вчений П. Дракер, один із найвідоміших фахівців у галузі менеджменту та маркетингу. Він вважав, що дана концепція – це метод підвищення ефективності організації, згідно з якою діяльність будь-якого працівника оцінюється не за процесом, а за результатом, якщо результат розуміється як досягнення поставленої цілі, завдання. Основне завдання, яке повинна була вирішити система «MBO», – це підвищення маневреності організацій. Система MBO несла із собою нову філософію, новий погляд на бізнес, новий принцип управління, згідно з яким на перший план висувався зміст роботи компанії, послідовність неповторюваних, унікальних тактичних і стратегічних завдань, які компанія вирішує протягом усієї своєї історії [5]. Пріоритети, орієнтири, способи роботи – все це необхідно змінювати залежно від змін ринкової ситуації та появи нових технічних і технологічних можливостей. Таке розуміння сутності бізнесу кардинально змінювало і концепцію управління: з «наглядово-налагоджувальної» функції управління перетворювалося на мистецтво робити прогнози, ставити завдання і забезпечувати їх виконання.

Як відзначають ряд дослідників [1–6], за минулі півстоліття концепція «управління за результатами» в бізнесі довела свою ефективність і отримала широке розповсюдження в усьому світі. Що стосується управління за результатами в

державних інституціях, то ця модель стала використовуватися у країнах зарубіжжя із середини 1990-х рр. XX ст. Застосування даної концепції в Україні є малодослідженим, тому ми вважаємо розгляд даної проблеми актуальним на даному етапі розвитку публічної влади в нашій державі.

Постановка завдання. Розглянути застосування сучасної концепції публічного управління «управління за результатами», реалізованої в зарубіжних країнах, та сформулювати засади її впровадження в нашій державі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Під «управлінням за результатами» у державній сфері прийнято розуміти всі дії державних організацій, спрямовані на підвищення ефективності надання державних послуг, які певною мірою орієнтуються на попередні результати роботи. Таким чином, «управління за результатами» стало стратегією оновлень системи публічного управління.

Важливо відзначити, що теорія управління за результатами містить концептуальні положення теорії мереж, синергетики, не применшуючи ролі і значення держави як головного агента прийняття рішень. Наприклад, у доповіді Організації з економічного співробітництва та розвитку, яка підтримує концепцію управління за результатами, наголошується, що «уряд залишається єдиним органом, що діє відповідно до Конституції, в межах адміністративного права, а результати управління є наслідком налагодженої діяльності таких управлінських механізмів і важелів, як вироблення політичної стратегії, управління бюджетним процесом, державною службою, підзвітність адміністративних структур у рамках існуючих інституційних норм» [4, с. 9].

Отже, концепція «управління за результатами» стає універсальним засобом боротьби з витоком ресурсів, корупцією, неефективністю і бюрократизмом системи публічного управління. Органи публічного управління в сучасних умовах змушені робити політичний вибір на користь ефективності публічної сфери, інакше вони ризикують втратити свою легітимність. Сучасний світ, мінливий, гнучкий і динамічний, з постійно зростаючими потребами громадян, не може дозволити скорочення соціальних витрат або погіршення якості послуг. Отже, зміни навколишнього середовища вимагають застосування сучасних і ефективних методів управління державними організаціями, які б поєднували такі складові частини, як швидкість, гнучкість, соціальна справедливість, результативність.

Характеризуючи сьогоденний зміст управління за результатами, найбільш доцільно звер-

нутися до визначення, даного Організацією з економічного співробітництва та розвитку. Отже, управління за результатами – це управлінський цикл, в рамках якого визначаються цільові значення у сфері ефективності і результативності [3, с. 28]. Управлінці володіють можливостями для їх досягнення. У процесі роботи проводиться вимір і складається звіт про досягнуті результати, а потім ця інформація використовується під час прийняття рішень про фінансування, структуру, функціонування програм, а також під час прийняття рішень про заохочення та санкції. Таким чином, «управління за результатами» – це цикл управлінських цілей і завдань, у якому важливу роль має «зворотний зв'язок», тобто рефлексія про зроблене, вимірювання результатів і звітність про них. Зазначимо, що для управління за результатами найбільше значення має кінцевий продукт і така установка є хорошим стимулом для якісного виконання роботи будь-яким службовцем – винагороджується результат, а не благі наміри чи зусилля.

Комісія з національного аудиту (Австралія) наводить таке визначення: «управління за результатами – це вміння робити те, що потрібно, так, як потрібно. Включає в себе три основних стадії: планування (угода за стандартами ефективності та результативності), виконання, а також оцінка (порівняння досягнутого з тим, що було заплановано)» [6, с. 61]. Дане визначення підкреслює відповідність між точністю дій і необхідністю останніх, тому що «управління за результатами» не передбачає зайвих і формальних процесів, що створюють лише видимість роботи.

Таким чином, у сучасному розумінні «управління за результатами» має низку характеристик, які відрізняють його від інших форм управлінської діяльності. По-перше, під час використання «управління за результатами» обов'язковим є постановка цілей і завдань, а також розуміння очікуваного результату. «Управління за результатами» є повним циклом дій, у якому є етапи підготовки і планування, реалізації та оцінки. По-друге, схема роботи є співвідношенням «цілі – результати», і під час постановки наступних цілей передбачає попередні результати. По-третє, «управління за результатами» звертає увагу, насамперед, на бажання і переваги громадян як партнерів державних установ, створюючи діалог між державою і суспільством.

Спробуємо окреслити принципи концепції «управління за результатами»: декомпозиції завдань «зверху вниз», зворотній зв'язок «знизу

вгору» і «внутрішньо-організаційний ринок праці».

1. Принцип декомпозиції завдань «зверху вниз» полягає в тому, що робота, згідно з «управлінням за результатами», заснована на розкладанні цілей, які стоять перед організацією відповідно до існуючої в організації управлінської ієрархії. Цілі організації ставляться центральними органами влади або ж керівник установи формує їх сам, а далі розкладає їх на завдання, які розподіляє між своїми підлеглими. Завдання виділяються таким чином, щоб їх рішення забезпечувало досягнення тієї мети, яка ставилася перед керівником і перед організацією в цілому. Така ж процедура розкладання цілей на завдання повторюється і на нижчих щаблях управлінської ієрархії.

2. Принцип зворотного зв'язку «знизу вгору» полягає в тому, що в процесі надання завдання керівником, який його сформулював, підлеглим, перед якими ставиться завдання, може відбуватися коригування змісту завдання, рівня його пріоритетності або термінів виконання. Коригування завдання є важливим процесом. З одного боку, під час спільного обговорення та обміну аргументацією завдання може трансформуватися в більш точне і коректне за змістом. З іншого боку, в процесі узгодження забезпечується необхідний баланс між бажаними результатами і наявними в організації ресурсами.

3. Принцип «внутрішньо-організаційного ринку праці». На відміну від функціональних обов'язків, завдання в системі управління за результатами щоразу унікальні і не можуть бути заздалегідь передбачені в типових професійно-кваліфікаційних характеристиках або посадових обов'язках. У певному сенсі планові завдання – це додаткові трудовитрати, не передбачені початковими умовами найму, фактично, своєрідний «мікро-контракт». До умов такого локального контракту відносяться саме завдання, терміни його виконання, що надаються виконавцю додаткові ресурси, а також форма і розмір винагороди/депреміювання залежно від досягнення кінцевого результату.

Управління за результатами тісно пов'язане з поняттям «стратегічне планування», яке також стає популярним способом публічного управління. Головне у стратегії – спрямованість на нову якість, новий рівень, новий стан.

Виділяють кілька принципів стратегічного планування:

1. Перехід від функціонального управління до соціального, орієнтованого на благополуччя

людини й вимірюваного індикаторами якості життя (тривалість життя, збільшення частки здорового населення, доступність житла, доходи населення тощо).

2. Перехід у державному управлінні від відомчого до програмно-цільового підходу для досягнення цілей і вирішення завдань, що мають комплексний, міжвідомчий характер: поліпшення демографічної ситуації; відтворення трудових ресурсів; забезпечення безпеки життєдіяльності населення; збереження і зміцнення здоров'я жителів міста та ін.

3. Відмова від формування бюджету «від досягнутого» на користь середньострокового бюджетного планування, орієнтованого на результат, із максимізацією приросту якості життя і при мінімумі витрат.

4. Аналітичне, інформаційне, правове та адміністративне забезпечення процесу оптимізації та координації завдань і дій із реалізації наміченої стратегії розвитку, а також процесу контролю (за об'єктивно перевіреними індикаторами якості життя) результативності дій і можливості їх своєчасного корегування.

Як можна бачити, кожен принцип стратегічного планування перетинається з принципами «управління за результатами».

Як зазначає один із сучасних прихильників цієї концепції Х. де Брюїн, «Державна організація – подібно багатьом організаціям у приватному секторі – проходить через цикл планування, в якому плануються, досягаються і оцінюються обсяг і ефективність її діяльності. Планування часто супроводжується чіткою орієнтацією на цілі» [2, с. 89]. Х. де Брюїн виділяє декілька етапів реалізації будь-якого управлінського рішення:

- планування (розстановка пріоритетів і планування з метою оптимізації);
- виконання (досягнення кращих результатів);
- оцінка (оцінка результатів/ефекту діяльності);
- перегляд (внесення коректив відповідно до результатів).

Схожий, але дещо інший цикл пропонує Комісія з державних послуг (Нова Зеландія). Вона розкладає управлінський цикл на такі етапи:

- вибір напрямку (чого необхідно досягти в найближчі 3–5 років і чому);
- планування (як краще досягти бажаного і чи є необхідні ресурси);
- упровадження (виконання, моніторинг, внесення коректив);

– оцінка (оцінка ефективності та результативності вжитих дій, оцінка непередбачених побічних ефектів).

Такий підхід у його класичному вигляді передбачає розробку ланцюга: мета – показник – завдання – вимірюваний орієнтир – програма дій – відповідальні – реалізація – оцінка виконання. У разі невиконання завдання ланцюг продовжується: причини невиконання завдання – найбільш значущі фактори, що вплинули на результат – розробка програми коригування – відповідальний за реалізацію нової програми – реалізація – оцінка – виконання.

Таким чином, переваги «управління за результатами» полягають у:

- 1) оптимізації процесу прийняття рішень, усунуванні непотрібних ланок;
- 2) можливості будувати управлінський процес «зверху вниз», націлюючи діяльність усіх підсистем на виконання мети;
- 3) активізації системного підходу у вирішенні завдання: встановленні взаємозв'язків між підсистемами (різними підрозділами, процесами, командами виконавців);
- 4) спроможності більш чітко оцінити реалістичність і терміни досягнення цілі, планувати етапи, розподілити їх за роками;
- 5) стимулюванні переходу від оцінки дій до оцінки результату;
- 6) можливості зробити більш прозорою систему стимулювання – за результат, а не за набір дій, функцій, обов'язків тощо;
- 7) націленості на врахування думки споживача та замовника управлінських дій;
- 8) реальному зниженні корупцію і «кумівство» на державній службі: невиконання завдань за низької кваліфікації керівників програм приховати значно важче.

Як же оцінити використання «управління за результатами» в державному секторі, адже цю сферу неможливо оцінити, просто порахувавши прибуток, як це можна зробити в бізнесі. Х. де Брюїн у своїй роботі «Управління за результатами в державному секторі» досить глибоко вивчає цю проблему [2, с. 116]. Він зазначає, що «оцінка ефективності – це дуже потужний засіб комунікації, що виявляє саму сутність роботи організації. Цей механізм дає можливість виявити неефективність діяльності організації і перебудуватися».

Суть системи оцінки ефективності Х. де Брюїн визначає таким чином: «державна організація формулює, яких цілей вона хотіла б досягти, і визначає показники, якими можна оцінити

досягнення цих цілей». Після виконання завдань стає ясно, чи досягнуто мети, якою мірою і якою ціною. Але завжди існує проблема в оцінці ефективності роботи державних організацій. Х. де Брюїн говорить, що «важко оцінити ефективність роботи, коли вона є результатом спільної діяльності; коли між дією і результатом існує значний часовий лаг».

Щодо оцінки ефективності роботи державних організацій Х. де Брюїн говорить про вимір тих результатів роботи організації, які піддаються вимірюванню. Виділяється низка функцій, які може виконувати оцінка ефективності:

1. Прозорість. Прозорість підвищується, рівень звітності організації зростає.
2. Самонавчання. Прозорість дозволяє виявити слабкі і сильні сторони роботи організації, це стає основою для «самонавчання».
3. Атестація. Керівництво організації або третя сторона оцінюють ефективність діяльності організації на основі досягнутих нею результатів.
4. Заохочення або штрафні санкції. Зазвичай носять фінансовий характер.

Можна бачити, що ці функції, особливо прозорість, дозволяють спростити процес легітимації в суспільстві тих чи інших державно-управлінських рішень. Тому концепція «управління за результатами», що прийшла з бізнес-управління, останнім часом стала дуже популярною і замінила застарілі методи управління в публічній сфері. Дракерівська концепція стала втіленням ідеї роботи на результат і виходячи з існуючих результатів. Через це концепція «управління за результатами» викликає особливий інтерес як у політиків, що роблять вибір на його користь, так і у самих управлінців, що діють у цьому напрямку.

Висновки. Розгляд вищезгаданих теорій публічного дозволяє зробити такі висновки:

1. Безумовно, новий час вимагає сучасних моделей і концепцій публічного управління, що відповідають на запити суспільства. У нинішніх умовах для забезпечення ефективності діяльності важливо, насамперед, уміти прийняти правильне і справедливе щодо всіх соціальних груп рішення в найкоротші терміни.
2. Кожен управлінець має постійно вдосконалювати свою діяльність, і пам'ятати, що те, що було ефективно навіть десять років тому, зараз може гальмувати процес розвитку.
3. Сьогодні для кожної управлінської структури важливо стати більш гнучкою, готовою якнайшвидше змінюватися відповідно до вимог зовнішнього середовища. Українцям важливо прислухатися

до запитів громадянина та реагувати на його вимоги; усвідомлювати необхідність мотивації державних службовців до змін та ініціативності.

4. Сучасні управлінці повинні вміти виконувати свою роботу, незважаючи на зміни в системі політичної влади. Головною цінністю в їхній діяльності повинні бути такі орієнтири, як професіоналізм, концентрація на конкретних вимогах громадянина або територіальної громади. І, хоча реалізація основних цілей повинна контролюватися зверху, нижні ієрархічні рівні повинні бути самостійні в діях, що сприяють досягненню цих цілей. Отже, необхідним є баланс між централізованим управлінням і свободою дій на місцях.

Таким чином, поряд із традиційними функціями публічного управління, як-то дотримання суверенітету, забезпечення оборони і національної безпеки, ухвалення норм і правил, контроль над їх виконанням (надання послуг тощо), на перший план виходять нові функції: партнерська, стратегічна, інноваційна, національна і соціальна (у новому розумінні).

Сьогодні адміністративні функції політизувалися. Не тільки сучасні політики, а й службовці різних категорій посад змушені прислухатися до думки громадськості та вибудовувати взаємодію.

Отже, публічну владу сьогодні можна представити, з одного боку, у вигляді процесу взаємодії органів влади і суспільства, результатом якого є прийняття важливих для держави (регіону, громади) рішень, з іншого – як відкриту публічну сферу суспільних інтересів, у якій всі суспільні інститути, громадяни можуть бути не тільки в ролі об'єктів управління, а й виступати суб'єктами, автономними одиницями у відносинах з органами влади і управління. Іншими словами, сучасне публічна влада – це управління суспільством разом із суспільством.

Зміст «управління за результатами» полягає в розробці циклу управлінських цілей і завдань, у якому важливу роль має «зворотний зв'язок», вимірювання результатів і звітність про них перед громадськістю. «Управління за результатами» передбачає точність дій, а також орієнтованість на громадян як на партнерів державних установ. Концепція «управління за результатами», на відміну від нового публічного менеджменту, не є протиставленням традиційної (бюрократичної) системи управління, а намагається усунути її недоліки, зробивши акцент на підвищенні мобільності та гнучкості структури публічного управління.

Список літератури:

1. Бережний В.О. Сучасні концепції публічного управління. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Х.: ХарPI НАДУ «Магістр», 2013. № 2. С. 31–38.
2. Брюйн Ханс де. Управление по результатам в государственном секторе. М: Ин-т комплекс. стратег. исслед., 2005. 192 с.
3. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства: навч. посіб. / за ред. Ю.П. Сурміна, А.М. Михненко. К.: НАДУ, 2011. 386 с.
4. Дмитриев М.Э. Развитие потенциала государственного управления: уроки стран с переходной экономикой. Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. Т. 2. № 2–3. С. 5–16.
5. Дракер П. Управление, нацеленное на результаты. М. 1994. 405 с.
6. Wachhaus A. Networks in Contemporary Public Administration: A Discourse Analysis. Administrative Theory & Praxis. 2009. Vol. 31. P. 59–77.

ПРИМЕНЕНИЕ КОНЦЕПЦИИ «УПРАВЛЕНИЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ» В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

В статтє рассмотрено трактование научной концепции «управления по результатам» и ее влияние на функционирование публичной власти, в частности публичного управления. В процессе исследования выделены базовые принципы концепции «управления по результатам». Раскрыта сущность и значение оценки эффективности работы государственных организаций. Выделен ряд функций, которые может выполнять оценка эффективности.

Ключевые слова: гражданское общество, государство, концепция, публичная власть, управление по результатам, публичное управление.

**APPLICATION OF THE CONCEPT “RESULT-BASED MANAGEMENT”
IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES**

The article deals with the application of the scientific concept of “results management” and its impact on the functioning of public authorities, in particular public administration. In the process of research, the basic principles of the concept of “results management” are highlighted. The essence and significance evaluation of performance of the state organizations is revealed. The content of the “results-based management” is substantiated.

Key words: *civil society, state, concept, public authority, results-based management, public administration.*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07/321.7

Акімов А.В.

Запорізький національний університет

ЕЛЕКТРОННА ДЕМОКРАТІЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглядається категорія «електронна демократія» та поняття механізму її впровадження. Електронна демократія як реальне явище досліджується через звернення до такого документа, як Європейська хартія місцевого самоврядування. Хартія визначає своєю метою прагнення забезпечити реалізацію прав органів місцевого самоврядування та їх захист. Ці органи найбільш близькі громадянам, вони є посередником, який дозволяє громадянам брати участь у розробленні проектів і прийнятті рішень, що впливають на умови їхнього повсякденного життя. Ще одна мета Хартії – надання реального змісту головним принципам, виголошуваним Радою Європи: розвиток демократичної свідомості на теренах Європи (що актуально для України, яка прагне стати частиною Європейського Союзу), гарантія захисту прав людини (поняття використовується у значенні, пропонуваному Декларацією прав людини 1948 р.). Цей документ і його механізми спрямовані на демонстрацію факту, що міра автономності органів місцевого самоврядування є головним маркером реальних демократичних процесів. Принципи прозорості, гласності, публічності, відкритості, справедливості та рівного доступу всіх членів суспільства, декларовані Хартією, забезпечуються впровадженням електронної демократії й електронного урядування.

Ключові слова: електронна демократія, механізм електронної демократії, місцеве самоврядування, електронне урядування, Європейська хартія місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Актуальність розроблення проблем функціонування електронної демократії в контексті світових глобальних процесів сьогодні не викликає сумнівів. Електронна демократія не веде до виникнення іншого типу демократії, відмінного від того типу, який існує там, де вона впроваджується. Але механізми електронної демократії сприяють реформуванню діяльності органів місцевого самоврядування. Розвиток системи міжнародних зв'язків, включаючи світову торгівлю товарами та послугами й поділ праці, прийняття глобальних політичних рішень, зростаюча потреба в забезпеченні безпеки тощо впливають на суверенітет держав, який являє собою основний владний елемент будь-якої національної держави. Постійна зміна й ускладнення глобального світопорядку можуть у подальшому вплинути на зниження як ступеня автономії держав у прийнятті рішень, так і їхнього суверенітету. Це означає, що одним із наслідків глоба-

лізації може стати стирання кордонів держав, які не здатні більше вирішувати весь обсяг проблем, а також зростання ролі й повноважень міжнародних організацій і об'єднань, зміна самого поняття державного суверенітету. Наприклад, «під час вирішення проблем у низці важливих сфер (просування демократії, захист прав людини) міжнародні організації й об'єднання (Рада Європи, Європейський Союз тощо) наділяються наднаціональними повноваженнями й мають здатність до визначення норм і правил, які держави зобов'язуються виконувати» [1, с. 224–225]. Крім того, напрямки й поле діяльності цих організацій починають збігатися й перетинатися. У результаті пріоритет регулювання таких сфер, як захист прав людини, просування демократії, молодіжна політика тощо (які раніше були основними завданнями Ради Європи), нині може частково переходити до іншої організації, а саме до ЄС, що не володіє для цього достатньою правоздатністю. Потреба ЄС в

участі в міжнародних питаннях пов'язана з фактом відкриття загального валютного простору. У зв'язку із цим виникла політична й адміністративна необхідність вирішувати проблеми узгодження всього, що із цим пов'язано, політичним шляхом. Узгодити це допомогла б система впровадження демократичних механізмів і принципів за допомогою нових технологій. Із 1980-х рр. Рада Європи почала розроблення конкретних заходів і документарного оформлення сфери просування демократії. На відміну від проблеми захисту прав людини, де є законодавча база, у сфері просування демократії немає ні універсального визначення, ні розвиненої законодавчої бази. Незважаючи на важливість для обох організацій просування демократії Європейським Союзом і Радою Європи, ці організації мають різний набір інструментів. Основними інструментами Ради Європи в галузі просування демократії є такі: 1) програми співробітництва, що реалізуються Управлінням із демократичних інститутів; 2) Департамент із питань місцевої та регіональної демократії й ефективного управління Ради Європи; 3) Конгрес місцевих і регіональних органів влади; 4) Форум Ради Європи; 5) Венеціанська комісія; 6) комунікаційна політика [1, с. 225].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інформаційне суспільство, яке уможливило появу електронних засобів для забезпечення електронної демократії, досліджували Д. Белл, М. Кастельс, Д. Хелд, Е. Тоффлер, З. Бжезінський, К. Маркс, С. Кліфт, Ф. Котлер, Й. Масуда, Т. Стоуньєр. Серед російських і українських дослідників електронній демократії й електронному урядуванню в контексті місцевого самоврядування присвячені праці Р. Абдєєва, А. Гальчинського, Я. Жаліло, К. Линьової. Електронний уряд вивчали І. Богдановська та Л. Лойко.

Постановка завдання. Метою статті є вивчення механізмів і особливостей упровадження електронної демократії, визначення самого поняття «електронна демократія» через звернення до Європейської хартії місцевого самоврядування – одного з основних документів, що регулюють зазначений процес.

Виклад основного матеріалу дослідження. Електронна демократія в рамках нашого дослідження розглядається як така форма взаємодії громадян і влади, за якої процеси інформування та залучення громадян у політику, голосування, спільне обговорення та прийняття рішень, контроль за їх виконанням тощо здійснюються на основі новітніх інформаційно-комунікаційних

технологій. Концепція електронної демократії активно розробляється в сучасній науці. Фахівці виділяють у ній два напрями:

1) пряма демократія (яка інакше називається демократією участі);

2) комунітарна демократія.

Перший напрям представлений працями І. Масуди та Б. Барбера, які відзначають зростання значення прямої участі громадян у політиці й управлінні громадськими справами через нові інформаційні канали. У результаті поступово буде подолане політичне представництво професіоналів, чиновників і експертів. Прихильники комунітарного підходу відзначають, що в електронному просторі взаємодіють різні групи, асоціації, громадяни, які обговорюють і приймають рішення з найширшого кола питань без участі професійних посередників. При цьому деякі вчені говорять про якісно новий етап у розвитку демократії, що свідчить про своєрідне повернення до прямої демократії з її відсутністю посередників в особі обраних представників, політичних партій та інших структур. За висловом М. МакЛюєна, ідеться про новий етап «глобального села». «Упровадження нових інформаційних технологій веде до настання третьої (після античного та представницького етапів) епохи демократії» [9, с. 87]. Слід підкреслити, що значний відбиток на демократичну конфігурацію інформаційних мереж накладає глобалізація сучасного світу. Вона послаблює контроль національних держав над комунікаційними джерелами та сприяє широкому й безперешкодному поширенню політичних ідей і демократичного досвіду. Можна навести й інші авторські візії. Є. Жуков, наприклад, подає таке своєрідне пояснення явища електронної демократії: «...електронна форма функціонування держави, її взаємодія з громадянським суспільством за допомогою сучасних засобів масової комунікації (електронна держава), електронна форма розвитку самого громадянського суспільства (електронна демократія)» [3, с. 197]. Н. Лаврик у праці «Електронна демократія: світовий досвід» наводить приклади впровадження механізмів електронної демократії в Канаді та Великобританії. Інститут місцевого самоврядування в Канаді формально не визнається формою народовладдя, і відповідне його сприйняття є принаймні неявним, інтерес до форм прямої демократії й участі громадян у вирішенні питань місцевого значення має місце, а самі ці форми показують позитивну динаміку розвитку. Розвиток форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування на

сучасному етапі в Канаді більшою мірою помітний у великих урбанізованих муніципалітетах. У невеликих муніципальних утвореннях, де жителі часто мають щоденний прямий доступ до обраних членів ради або міського голови, форми прямої демократії розвиваються набагато слабкіше. Це справедливо й для України. Значні темпи розвитку електронної демократії спостерігаються у Великій Британії. Із 2013 р. уряд держави орієнтований на те, щоб зробити доступними електронні сервіси в офлайн для решти громадян своєї країни (17%). Близько половини людей, що залишаються офлайн (48%), мають потенційний доступ до мережі Інтернет (через дітей, знайомих, сусідів, друзів), однак вважають за краще звертатися до державних послуг виключно традиційним способом і не зраджувати своїм звичкам. У Сполученому Королівстві щодо цього питання ведеться робота за трьома напрямками:

- 1) популяризація інтернет-сервісів;
- 2) збереження традиційних шляхів надання сервісів;

3) пристосування інтернет-сервісів до потреб недосвідчених користувачів [6, с. 71–72].

Наявні різні методи електронної демократії. Найчастіше використовується триступенева класифікація (інформація – комунікація – передача чи інформація – комунікація – участь). Низка дослідників розглядає також класифікацію з чотирма рівнями (інформація – консультація – співпраця – спільне визначення) [7].

«Нині створено інформаційну систему «Електронний уряд». Це система збору, введення, пошуку, оброблення, збереження та надання на вимогу користувача інформаційних ресурсів згідно з визначеними критеріями, що покликана забезпечити надання органами влади послуг фізичним і юридичним особам, а також їх інформування про діяльність органів влади» [4, с. 54]. «Рекомендації з е-урядування Комітету Міністрів Ради Європи» дають цілком чіткий перелік принципів, на основі яких в ідеалі має функціонувати електронний уряд. Але концепція електронної демократії не фокусується лише на електронному уряді як єдиній формі організації суспільно-політичної діяльності громадян. Електронна демократія може набувати будь-яких форм залежно від політичного устрою тієї чи іншої держави. Мета – підвищення політичної участі населення.

Електронна демократія пов'язана з використанням різних інструментів і механізмів. До таких можна віднести онлайніві інтернет-платформи політичних партій і організацій, політичні

форуми, дистанційне онлайн-голосування, політичний краудсорсинг, онлайн-референдуми тощо. С. Кліф дає таке визначення електронної демократії: «Е-democracy – це використання інформаційно-комунікаційних технологій і стратегій «демократичним сектором» у рамках політичних процесів місцевих громад, штатів/регіонів і на світовій арені» [5, с. 125]. Згідно з його теорією, «демократичний сектор» складається з таких демократичних сил:

- уряд;
- виборні посадові особи;
- засоби масової інформації та великі інтернет-портали;
- політичні партії та групи інтересів;
- організації громадянського суспільства;
- міжнародні урядові організації;
- громадяни/виборці.

Між тим електронний уряд виявляється найбільш поширеною формою електронної демократії. Деякі дослідники називають електронний уряд основним інструментом електронної демократії, а головним «механізмом електронної демократії при цьому виступає електронне голосування, тобто голосування виборців за допомогою електронних засобів: комп'ютера, спеціально голосуючої машини, Інтернету, стаціонарного або мобільного телефону, цифрового телебачення» [8, с. 473–474].

Необхідно приділити особливу увагу досвіду Європи у впровадженні електронної демократії. Електронний уряд у Європі став чи не найголовнішим інструментом у реформуванні політико-державного управління та в роботі органів місцевого самоврядування: була створена більш гнучка, прозора та публічна адміністрація. Європейська Комісія зазначає, що «електронний уряд означає використання різних інформаційних технологій і програм, а також організаційні зміни практичних підходів до управління» [10, с. 273]. Головна мета – поліпшення якості державних послуг, зміцнення демократичного процесу та підтримка громадянського суспільства. З ініціативи Комісії електронний уряд має бути:

- відкритим і прозорим, відповідати очікуванням громадян, бути підзвітним і відкритим для демократичної участі;
- доступним для різних груп і верств населення, орієнтованим на кінцевого користувача державними послугами;
- ефективним, таким, що функціонує на гроші платників податків, економним із погляду часу та витрат.

Головним документом, де прописані деталі впровадження електронної демократії на рівні місцевого самоврядування, є Європейська хартія місцевого самоврядування. По-перше, місцеве самоврядування цим документом визначається як право і фактична здатність «самоврядних територіальних спільнот здійснювати управління й вирішувати в рамках законів під свою відповідальність значну частину публічних справ в інтересах громадян, які проживають на відповідній території» [2, с. 2]. Хартія зобов'язує держави, які її підписали та ратифікували, закріпити в національному законодавстві та застосовувати на практиці сукупність юридичних норм, що гарантує політичну, адміністративну та фінансову незалежність муніципальних органів. Вона також установлює необхідність конституційного регулювання автономії місцевого самоврядування. Це є важливим у контексті процесів децентралізації, які проводяться в Україні. Хартія зазначає, що представники органів місцевого самоврядування заслуховуються, наскільки це можливо, «своєчасно й належним чином у процесі планування та прийняття рішень у всіх питаннях, що їх безпосередньо стосуються» [2, с. 3]. Проблема, з якою зіткнулися прихильники впровадження електронної демократії у вітчизняному просторі, полягає в складності регулювання відносин і контролю механізмів і процесів в Інтернет-полі. Це зумовлює необхідність вкладання великих фінансових ресурсів у розроблення відповідних програм (програмного забезпечення, онлайн-платформи, на базі якої реалізовуватимуться стратегії електронної демократії). Фактично принципи демократії в сучасному глобалізованому просторі можна реалізувати лише через впровадження електронної демократії й електронного уряду як її виразника. Цілісність віртуального простору дозволяє повернути втрачену безпосередність контакту між людьми та структурами, у цьому разі – державними органами. У таких умовах електронна демократія виявляється єдиною можливою. В Україні, крім цього, має місце велика проблема недовіри громадян до органів державної влади (представники яких зловживають владою, делегованою їм народом). Ця проблема вирішується через упро-

вадження принципів прозорості громадянського контролю за діяльністю представників державних органів, що може бути вирішено лише через посередництво онлайн-платформ електронної демократії.

Висновки. Використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в оптимізації політичного процесу пов'язане з розвитком і підвищенням рівня участі населення в прийнятті політичних рішень, що сприяє розвитку електронної демократії. Електронна демократія може визначатися як нова форма організації колективних дій, що реалізуються за допомогою сучасних інтернет- і медіатехнологій, що дає можливість безпосередньо впливати на прийняття політичних рішень. Її метою є розвиток і зміцнення демократичних інститутів, а також залучення широких мас до участі в суспільно-політичній діяльності. Реалізація електронної участі має важливий аспект, який полягає в тому, що під час розроблення сайтів міністерств і відомств обов'язково повинні бути створені прості та доступні для користувачів інструменти електронної участі. Таким чином, впровадження інформаційно-комунікаційних технологій і систем електронного уряду як основного інструменту електронної демократії безпосередньо впливає на розвиток демократії, підвищує рівень політичної участі громадян у процесі прийняття рішень. Електронна демократія містить у собі величезний потенціал, здатний зробити демократичний процес усебічним, прозорим, плюралістичним і широким. Європейська хартія місцевого самоврядування в цій ситуації визначає можливі межі відповідальності та коло питань, яке може вирішуватися органами місцевого самоврядування й муніципалітетами. Електронна демократія дозволяє громадянам брати участь у політичному житті безпосередньо. Головними елементами такої демократії, заснованої на безпосередній політичній участі громадян, є комунікація за типом «один – багатьом»; засноване на інтерактивності пряме представництво; створення умов для залучення громадян до процесу прийняття політичних рішень і відновлення довіри до парламентських інститутів (що особливо актуально для українських реалій).

Список літератури:

1. Данилина М. Інструменти и взаимодействие Совета Европы и Европейского Союза в сфере продвижения демократии. Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2011. Вып. 4. С. 244–258.
2. Европейская Хартия местного самоуправления. URL: http://smr.gov.ge/Uploads/evropuli_q_39dab5dc.pdf.
3. Жуков С. Теоретико-методологичні засади розуміння форми державного устрою в добу інформатизації. Вісник Маріупольського державного університету. 2013. № 5. С. 196–201.

4. Конашевич Ю. Види, принципи і напрями діяльності електронного уряду. Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2013. №1. С. 53–64.
5. Копалкіна Е. Концептуальні основи дослідження електронної демократії. Вестник Російського університета дружби народів. Серія: Політологія. 2014. № 2. С. 123–135.
6. Лаврик Н. Електронна демократія: світовий досвід. Вестник ЗабГУ. 2017. Т. 23. № 2. С. 67–75.
7. Лазаричева Е. Муниципальный уровень электронной демократии: теоретические и практические аспекты. Власть. 2013. № 4. С. 39–43.
8. Лойко Л. Інструменти, механізми та еволюція електронного урядування. Правова держава: щорічник наукових праць. 2010. № 21. С. 471–476.
9. Омеличкін О. Електронна демократія: поняття, проблеми. Вестник КемГУ. 2014. № 1 (57). Т. 2. С. 86–89.
10. Шустова М. К вопросу внедрения электронного правительства и электронной демократии в Европе. Общество и право. 2011. № 2. С. 273–276.

ЕЛЕКТРОННА ДЕМОКРАТІЯ В КОНТЕКСТЕ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЬКОГО САМОУПРАВЛЕННЯ

В статті розглядається категорія «електронна демократія» і поняття механізму її застосування. Електронна демократія як реально існуюче явище досліджується через звернення до такого документа, як Європейська хартія місцевого самоуправління. Хартія визначає своєю метою прагнення забезпечити реалізацію прав органів місцевого самоуправління та їх захисту. Ці органи – найбільш близькі громадянам, вони виступають посередником, який дозволяє громадянам брати участь у розробці проєктів та прийнятті рішень, що впливають на умови їх повсякденного життя. Ще однією метою Хартії є надання реальної змістовності головним принципам, декларованим Радою Європи: розвиток демократичного свідомості на території Європи (що актуально для України, яка прагне стати частиною Європейського Союзу), гарантія захисту прав людини (поняття використовується в значенні, запропонованому Декларацією прав людини 1948 р.). Цей документ та його механізми спрямовані на демонстрацію того факта, що міра автономності органів місцевого самоуправління виступає головним маркером реальних демократичних процесів. Принципи прозорості, відкритості, публічності, справедливості та рівного доступу всіх членів суспільства, декларовані Хартією, забезпечуються використанням електронної демократії та електронного управління.

Ключові слова: електронна демократія, механізм електронної демократії, місцеве самоуправління, електронне управління, Європейська хартія місцевого самоуправління.

ELECTRONIC DEMOCRACY IN THE CONTEXT OF THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

This scientific article is devoted to the investigation of the category “electronic democracy” and the concept of the mechanism of its application. Electronic democracy as an actual phenomenon is examined through a reference to a document called “European Charter of Local Self-Government”. The Charter was adopted on 15 October, 1985 by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (Congress of the Council of Europe). The Charter defines the purpose striving to ensure the implementation of local government rights and their protection. It is important that the Charter is an international treaty. The Charter, therefore, takes precedence over the national legislation of each of the states that have signed and ratified it. The Charter obliges states to consolidate in domestic legislation and apply in practice a set of legal norms guaranteeing the political, administrative and financial independence of municipalities. It also establishes the need for constitutional regulation of the autonomy of local self-government. These local state authorities are the closest to citizens; they are a medium that allows citizens to participate in developing projects and making decisions that affect the conditions of their daily lives. Another goal of the Charter is to give real substance to the main principles declared by the Council of Europe: the development of democratic consciousness in the territory of Europe (which is relevant for Ukraine, which seeks to become part of the European Union), a guarantee of the protection of human rights (the term is used in the meaning proposed by the Declaration of Human Rights which was adopted in the 1948). This document and its mechanisms are aimed at demonstrating the fact that the measure of autonomy of local self-government bodies is the main marker of real democratic processes. The principles of transparency, openness, publicity, openness, fairness and equal access of all members of society, declared by the Charter, are ensured through the use of e-democracy and e-government.

Key words: e-democracy, e-democracy mechanism, local government, e-government, European Charter of Local Self-Government.

Бриль М.В.

Національна академія державного управління при Президентові України

ВПЛИВ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО ПІДХОДУ НА СТАЛІСТЬ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

До початку реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні державна політика підтримки сільських територій України була фактично відсутня. Це спричинило соціально-економічні депресії сіл та негативні демографічні тенденції сільських територій. З огляду на зазначене негайного й одночасно довгострокового реагування з боку органів місцевого самоврядування потребує кожен напрям розвитку сільської місцевості. Спроби вирішити накопичені проблеми шляхом окремих фрагментарних заходів на операційному рівні мають тимчасовий характер і не забезпечують сталий розвиток громади. Саме тому особливої актуальності набуває програмно-цільовий підхід, який покликаний вирішити завдання довгострокового прогнозування та стратегічного планування розвитку сільських територій.

Ключові слова: програмно-цільовий підхід, сільська територія, сталий розвиток, якість життя, економічний розвиток, ефективне управління.

Постановка проблеми. Передумовою належного розвитку суспільства є формування ефективної державної політики, яка передбачає обґрунтовану постановку цілей розвитку, дисципліноване, контрольоване виконання намічених завдань і прийнятих рішень і використання монетарних механізмів регулювання. Саме програмно-цільовий підхід віднесено до концептуальних засобів, які найбільшою мірою відображають діяльнісні підходи до управління, сприяють формуванню напрямів управління та виявленню проблем, що вимагають вивчення й ефективного вирішення, закладають підґрунтя для розроблення стратегічних планів або відправних програм для усунення перешкод на шляху до досягнення поставлених цілей. Однак занепад сільських територій України та низка тісно пов'язаних демографічних і соціальних проблем вимагають продовження досліджень різних аспектів цієї проблематики в контексті необхідності реалізації програмно-цільового підходу до розвитку сільської інфраструктури, ефективного функціонування сільського господарства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розвитку сільських територій і програмно-цільового підходу досліджувалися низкою вітчизняних і зарубіжних науковців. Вагомий внесок у дослідження цієї проблематики зробили такі вітчизняні вчені, як О. Берданова, В. Бєседін, В. Вакуленко, Н. Васильєва, Ю. Ганущак, Л. Дід-

ківська, Н. Карданська, В. Керецман, О. Коротич, В. Куйбіда, І. Куліш, В. Мамонова, Є. Матвійшин, С. Романюк, О. Осауленко, Д. Стеченко, О. Сушинський, А. Ткачук, Ю. Шаров та інші.

Так, Н. Васильєва відносить програмно-цільовий метод до одного з основних механізмів соціально-економічного розвитку, який «спрямований на реалізацію цільових настанов розвитку поселення з вирішення актуальних питань (зайнятність, правопорядок, медичне обслуговування, транспорт та інші)» [1, с. 20–21].

Л. Дідківська зазначає, що «програмно-цільовий метод – це розроблення важливих програм вирішення найактуальніших соціальних, економічних, екологічних, науково-технічних, регіональних проблем розвитку суспільства» [2, с. 68].

Д. Стеченко вважає, що «програмно-цільовий метод в управлінні регіональним розвитком – це система науково-методичних заходів, яка забезпечує розв'язання проблем міжгалузевого та міжрегіонального характеру шляхом ув'язування цілей із ресурсами» [8, с. 117].

Досліджуючи проблеми програмно-цільового підходу управління, Н. Карданська зазначає, що «програмно-цільова модель забезпечує прив'язку цілей плану й проекту з ресурсами за допомогою спеціальних програм, що налаштовує на комплексне здійснення проектних робіт і ефективний розвиток виробництва» [4, с. 57].

Енциклопедія державного управління дає визначення поняття програмно-цільової форми як поєднання правової й організаційної форм державно-управлінських рішень. У контексті стратегічного планування розвитку території енциклопедія державного управління розтлумачує процеси формування системи цілей як формування комплексу програмно-цільових засобів реалізації цілей через «формування набору проєктів реалізації проблемно-орієнтованих цілей; структуризацію проєктів і планування їх реалізації; визначення витрат на реалізацію проєктів; визначення суспільної корисності (результатів) проєктів; зіставлення витрат на реалізацію портфеля проєктів із фінансовими можливостями й формування остаточного варіанта портфеля проєктів» [12, с. 287, с. 613].

Постановка завдання. Метою статті є аналіз праць вітчизняних і зарубіжних науковців для з'ясування основних складових частин програмно-цільового підходу та його впливу на сталий розвиток сільських територій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зазначимо, що програмно-цільовий підхід до розвитку сільських територій є однією з основних форм комплексного, системного підходу до процесів управління об'єктами, процесами, відносинами різної природи та змісту, способом вирішення складних завдань за допомогою вироблення та здійснення системи програмних заходів, орієнтованих на цілі, досягнення яких забезпечує розв'язання проблем, що виникли. Його призначення полягає в обґрунтуванні зосередженості ресурсів для вирішення комплексних проблем, забезпечення координації видів діяльності та заходів, що здійснюються окремими відомствами й різними рівнями управління, підвищення ефективності виконання прийнятих рішень. Основний наголос програмно-цільового підходу в державному управлінні зроблено на обов'язковості досягнення максимально можливого та соціально вагомого ефекту в результаті використання коштів, сплачених платниками податків. Отже, кінцевим результатом впливу програмно-цільового підходу на розвиток сільських територій є саме сталість такого розвитку. Під сталістю розвитку ми розуміємо поєднання соціальної, економічної й екологічної складових частин розвитку, які забезпечують економічне зростання та покращення якості життя, зокрема й для майбутніх поколінь.

Разом із тим науковці й спеціалісти з державного управління досі не дійшли одностайності в розумінні визначення програмно-цільового під-

ходу. Тому узагальнимо графічно складові елементи програмно-цільового підходу, на аналізі яких ми зупинимося нижче (рис. 1) (складено автором – М. Б.).

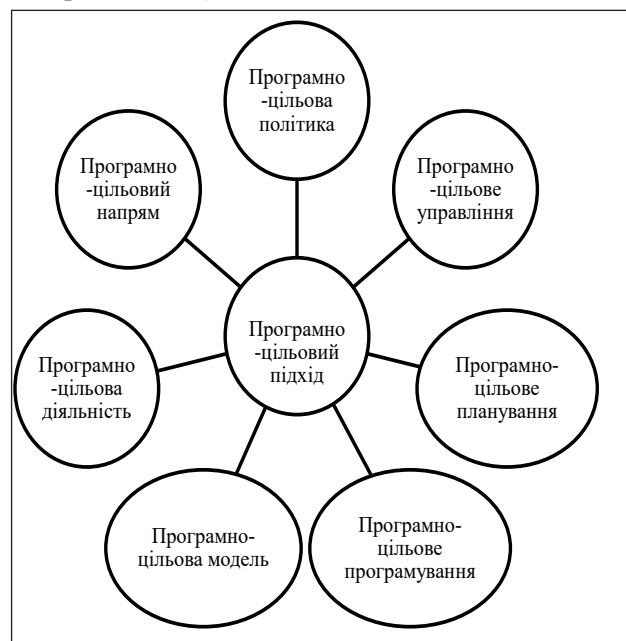


Рис. 1. Елементи програмно-цільового підходу

У нашому розумінні програмно-цільового підходу до розвитку сільських територій можна сказати, що стратегічний план поселення, села, який має чітко окреслені результати виконання стратегії, повинен гармонізуватися з мотивами та цілями жителів цього поселення чи села.

Ураховуючи викладене вище, робимо висновок, що програмно-цільовий підхід в Україні здійснюється на основі таких принципів: конституційності й законності (відповідно до Конституції та Законів України, актів Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України); координації – просторового узгодження секторальних політик, цілей, пріоритетів і цілей центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування; єдності – неодмінності забезпечення просторової, політичної, економічної, інформаційної, соціальної, гуманітарної цілісності України; децентралізації – збалансованого розподілу владних повноважень з управління розвитком територій між центральними й місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування з передачею відповідних ресурсів; деконцентрації – перерозподілу владних повноважень у межах системи органів виконавчої влади; партнерства – узгодження цілей, пріоритетів і дій органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування

з іншими суб'єктами регіонального розвитку, забезпечення тісного співробітництва, кооперації та солідарності між ними в процесі формування та реалізації державної регіональної політики; відкритості – прозорості, прогнозованості, передбачуваності дій органів державної влади й органів місцевого самоврядування у сфері формування та реалізації державної регіональної політики; сталого розвитку – розвитку суспільства, що дозволяє задовольняти потреби нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь; історичної спадкоємності – урахування та збереження позитивних надбань попереднього розвитку регіонів [14, с. 196–197].

Розглянемо основні категорії, що використовуються в програмно-цільовому управлінні сільською місцевістю. Програмно-цільовий підхід є пріоритетною функцією управління, що складається з підготовки різних варіантів управлінських рішень у вигляді прогнозів, проектів, програм і планів, з обґрунтування їхньої оптимальності та забезпечення можливості виконання й контролю за їхнім виконанням [9, с. 39–43]. Планування включає науково обґрунтоване визначення цілей, показників, завдань, термінів, темпів, пропорцій розвитку соціальних процесів і основних засобів їх перетворення в життя за допомогою порівняльної оцінки альтернативних варіантів і прийняття найбільш доцільного.

У державному управлінні програмно-цільова модель дозволяє науково обґрунтувати можливі шляхи розвитку конкретного об'єкта управління на певний період часу. Планування включає аналіз, прогнозування соціально-економічного розвитку, визначення найраціональнішого варіанта розвитку, розроблення й реалізацію заходів на досягнення визначених цілей. Кінцевим продуктом планування є план – документ, у якому визначена система взаємоузгоджених завдань, об'єднаних спільною метою, визначеними термінами, методами й послідовністю досягнення [3, с. 149].

Основними методологічними принципами планування є такі: науковість, соціальна спрямованість і пріоритет суспільних потреб; підвищення ефективності суспільного виробництва, пропорційність і збалансованість; пріоритетність; узгодження короткострокових і перспективних цілей і завдань.

Починаючи з кінця 2010 р., у фінансовій сфері з'явилося нове поняття – «програмно-цільовий метод у бюджетному процесі», під яким розуміють «метод управління бюджетними коштами для

досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу» [11, ст. 2].

Методи цільового планування – це система засобів розроблення, обґрунтування, взаємоузгодження й оптимізації планових завдань і показників. До них належать такі: балансовий, нормативний, аналітичний, варіантний, проблемно-цільовий, економіко-математичний, комплексний метод тощо. Із подання американських учених і політиків для визначення такої частини бюджетної процесу, як спрямування фінансових коштів на вирішення певного соціально-економічного завдання, став використовуватися термін «програма» [5, с. 39–40; 10].

Програми розглядалися як інструмент планової діяльності, призначений для комплексного ув'язування виробничо-економічних (територіальних і галузевих) і соціально-економічних (проблемно-цільових) аспектів розвитку сільської території. Як правило, вони включалися в технологію управління на передплановій стадії й використовувалися з метою підвищення наукового рівня й ресурсної обґрунтованості та п'ятирічних планів.

Програма – це «намічений до планомірного здійснення, об'єднаний єдиною метою й віднесений до певних строків комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів соціального, економічного, наукового, технічного, організаційного характеру, спрямованих на розв'язання цих завдань, із визначенням ресурсів і їх джерел, що використовуються» [7, с. 131]. Найбільш загальними особливостями програм є такі: єдність мети, фіксування комплексу зумовлених метою завдань і заходів, забезпечення останніх ресурсами, планомірність реалізації, конкретність строків виконання, комплексність завдань і їх розв'язання.

Із 80-х рр. ХХ ст. у політико-управлінському лексиконі затвердився термін «цільова комплексна програма», під якою розуміли «директивний і адресний документ, що становить собою пов'язаний за ресурсами, виконавцями і строками здійснення комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, об'єднаний загальною метою» [7, с. 131]. Треба відзначити, що цей термін не дуже вдалий. Прикметники «цільова» й «комплексна» характеризують атрибутивні властивості. Нецільових і не комплексних програм просто не буває. Будь-яка програма в явному чи прихованому вигляді містить мету та якийсь набір (комплекс) засобів її здійснення. Але сьогодні програма вважається

комплексною, якщо вона об'єднує декілька програм споріднених напрямів відповідної сфери та передбачає їх фінансування за кількома кодами функціональної класифікації видатків місцевого бюджету. Державні цільові програми поділяються на програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля тощо.

Дуже близьким за значенням до терміна «програма» є термін «проект». Традиційно це поняття розуміється як план споруди чи конструкції. Звично також сприймається словосполучення «проект закону». Це традиційне тлумачення, яке означає, по суті, нарис, пропозицію, побажання, ідею й один із варіантів її втілення, ще неіснуючу річ. Новаторське тлумачення передбачає розуміння проекту як елемента, фрагмента, етапу у виконанні певних програм, самодостатнього управлінського рішення соціального, господарського, фінансового характеру. Таке значення терміна «проект» передбачає не пропозицію, що допускає зміни, альтернативи, уточнення, а конкретне завдання, обмежене визначеними рамками в просторі й часі, рівнем фінансування тощо [6, с. 35]. Отже, проект можна визначити як «комплекс взаємопов'язаних заходів, розроблених для досягнення певних цілей протягом певного часу за встановлених ресурсних обмежень» [13, с. 55].

Зазначимо, що незважаючи на широке застосування програмно-цільового управління на рівні регіону, практика засвідчує його недостатню результативність (особливо на базовому рівні – рівні села) через несистематизоване нормативно-правове та методичне забезпечення, недосконалість процесу організації програмно-цільового менеджменту, недостатню професійну компетенцію суб'єктів програмно-цільового управління та низький рівень контролю за реалізацією програмно-цільової діяльності. Саме тому реформа місцевого самоврядування та територіальної орга-

нізації влади, яка наразі проводиться в Україні, покликана розв'язати всі питання, на вирішенні яких ми акцентуємо увагу в нашому дослідженні.

Висновки. Узагальнюючи наукові розроблення із застосування програмно-цільового підходу до розвитку сільських територій, можна зробити висновок, що у вітчизняних і зарубіжних дослідженнях понятійний апарат галузі науки «Державне управління», «Публічне управління й адміністрування» не містить єдиного тлумачення дефініції «програмно-цільовий підхід», хоча цей термін повсюдно використовується в наукових працях (програмно-цільовий підхід, програмно-цільове планування, програмно-цільовий напрям, програмно-цільове управління, програмно-цільова модель, програмно-цільова діяльність, програмно-цільова політика). Під цими термінами науковці розуміють комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на досягнення цілей розвитку; процес гармонізації соціально-економічних, екологічних, інформаційних, гуманітарних складників розвитку.

Таким чином, на сучасному етапі зміцнення й сталого розвитку сільських територій програмно-цільовий підхід до розвитку сільських територій є одним із найбільш ефективних методів державного регулювання, особливо для України. Цей підхід має лежати в основі державної політики, оскільки сприяє забезпеченню сталого територіального розвитку шляхом стратегічного планування напрямів і векторів розвитку держави, належного законодавчого забезпечення, яке створює сприятливе середовище для розвитку країни в цілому, а також для розвитку сільських територій на базовому рівні. Програмно-цільовий підхід до державного управління розвитком сільських територій набуває дедалі більшого значення й актуальності й розглядається як один із визначальних напрямів удосконалення системи публічного управління.

Список літератури:

1. Васильєва Н. Вдосконалення механізму соціально-економічного розвитку міст із моногалузевою структурою виробництва в Україні: монографія. Донецьк, 2009. 173 с.
2. Дідківська Л., Головка Л. Державне регулювання економіки: навч. посіб. Київ, 2002. 68 с.
3. Желюк Т. Регулятивний вплив держави на соціально-економічний розвиток регіону. Вісник Тернопільської академії народного господарства. 1998. № 4. С. 148–151.
4. Карданская Н. Основы принятия управленческих решений. Москва, 1998. 57 с.
5. Лебедева Е. Программно-целевой подход к научным исследованиям в США. Москва, 1980. 40 с.
6. Макух Я. Термінологічні рівні поняття «проект». Глобалізація та управління проектами у XXI столітті: матеріали наук.-практ. конф. (Львів, 9–10 жовтня 2003 р.). Львів, 2003. С. 35–37.
7. Райзберг Б. Системный подход в перспективном планировании. Москва, 1975. 131 с.
8. Стеченко Д. Управління регіональним розвитком. К., 2000. 224 с.
9. Черныш Е. Молчанова Н. Прогнозирование и планирование в условиях рынка. Москва, 1999. 43 с.

10. Шершньова З. Стратегічне управління: підручник. 2-ге вид., перероб. і доп. 2004. URL: <http://buklib.net/books/21968/> (дата звернення: 12.02.2018).
11. Бюджетний Кодекс України від 08.07.2010 р № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
12. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. управління при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. Ковбасюк (голова) та ін. Київ, 2011. 748 с.
13. Оцінка проектів: посіб. для громадських організацій. Харків, 2002. 57 с.
14. Куйбіда В., Ткачук А., Забуковець-Ковачич Т. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід / за заг. ред. А. Ткачука. Київ, 2010. 224 с.

ВЛИЯНИЕ ПРОГРАМНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА НА УСТОЙЧИВОСТЬ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

До начала реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине государственная политика поддержки сельских территорий практически отсутствовала. Это привело к социально-экономической депрессии сел, а также к негативным демографическим тенденциям сельских территорий. В связи с вышеизложенным необходимо моментальное и в то же время долгосрочное реагирование со стороны органов местного самоуправления по каждому направлению развития сельской местности. Решение накопившихся проблем с помощью отдельных фрагментарных действий на операционном уровне имеет временный характер и не обеспечивает устойчивое развитие общины. Поэтому особенно актуальным является программно-целевой подход, который способствует решению задач долгосрочного прогнозирования и стратегического планирования развития сельских территорий.

Ключевые слова: *программно-целевой подход, сельская территория, устойчивое развитие, качество жизни, экономическое развитие, эффективное управление.*

INFLUENCE OF PROGRAMME AND TARGET APPROACH ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RURAL TERRITORIES

Prior to the start of local self-governance and territorial set-up reform carried out in Ukraine the state policy of rural territories support was practically absent. This has caused the social and economic depression of villages as well as negative demographic tendencies within rural territories. Taken into account the mentioned every rural development sector requires special attention from local self-government bodies. In case of operationally fragmented decisions to be taken for solving the current problems rural territories do not gain their sustainable development, but rather have temporary character. Hence, program and target approach is of top priority since it helps long-term prognosis and strategic planning for rural territories development.

Key words: *program and target approach, rural territory, sustainable development, quality of life, economic development, effective administration.*

Івженко І.Б.

Національна академія державного управління при Президентові України

ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТ ФОРМУВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ВОЛОНТЕРСЬКИМИ РУХАМИ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ

У статті розглядається специфіка формування ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування з волонтерськими рухами у світлі Закону України «Про волонтерську діяльність», у контексті реалізації соціальної роботи на рівні територіальної громади. Доведено, що більшість волонтерських угруповань виникає стихійно, як реакція на процеси в соціальному середовищі і не обмежена замовленням різних громадських організацій, які виконують певні соціальні функції, зазначені статутом про діяльність. Запропоновано поняття волонтерської групи, сформованої за дифузійним принципом із колегіальною функцією, яка є проміжною ланкою налагодження комунікацій з органами влади з метою спільного обговорення та прийняття рішень щодо соціальної підтримки незахищених категорій населення. Виявлено, що в діяльності волонтерських груп, сформованих за дифузійним принципом із колегіальною функцією, спрацьовує ефект синергії, наслідком якого є поява якісно нових джерел розвитку, підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади, в результаті поєднання окремих частин, елементів, факторів в єдину систему за рахунок так званого системного ефекту (емерджентності).

Ключові слова: система місцевого самоврядування, волонтерський рух, взаємодія, соціальна робота, ефективність органів публічного управління.

Постановка проблеми: Сучасні трансформаційні перетворення в Україні значною мірою залежать від демократизації публічного управління, оскільки гармонійність і збалансованість територіальних громад, залучення населення до вирішення пріоритетних питань місцевого значення є однією з важливих передумов стабільного розвитку країни та суспільства в цілому. Відсутність ефективної моделі взаємодії між місцевою владою та громадянським сектором призводить до стримування демократичних процесів у суспільстві, не сприяє соціально-економічному розвитку, розв'язанню певних соціальних проблем.

Процеси, які відбуваються в соціальній сфері сучасного українського суспільства, виносять на порядок денний питання модернізації публічного управління, тому виникає потреба у формуванні ефективної моделі взаємодії системи органів місцевого самоврядування з волонтерськими рухами в процесі реалізації соціальної роботи, оскільки досвід демократичних держав показує, що розвиток громадянського суспільства за системної державної підтримки дає змогу залучати додаткові людські, організаційні, фінансові та технічні

ресурси для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг, сприяти процесу децентралізації державного управління і підвищенню його якості, а також скоротити державні видатки і запобігти корупційним ризикам [13].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До аналізу сучасного стану дослідження демократизації системи місцевого самоврядування в контексті розвитку громадського суспільства, волонтерства зокрема, долучалися чимало вчених. Так, Безпалько О.В. [2], Буасьє П. [3], Заверико Н.В. [9], Іванова А.С. [12], Пермяков Ю.І. [19], Полехіна Л.В. [20] досліджували феномен розвитку зарубіжного та вітчизняного волонтерства, його можливості та переваги. Описом змісту, напрямів та форм волонтерської діяльності в суспільстві займалися Вайнола Р.Х. [4], Голованова Т.П. [6], Друженко Т. [7], Решетников О.В. [23], Ходорчук А.Я. [25], Холостова Е.І. [26]. Аналізували правові основи діяльності волонтерства в Україні Шиндаулетова С.С. [28]. Однак вищезазначеними науковцями проблеми взаємодії волонтерських рухів з органами місцевого самоврядування в процесі реалізації соціальної роботи розглянуті

фрагментарно, що доводить значущість вказаної теми даного дослідження та постановку мети.

Метою статті є обґрунтування підходів щодо формування ефективної взаємодії системи органів місцевого самоврядування та волонтерських рухів у процесі реалізації соціальної роботи.

Завданнями даного дослідження є:

1) узагальнення поняття «соціальної роботи»;
2) аналіз чинного законодавства про здійснення волонтерської діяльності щодо розширення можливостей формування взаємодії системи органів місцевого самоврядування з волонтерськими рухами в контексті соціальної роботи

3) обґрунтування процесів налагодження комунікації органів місцевої влади та ініціаторів волонтерських груп із метою спільного обговорення та прийняття рішень щодо соціальної підтримки незахищених категорій населення.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах головним вектором суспільного розвитку країни є соціальна сфера. Україна, відповідно до ст. 1 Конституції України, є демократичною, соціальною, правовою державою і проголошує вищою цінністю соціальну справедливість. Соціальна держава – це форма організації суспільства, яка здатна забезпечити соціальний прогрес, а серед її головних пріоритетів виступають соціальний захист населення, попередження соціально-економічних конфліктів, дотримання соціальних стандартів та принципів гідного життя для населення територіальних громад.

Так, глобальна тенденція до децентралізації, регіоналізації і муніципалізації соціальної політики знайшла своє відображення і в розвитку місцевого самоврядування. В Україні роль органів місцевого самоврядування у вирішенні соціальних проблем значно зросла, що обумовлено цілою низкою факторів. По-перше, масштаби країни визначають необхідність адаптації соціального захисту до різноманітності місцевих умов. По-друге, власне у віданні органів місцевого самоврядування містяться питання утримання і розвитку соціальної сфери, до яких у тому ж числі відносять організацію, утримання і розвиток установ освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення; соціальну підтримку і сприяння зайнятості населення.

На сучасному етапі розвитку українського суспільства соціальна робота є тим інструментом, завдяки якому відбувається впровадження соціальної політики, тому значення цього виду діяльності полягає не лише в окресленні та вирішенні соціальних проблем населення, але й у можли-

вості побудови України як соціальної та як держави загального добробуту.

З одного боку, держава повинна створювати умови для спроможності населення власними силами вирішувати більшість соціальних проблем. З іншого, необхідно надавати певну допомогу громадянам та їх родинам, якщо вони не можуть власними силами з різних причин (хвороби, інвалідності, похилого віку тощо) підтримувати необхідний мінімальний життєвий рівень. Важливо зазначити, що головною метою соціальної роботи є збільшення ступеня самостійності індивідуумів, формування в них навичок і умінь самостійно будувати власне життя і вирішувати проблеми, які виникають. Сутність її, насамперед, визначається сприянням в організації самопомоги, виявленням громадських ініціатив, розвитком власних ресурсів, що природно притаманні індивіду або групі людей.

Враховуючи вищезазначене, можна стверджувати, що одним із завдань соціальної роботи є сприяння нормалізації життєдіяльності людини, задоволення та гармонізації її соціальних потреб, узгодження потреб особи і суспільства. Враховуючи сьогоднішню неспроможність чинної системи соціального захисту достатньою мірою задовольняти потреби вразливих категорій населення, активізується значна кількість людей, яка на волонтерських засадах залучається до діяльності суб'єктів соціальної роботи. Так, вітчизняний науковець Т.Л. Лях у сфері волонтерства зазначає, що «без добровольців бракує енергії для будівництва суспільства, не вистачає сил і часу на людей, які потребують допомоги, недостатньо творчого потенціалу для розв'язання соціальних проблем» [18].

У статті 1 Закону України «Про волонтерську діяльність» зазначено, що волонтерська діяльність – добровільна, безкорислива, соціально спрямована, неприбуткова діяльність, що здійснюється волонтерами та волонтерськими організаціями шляхом надання волонтерської допомоги [11]. У зазначеному Законі України окреслений правовий статус волонтерів та діяльність волонтерських організацій, де відповідно до статті 7 волонтери надають волонтерську допомогу на базі організації чи установи, що залучає до своєї діяльності волонтерів, на підставі договору про провадження волонтерської діяльності, укладеного з такою організацією чи установою, або без такого договору, а також волонтери можуть надавати волонтерську допомогу індивідуально, при цьому вони зобов'язані повідомляти отримувачів волонтерської допомоги про те, що вони не

співпрацюють з організаціями та установами, що залучають до своєї діяльності волонтерів. Таким чином, розвиток волонтерського руху в Україні має три законодавчо закріплені форми:

- 1) на базі громадських організацій;
- 2) на базі неприбуткових державних організацій, установ;
- 3) за індивідуальною ініціативою громадян, які не є членами громадських організацій.

Механізм залучення добровольців до волонтерської діяльності на базі громадських організацій та неприбуткових державних установ означений у Законі України «Про волонтерську діяльність», а саме вказано, що волонтери надають волонтерську допомогу на базі організації чи установи, що залучає до своєї діяльності волонтерів, на підставі договору про провадження волонтерської діяльності, укладеного з такою організацією чи установою, або без такого договору. Особливої уваги в контексті нашого дослідження заслуговує третій варіант здійснення волонтерської діяльності, коли фізичні особи займаються волонтерством самостійно без механізму взаємодії з державними неприбутковими установами та громадськими організаціями. Як переконує досвід активізації волонтерського руху в Україні, а саме на фоні подій 2014 року, більшість волонтерських угруповань виникає стихійно, як реакція на процеси в соціальному середовищі територіальної громади і не обмежена замовленням різних громадських організацій, які виконують певні соціальні функції, зазначені статутом про діяльність. Так, виникнення та функціонування громадських ініціатив, ідея соціального служіння, надання безоплатної допомоги тим, хто її потребує, зокрема надання допомоги постраждалим в результаті стихійних лих, екологічних, промислових, гуманітарних катастроф, соціальних, національних, релігійних конфліктів і протистоянь має практичне підтвердження в подіях, пов'язаних із Революцією Гідності та подальших подіях в Україні, коли внаслідок цілої низки чинників, передусім зовнішньої агресії Російської Федерації проти України, проявилася кричуща неготовність державних структур ефективно реагувати на виклики та діяти в екстремальних умовах суспільного конфлікту, територіальної анексії та окупації частини української території. За такого перебігу подій вітчизняне громадянське суспільство продемонструвало вражаючу здатність до консолідації і мобілізації, взявши на себе вирішення найбільш гострих та невідкладних проблем, з якими українська спільнота не стикалася від часів здобуття державної

Таблиця 1

Займався волонтерством самостійно	67%
Освітній заклад	5%
Релігійний заклад	3%
Товариство Червоного Хреста	2%
Сільська рада	2%
Інше	16%
Не пам'ятаю	11%

незалежності 1991 р.: різнопланова допомога біженцям з окупованих територій, матеріально-технічне забезпечення військових, збір коштів та продовольства, закупівля медичного обладнання та медикаментів для поранених тощо.

Безумовно, гнучкі форми волонтерської діяльності на практиці виявилися найбільш продуктивними, адже обхід бюрократичних процедур за екстраординарних обставин призводить до економії часу та рятує людські життя. За соціально-економічної та політичної нестабільності маємо також відзначити всебічну підтримку добровольчої активності українських громадян, закріплення цієї тенденції як невід'ємної складової частини суспільного буття.

Підкреслюючи важливість дослідження процесів організації та реалізації волонтерської допомоги саме на самостійних засадах, поза межами громадських організацій та державних установ, наведено в таблиці 1.2. дані Загальнонаціонального дослідження «Волонтерство в Україні», проведеного Представництвом Організації Об'єднаних Націй та Програмою «Волонтери ООН» в 2014 році в Україні [22] (табл. 1).

Таким чином, найбільш численною групою волонтерів є частка населення, яка займається волонтерською діяльністю самостійно, – 67%, що доводить важливість вибірки дослідження в контексті даного дослідження.

Не можна заперечувати той факт, що грамотно організована група волонтерів є результативнішою, яка забезпечить не тільки якість послуг, які надають волонтери, але й створює комфортні та безпечні умови для роботи, формує культуру волонтерської діяльності, популяризує волонтерський рух. В. Андрієнко, Н. Ануфрієва, В. Крисько, Т. Шибутані характеризують малу групу як невелику за чисельністю спільноту, члени якої об'єднані певною діяльністю, перебувають у безпосередній особистісній взаємодії, що є основою для виникнення емоційних стосунків, групових норм та процесів. Переважно найбільш значимі в житті людини соціальні групи – це малі групи, як стверджують зазначені науковці, вони класифікуються за різними критеріями:

1) за характером контактів між людьми – первинні та вторинні;

2) за тривалістю існування – стаціонарні та тимчасові;

3) за ступенем розвитку – дифузійні (нестійкі) та стійкі;

4) за специфікою організації – формальні та неформальні [27].

Зрозуміло, що сама людська природа спонукає будь-яку групу людей утворити певну внутрішню структуру. Так, за рівнем розвитку внутрішньої структури розрізняються такі групи: дифузні, асоціації; корпорації; колективи. В американській соціальній психології незалежно від наукової школи, під дифузною (від лат. *diffusio* — розлиття) розуміють групу людей які є випадково об'єднаними на короткий проміжок часу.

Асоціація – це більш складне утворення. Це група, в якій відсутня діяльність, яка її об'єднує, організація та управління. Ціннісні орієнтації членів асоціації проявляються в умовах групового спілкування. У залежності від соціальної спрямованості, домінуючих ціннісних орієнтацій асоціації розділяють на просоціальні та асоціальні. Асоціальні асоціації можуть переростати в корпорації.

Корпорація (лат. *corporatio* – об'єднання) – організована група, що характеризується замкнутістю структури, максимальною централізацією та авторитарністю керівництва. Як правило, корпорації протиставляють себе суспільству в цілому і окремим соціальним групам зокрема на ґрунті захисту власних інтересів.

Найвища форма розвитку групи – колектив. Колектив (від лат. *collectivifous* – збірний) - це група людей, що об'єднані загальною метою і які досягли високого рівня розвитку в ході соціально-значущої діяльності. Для колективу є притаманним високий рівень згуртованості його членів, колективістське самовизначення, високий рівень авторитетності членів цієї групи одне для одного, спільні інтереси, ціннісні орієнтації, установки та норми поведінки [5].

Такий поділ цілком прийнятний і щодо класифікації волонтерських груп. Нашої уваги, в контексті дослідження, привертають саме дифузійні групи, які знайшли визначення як нестійкі, випадково об'єднані на короткий проміжок часу, що характеризує об'єднання жителів територіальної громади, які самостійно здійснюють волонтерську діяльність (поза межами організацій). Відповідно до методології теорії систем, термін «дифузія» (в перекладі з лат. – розповсюдження, розтікання) – це процес проникнення однієї сис-

теми в іншу, а також процес розповсюдження інновацій всередині соціальних систем [24]. Завдяки отримуваним (придбаним) властивостям та новим якостям дифузійна волонтерська група здобуває резерви, здатні забезпечити їй функціонування як самоорганізованого організму, спроможного до саморегулювання, де люди, які, з одного боку, через об'єктивну складову таких відносин є аргіогі її учасниками, з іншого – через суб'єктивну складову, а саме в процесі вільного спілкування, обміну думками, ідеями, що посилюють соціальні зв'язки між різними суб'єктами, можуть самі впливати на процеси кооперації, очолювати такі зміни й формувати на основі їх «автономні організації». Зазначені форми взаємодії, комунікації людей, за словами В. Карлової, є механізмами самоорганізації системи та свідчать «про наявність у системі внутрішніх управляючих центрів, які мають свою мету і цілі» [14]. Так, метою волонтерського руху є забезпечення можливості досягнення соціально прийняттого рівня життя тих груп населення, які під впливом різних соціальних ризиків не можуть самостійно реалізувати загально визнані соціальні права [26]. Саме через оперативність реагування на нові соціальні реалії шляхом самоорганізації, спроможність надання ефективних відповідей на виклики часу, здатність до вирішення надзвичайно складних проблем, пов'язаних із підтримкою незахищених категорій населення, волонтерський рух виступає необхідним системним процесом, який допомагає тримати рівновагу в системі місцевого самоврядування в навколишньому турбулентному середовищі і таким чином виступає прикладом самоорганізованого соціального середовища.

Так, вітчизняний науковець В.С. Куйбіда зазначає, що самоорганізоване соціальне середовище (яким виступає волонтерський рух – *I.I.*) слід розглядати не як інертний об'єкт, що змінюється під впливом зовнішніх факторів, а як об'єкт здатний до самоорганізації, що проявляє при цьому свою «волю», тобто самоорганізація проявляється самовільно як невід'ємна властивість будь-якого соціального середовища [16]. Безумовно, формування ефективної моделі взаємодії відкритої динамічної системи, якою вступає система органів місцевого самоврядування із самоорганізованим середовищем потребує внутрішнього та зовнішнього координування, яке здійснюється шляхом прийняття відповідних рішень. В.Г. Афанасьєв писав: «Середовище має велике значення для функціонування цілісної системи... необхідно враховувати залежність властивостей системи як від

внутрішніх факторів – складу та структури, так і від процесів, що відбуваються в умовах, які її оточують. Оточуючі умови – це необхідний фон, на якому і при участі якого розвертається функціонування цілого» [1]. Розвиток демократичних принципів у системі публічного управління відкрив широкі можливості жителям територіальних громад долучатися до важливих соціальних питань, рішення яких приймається колегіально, шляхом обговорення, детального аналізу та оцінки, а також колективного напрацювання можливих варіантів виходу із проблеми, з урахуванням при цьому значної кількості думок осіб, які залучені до процесу прийняття колективного рішення. Так, В.С. Колтун зазначає, що збільшення кількості варіантів певної ентропійної кризової ситуації, зростання кількісних показників «бачень» виходу із неї призведе до переходу наступний якісний стан системи [10].

Українські дослідники поняття «колегіальність» розглядають як у вузькому, так і в широкому розумінні цієї категорії. У вузькому розумінні колегіальність означає вироблення і прийняття управлінського рішення групою осіб або груповим методом. У широкому – участь певних груп людей, колективів в одній із форм управлінської діяльності, найчастіше в дорадчій або в дорадчо-інформаційній [17]. Колегіальність як соціально-психологічне явище – це групове (колективне) обговорення проблеми із метою вироблення єдиного рішення, оцінок, установок, єдиного способу дій. Колегіальність в прийнятті рішення являє собою групове обговорення проблеми, висловлення кількох думок, аргументація позитивних та негативних наслідків прийнятого рішення, що, безумовно, ефективніше, ніж індивідуальне рішення, яке приймається практично без обговорення і часто ґрунтується на інтуїції та знаннях керівника. При цьому слід зазначити, що $1+n$ завжди більше, ніж один, навіть коли ця одиниця надзвичайна людина за своїми характеристиками. На заміну монологової чи діалогової роботи особистості при прийнятті рішення в групі наявна полідіалогова форма вироблення рішення [17]. Таким чином, колегіальність – це форма обговорення і прийняття рішень групою осіб з урахуванням загальної думки тих, хто брав участь в обговоренні [8].

У діяльності волонтерських груп за дифузійним принципом з колегіальною функцією, спрацьовує ефект синергії (грец. *synergos* – той, що діє разом), наслідком якого є поява «якісно нових джерел розвитку, підвищення ефективності діяль-

ності в результаті поєднання окремих частин, елементів, факторів в єдину систему за рахунок так званого системного ефекту (емерджентності)». Тобто сама синергія має місце тільки за умови об'єднання, взаємодії, співробітництва, кооперування [15]. Таким чином, з огляду на найбільш діяльнісний характер взаємодії органів місцевого самоврядування та волонтерських рухів у процесі реалізації соціальної роботи ключовим інструментом визначено волонтерську групу за дифузійним принципом з колегіальною функцією, яка стане проміжною ланкою налагодження комунікацій з органами влади та ініціаторами волонтерської групи з метою спільного обговорення та прийняття рішень щодо соціальної підтримки незахищених категорій населення.

Висновки та перспективи подальших розвідок: На підставі проведеного дослідження зроблено висновки.

1. Узагальнено визначення соціальної роботи як інструмента, завдяки якому відбувається впровадження соціальної політики, значення якого полягає не лише в окресленні та вирішенні соціальних проблем населення, але й у можливості побудови України як соціальної та як держави загального добробуту, шляхом активізації потенціалу громадянського суспільства та налагодженню дієвої взаємодії системи органів місцевого самоврядування з волонтерськими рухами.

2. Аналіз основоположного Закону України «Про волонтерську діяльність» довів, що існує три форми реалізації волонтерської допомоги: 1) на базі громадських організацій 2) на базі неприбуткових державних організацій, установ; 3) за індивідуальною ініціативою громадян, які не є членами громадських організацій. Доведено, що найбільш численною групою волонтерів, яка залучена до реалізації соціальної роботи, є частка населення, яка займається волонтерською діяльністю самостійно і не обмежена замовленням різних громадських організацій, які виконують певні соціальні функції, зазначені статутом про діяльність.

4. Обґрунтовано, що в процесі взаємодії системи органів місцевого самоврядування з волонтерськими рухами в процесі реалізації соціальної роботи волонтерська група за дифузійним принципом з колегіальною функцією є проміжною ланкою налагодження комунікацій з органами влади та ініціаторами жителів територіальної громади, з метою спільного обговорення та прийняття рішень щодо соціальної підтримки незахищених категорій населення.

Отже, посилення ряду суспільних процесів, які відбуваються на даний час в Україні в соціальній сфері, та їх прямого впливу на тенденції розвитку місцевого самоврядування зумовлює необхідність у пошуку нетрадиційних ресурсів формування та актуалізації трансформаційного потенціалу місцевого розвитку, яким виступає налагоджена взаємодія органів місцевої влади з волонтерськими рухами в процесі реалізації соціальної роботи. Використовуючи різні аспекти формування вказаної взаємодії, враховуючи наявність внутрішнього і зовнішнього середовища системи місцевого самоврядування, спільного функціонування елементів цих середовищ, об'єднаних єдиною метою, сприятиме підвищенню ефективності і якості роботи всіх ланок органів публічної влади,

вдосконалення їх структури, організації і практичної діяльності, що є визначальним елементом загального процесу поліпшення якісних характеристик сучасного соціально- економічного розвитку країни.

У подальших розвідках буде здійснена розробка та обґрунтування дієвої моделі взаємодії органів місцевого самоврядування з волонтерськими рухами в процесі реалізації соціальної роботи з врахуванням суспільного запиту та потреб населення, функцій та повноважень органів місцевого самоврядування у сфері соціальної роботи, аналіз законодавчої бази, та ресурсів територіальних громад, а також, окреслення практичних інструментів запровадження найкращого досвіду бізнес структур.

Список літератури:

1. Афанасьев В.Г. Системность и общество. М.: Политиздат, 1980.
2. Безпалько О.В. Соціальна педагогіка в схемах і таблицях. Навч. Посібник. Київ. Логос, 2003. 134 с.
3. Буасьє П. Первые годы Красного Креста. М. Международный комитет Красного Креста, 1994. 154 с.
4. Вайнола Р.Х. Капська А.Й., Комарова Н.М. Волонтерський рух в Україні: Тенденції розвитку. Київ. Академпрес, 1999. 112 с.
5. Винославська О.В., Бреусенко-Кузнєцов О.А., Зливков В.Л. Психологія / навч. посіб. 2-е вид. перебр. і доповн. Київ. ІНККОС, 2009. 390 с.
6. Голованова Т.П., Ю. А. Гапон. Волонтерство в соціальній роботі як феномен цивілізованого суспільства. Запоріжжя, 1996. 134 с.
7. Друженко Т., О.Главник, Н.Романова. Волонтерство в соціальній роботі навч.посібник. Київ. Главник, 2006. 126 с.
8. Економічна енциклопедія. У трьох томах. Т. 1. / Редкол. С.В. Мочерний. Київ. Видавничий центр «Академія», 2000. 864 с.
9. Заверико Н.В. Основи управління діяльністю волонтерів: посібник для керівників волонтерських груп та програм. Запоріжжя, 2004. 25 с.
10. Закономірності та тенденції розвитку місцевого самоврядування: комплементарний підхід: монографія. В.С.Колтун. НАДУ. Київ. «Фелікс», 2015. 368 с.
11. Закон України Про волонтерську діяльність від 19.04.2011 № 3236-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3236-17>.
12. Иванова А.С. Добровольческий труд: сущность, функции, специфика. 2005. № 5. С. 15–22.
13. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016–2020. Київ. Ваїте, 2016. 280 с.
14. Карлова В.В. Державне регулювання духовного розвитку суспільства: синергетичний підхід. Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика. Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (8 квіт. 2011 р). НАН України. Львів, 2011.
15. Потенціал національної промисловості: цілі та механізми ефективного розвитку. Кіндзерський Ю.В. Якубовський М.М. Галиця І. О. НАН України. Ін-т економіки та прогнозування. Київ, 2009. 928 с.
16. Куйбіда В.С. Проблемні методи діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія. Київ. МАУП. 2004. 432 с.
17. Кулініч О.І. Психологія управління. Кулініч О.І. Львів, 2007.
18. Лях Т.Л. Проблеми нормативно-правового забезпечення волонтерської діяльності в Україні. Вісник Чернігівського національного педагогічного університету імені Т.Г. Шевченка. 2012. С. 194.
19. Пермяков Ю.И. Некоторые аспекты добровольческой работы с детьми Москва. Ин-т сравнит. политологии РАН. 2003. С. 72–86.
20. Полехина Л.В. Волонтеры и волонтерское движение: Сборник реферативных материалов. Л.В. Полехина, В.А. Данович, М.А. Чернова. Днепропетровск, 1999. 128 с.

21. Кіндзерський Ю.В., Якубовський М.М., Галиця І.О. Потенціал національної промисловості: цілі та механізми ефективного розвитку. НАН України. Ін-т економіки та прогнозування. Кітв, 2009. 928 с.
22. Публікація «Загальнонаціональне дослідження «Волонтерство в Україні»». Київ, 2015. 32 с.
23. Решетников О.В. Организация добровольческой деятельности. Москва. «Фонд содействия образованию XXI века». 2005. С. 4.
24. Теория систем и системный анализ: Учеб. пособие. Киев. МАУП, 2003. 368 с.
25. Ходорчук А.Я. Соціальна робота в Україні: теорія та практика. посібник для підвищення кваліфікації працівників соціальних служб для молоді. 4-а частина. Київ. ДЦССМ. 2003. 272 с.
26. Холостова Е.И. Технологии социальной работы. Е.И. Холостова. Москва. ИНФРА, 2001. 400 с.
27. Шибутани Т. Социальная психология: учеб. пособ. Ростов-на-Дону. Феникс, 2002. 544 с.
28. Шиндаулетова С.С. Проблемы правового регулирования волонтерской деятельности. Алматы. Фортесс, 2003. 44 с.

ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ВОЛОНТЕРСКИМИ ДВИЖЕНИЯМИ В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ

В статье рассматривается специфика формирования эффективного взаимодействия органов местного самоуправления с волонтерскими движениями в свете Закона Украины «О волонтерской деятельности» в контексте реализации социальной работы на местном уровне. Доказано, что большинство волонтерских группировок образуется стихийно, как реакция на процессы в социальной среде и не ограничена заказом различных общественных организаций, которые выполняют определенные социальные функции, указанные в уставе о деятельности. Предложено понятие волонтерской группы, сформированной по диффузному принципу с коллегиальной функцией, которая является промежуточным звеном налаживания коммуникаций с органами власти с целью совместного обсуждения и принятия решений по социальной поддержке незащищенных категорий населения. Выявлено, что в деятельности волонтерских групп, сформированных по диффузному принципу с коллегиальной функцией, срабатывает эффект синергии, следствием которого является появление качественно новых источников развития, повышение эффективности деятельности местных органов власти в результате сочетания отдельных частей, элементов, факторов в единую систему за счет так называемого системного эффекта (эмерджентности).

Ключевые слова: система местного самоуправления, волонтерское движение, взаимодействие, социальная работа, эффективность органов публичного управления.

PRACTICAL ASPECTS OF SYSTEM FORMATION BETWEEN LOCAL LOCAL-GOVERNMENT AND VOLUNTEER MOVEMENTS IN THE PROCESS OF REALIZATION OF SOCIAL WORK

The article considers the specifics of effective interaction between local government and volunteer movements according to the Law of Ukraine "On Volunteer Activity" in the context of the implementation of social work at the level of the territorial community. It is proved that most volunteer groups occur spontaneously, as a reaction to processes in the social environment and is not limited to the order of various public organizations that perform certain social functions specified in the charter of activity. The concept of a volunteer group formed on the basis of a diffusion principle with a collegial function, which is an intermediate link in establishing communications with the authorities in order to jointly discuss and make decisions on social support for unprotected categories of the population. It is revealed that in the activity of volunteer groups, formed on the basis of the diffusion principle with a collegial function, the effect of synergy triggered and the result of which is the appearance of qualitatively new sources of development. The result of the combination of separate parts, elements and factors into a single system due to so-called systemic effect (emergence) is increasing the efficiency of local government activities.

Key words: local government system, volunteer movement, interaction, social work, effectiveness of public administration.

Колодій О.М.

Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У ФРАНЦІЇ

У статті розглядаються основні етапи реформ із децентралізації державного управління, проведені у Франції протягом тридцяти років. Також проаналізовано адміністративно-територіальний поділ Франції, розподіл повноважень між центральними та місцевими органами влади. Визначені закономірності та тенденції розвитку французької децентралізації публічної влади та реформування органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: децентралізація, публічне управління, регіон, департамент, комуна, адміністративна реформа.

Постановка проблеми. Україна, як і більшість країн пострадянського простору, знаходиться на стадії подальшого вдосконалення своєї системи управління, в т. ч. і територіального. Саме тому проведення будь-яких реформ у країні потребує вивчення і використання досвіду інших країн, оскільки це є необхідною умовою успішного реформування. З перших кроків побудови нової демократичної української держави прикладом для її адміністративно-територіального устрою була обрана Франція.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зарубіжний досвід останніх років у сфері децентралізації публічної влади відображено в наукових працях: К.І. Пахорукова, Е.В. Талапінова, В. Хельмута, Г. Букерта, О.М. Бабич, А. Маєвої, О. Діреши та ін.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз досвіду децентралізації державного управління у Франції протягом останніх тридцяти років та визначення можливості його застосування з метою реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. Важливо дослідити стартові умови, в яких знаходилася Франція перед впровадженням реформи, та її перетворення, що відбулися внаслідок її втілення в життя.

Виклад основного матеріалу дослідження. Конституція України передбачає одну із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави. Проте, на відміну від конституцій багатьох зарубіжних держав, засадою є не сама децентралізація, а «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади».

Децентралізація публічної влади є невід'ємним атрибутом місцевого самоврядування в провідних

демократичних державах Європейського Союзу, зокрема у Франції. Оскільки за розмірами території Франція близька до України й має однаково з нашою державою унітарну форму правління, осмислення досвіду політики децентралізації публічної влади має важливе науково-практичне значення для сучасної України, у якій з 2014 р. розпочато реформи з децентралізації влади. Крім того, у Франції раніше, порівняно з іншими західноєвропейськими країнами, закінчився процес централізації, відбулося відмежування державного апарату від громадянського суспільства, виникла професійна демократія, заснована на спеціфікації функцій, поділі праці та диференціації ролей [1, с. 109].

Система публічного управління у Франції є результатом проведення широкомасштабних реформ, починаючи з XVII – XVIII ст. Після Революції 1789 р. було зроблено перші спроби провести децентралізацію влади і надати більшої автономії провінціям, проте революційна влада була надто слабкою, тож зазначені ініціативи призвели лише до послаблення держави. Після повалення прихильників децентралізації знову почалося впровадження жорсткої централізації. Особливу роль у цьому процесі відіграв Наполеон, який вважається батьком адміністративної системи, побудованої за принципами державної централізації, що існувала у країні майже в незмінному вигляді довгий період – аж до другої половини XX ст.

Перші законодавчі акти, які можуть розглядатися як такі, що спрямовані на децентралізацію влади у Франції, датуються 1871 та 1884 рр. Закон від 10 серпня 1871 р. врегулював управління

департаментом та запроваджував представницьку асамблею – Генеральну раду, яка обиралася прямим голосуванням на 6 років. Однак повноваження Генеральної ради були дуже обмеженими, а вся повнота виконавчої влади у департаменті належала префекту. Закон від 05 квітня 1884 р. закріплював принцип обрання мера комуни та муніципальної ради і визнавав автономію комуни. І департамент, і комуна набули статусу територіальної громади. Хоча Третя республіка надавала комунам головні муніципальні свободи, їхні ресурси залишалися обмеженими, і комунальні структури часто виявлялися нездатними забезпечити мінімально необхідні громадські послуги.

Хоча відправною точкою реформ із децентралізації у Франції прийнято вважати 1982 р., французькі вчені одностайні щодо того, що біля їх витоків стоїть засновник П'ятої республіки Шарль де Голль. Прийшовши до влади в 1958 р., де Голль створив у країні потужну вертикаль влади, що було ефективно в умовах боротьби з післявоєнною економічною кризою. Але згодом система надмірно централізованого державного управління почала гальмувати розвиток держави, і у березні 1968 р. де Голль позначив принципово новий в історії Франції підхід до розвитку держави, виступивши з ініціативою проведення референдуму щодо регіоналізації і реформування Сенату. Ініціатива де Голля полягала в тому, щоб надати регіону статус повноцінної територіальної громади і суттєво розширити його повноваження.

У рамках нових повноважень регіон мав право виступати позивачем у судах, брати позики, укладати контракти і угоди з іншими регіонами. Але результати референдуму виявилися негативними для його ініціатора. Лише 47,59% виборців (10 901 753) підтримали реформу, ініційовану Президентом, у той час як 52,41% (12 007 102) висловилися проти [2, с. 85]. Частково таку невдачу можна пояснити тим, що ініціатива Президента прийшлася на період політичних та соціальних потрясінь 1968 р., що спонукало багатьох французів із недовірою ставитися до будь-яких ідей щодо послаблення центральної владної вертикалі. Беручи до уваги результат народного волевиявлення, де Голль пішов у відставку 28 квітня 1969 р.

Повномасштабні реформи з децентралізації системи управління були розпочаті лише в 1982 р. після приходу до влади Президента Франсуа Міттерана. На той момент «ключовою фігурою у французькій системі місцевого управління залишався представник уряду – префект, який здій-

снював суворий попередній законодавчий контроль (*tutelle*) за діяльністю місцевої влади. Місцеве самоврядування передавало значну частину своїх повноважень на державний рівень та відіграло достатньо маргінальну роль в адміністративній системі» [11, с. 88].

Впровадження реформи стало пріоритетом для уряду П'єра Моруа, Прем'єр-міністра і мера Лілля та міністра внутрішніх справ і мера Марселя Гастона Дефера. 02 березня 1982 р. було прийнято Закон № 82-213 «Про права та свободи комун, департаментів та регіонів» (закон Дефера), який мав на меті визначити принципи функціонування територіальних громад (регіон, департамент, комуна), що дозволило б державі «позбутися» деяких повноважень. Закон вважається першим актом децентралізації і містить три основних нововведення:

1. Скасування апіорного нагляду (*tutelle a priori*) з боку префекта та його заміна на подальший нагляд (*tutelle a posteriori*), що здійснюється за допомогою адміністративного суду і регіональної рахункової палати.

2. Передача виконавчих повноважень від префекта голові обраної представницької асамблеї.

3. Надання регіону статусу повноправної територіальної громади.

До цього закону ст. 72 Конституції Французької Республіки визнавала територіальними громадами комуни, департаменти та заморські території. Після прийняття закону з'явилася нова територіальна громада – регіон. Виконавча влада у регіоні і департаменті передавалася від префекта, представника держави, головам регіональних та генеральних рад, обраним представникам місцевої громади. Ст. 1 Закону, відповідно до якої «комунами, департаментами і регіонами керують обрані ради», передбачає «законодавчий розподіл повноважень між комунами, департаментами, регіонами і державою, а також розподіл державних ресурсів, відповідно до нових правил місцевого оподаткування, надання трансфертів із боку держави місцевим громадам» [9, с. 413].

Отже, політика децентралізації публічної влади передбачає розподіл повноважень між центральними та місцевими органами влади, а також зміни у відносинах між громадянами та владою.

Франція після впровадження реформи стала «єдиною країною Західної Європи, що має 4 рівня адміністрації, якщо рахувати центральний рівень (центр, регіон, департамент, комуна)» [2, с. 86]. Кількість комун становить близько 36 700, а середня кількість їх населення – 380 осіб. Виникає

питання щодо об'єднання комун із метою оптимізації їх діяльності, більш ефективного надання послуг населенню. Закон від 12 липня 1999 р. (loi du 12 juillet 1999) – закон Шевенмана, міністра внутрішніх справ в уряді, яким керував Прем'єр-міністр Ліонель Жоспен (1997–2000 рр.) – був спрямований на врегулювання механізмів міжкомунальної співпраці шляхом створення т. зв. об'єднань громад (communautes). Встановлювалися три типи таких об'єднань: міські об'єднання (communautes urbaines, для агломерацій із населенням понад 500 000 мешканців), об'єднання міст та передмістя (communaute d'agglomeration, для урбанізованих територій, де загальна кількість населення мала становити не менше 50 000 мешканців) і об'єднання комун (communautes des communes, що створювалися у сільських районах). Утворення об'єднань громад зазначених трьох типів базується на принципі добровільної участі (volontariat).

Отже, Франція не пішла шляхом механічного примусового зменшення кількості комун, а максимально сприяла їх об'єднанню. Результатом такої політики стало створення 155 міських об'єднань (communaute d'agglomeration) та належність 86% всіх комун Франції до одного з трьох типів міжкомунальних об'єднань [2, с. 85].

Другий етап реформ із децентралізації влади пов'язаний з іменем Прем'єр-міністра Франції 2002–2005 рр. Жан-П'єра Раффарена. 28 березня 2003 р. за ініціативи уряду прийнято Закон «Про децентралізовану організацію Республіки». Документ підтверджує децентралізовану організацію управління у Франції, пряму демократію на місцевому рівні, фінансову самостійність територіальних громад і статус заморських громад. Важливим моментом є підтвердження статусу регіону як такої ж повноправної громади, як департамент і комуна, більш чітко визначення фінансових повноважень регіонів. Після цього закону був прийнятий Закон № 2004-809 від 13 серпня 2004 р., який передбачав передачу значних повноважень із 01 січня 2005 р. різним територіальним громадам, чітко визначаючи зону відповідальності кожної з них. Реформи не зупинилися й надалі, а влада постійно здійснює моніторинг ефективності їх реалізації.

На сьогодні складовими частинами адміністративно-територіальної системи Франції є комуна, кантон, округ, департамент і регіон, водночас кантон і округ, не маючи власних органів, є також базою для організації проведення виборчого процесу. Тобто Франція має трирівневу систему

організації влади на місцях: комуна, департамент, регіон.

Базовий рівень адміністративно-територіального устрою Франції складають комуни, які суттєво відрізняються між собою за площею та кількістю населення. Публічна влада на цьому рівні представлена виключно інститутом місцевого самоврядування – муніципальною радою та мером комуни. Муніципальна рада є представницьким органом комуни, склад якої формують муніципальні радники (депутати). Залежно від кількості населення, їх кількість може коливатися від 9 (менше ніж 100 громадян) до 163 радників (понад 2 млн громадян) [3, с. 158]. Через відмінність у чисельності населення застосовується змішана система – мажоритарна система поєднується із принципами пропорційного представництва. Вибори проходять у два тури. Мер комуни та його заступники обираються рішенням муніципальної ради та складають виконавчий орган ради – муніципалітет. Кількість заступників визначається радою, враховуючи, що їх кількість не може перевищувати 1/3 чисельності муніципальних радників.

Діяльність органів самоврядування комун контролюється префектом на предмет відповідності діючому законодавству держави. Процедура набуття законної сили рішеннями муніципальної ради передбачає, окрім їх оприлюднення у передбачений законом спосіб, також схвалення його префектом. Після проведених реформ префект втратив право контролювати рішення ради на предмет доцільності, проте за ним залишилося право скасовувати незаконні рішення через адміністративний суд.

У разі визнання неспроможності муніципальної ради здійснювати свої повноваження префект має можливість розпустити раду на тимчасових засадах, до формування нового складу ради призначити делегацію представників для виконання її повноважень [4, с. 161]

Наступною адміністративно-територіальною одиницею після комуни є публічна влада, представлена Генеральною асамблеєю як інститутом місцевого самоврядування та префектом як інститутом державної влади з назвою «префектура».

Генеральна рада, як представницький орган місцевого самоврядування, формується на основі загальних і вільних виборів, що організовується і проводиться в кантонах за мажоритарною системою у два тури терміном на 6 років. Особливістю організації місцевого самоврядування на цьому рівні є те, що з метою забезпечення стабільності

політики генеральної ради кожні 3 роки оновлюється третина її складу. Рішення, прийняті головою Генеральної ради, можуть бути перевірені префектом та у разі їх невідповідності законодавству скасовані адміністративним судом.

Державна влада на рівні департаменту представлена державною адміністрацією, на чолі якої стоїть префект – професійно підготовлений у Національній школі адміністрування державний службовець високого рівня, який призначається за декретом президента, прийнятим у раді міністрів за представленням прем'єр-міністра та міністра внутрішніх справ [5, с. 11].

Тривалий період питання про створення адміністративно-територіальної одиниці Франції, більшої за департамент, не вирішувалося. Із розвитком держави та появою питань, які виходять за межі компетенції органів публічної влади комун та департаментів, з'явилися регіони, які на початку не мали постійного статусу й утворилися лише для об'єднання зусиль для вирішення спільних потреб.

У межах реформ децентралізації влади на законодавчому рівні за регіоном був закріплений статус місцевого колективу, що стало передумовою створення на цьому рівні самоврядних органів публічної влади; роль державної влади на регіональному рівні залишилася досить вагомою. Представницьким органом місцевого самоврядування в регіоні є регіональна рада, вибори до якої проводяться на рівні департаменту за партійними списками. Кількість мандатів залежить від чисельності населення кожного департаменту, однак не може бути меншою за 3 особи. Регіо-

нальна рада обирає голову та бюро ради, до якого входить голова та його заступники.

Представником держави в регіоні є префект департаменту, в якому розташований адміністративний центр регіону. На відміну від звичайного префекта департаменту, який наділений контрольними та представницькими функціями, префект регіону має широкі повноваження для вирішення питань соціально-економічного розвитку регіону.

Висновки. Для України, яка після набуття незалежності перебуває в перманентному стані реформування публічного управління на різних рівнях його територіальної організації, успішний досвід реформування Франції може стати підґрунтям для вироблення власної стратегії демократизації управління державою. Про успіх реформи Франції свідчить той факт, що приклад децентралізації, поданий Францією, виявився затребуваним у багатьох країнах Європи, таких як Польща, Португалія, Греція та ін. Децентралізоване управління, якщо для цього забезпечені необхідні засоби й умови, є більш практичним за централізоване. Вагому роль у цьому відіграла фінансова самостійність місцевих громад, коли місцеві податки акумулюються в регіональних бюджетах, а державний бюджет лише в деяких випадках, головним чином для реалізації широкомасштабних програм, надає регіонам підтримку. Ідеї фіскальної автономії щодо формування регіональних бюджетів із податків, що збираються на місцях і залишаються в місцевому бюджеті, а не за рахунок вливань із центру, міцно прижилися на Європейському континенті.

Список літератури:

1. Бабич О.М. Співвідношення централізації та децентралізації в системі державного управління. Часопис Київського університету права. 2011. № 2. С. 109–112.
2. Маєв А.П. Децентралізація влади у Франції: Досвід України. Теорії і практики державного управління. 2012. № 4 (27). С. 85–88.
3. Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Центр політико-правових реформ. 2012. 212 с.
4. Скороход О.П. Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: здобутки та застереження для України. Стратегічні пріоритети: науковий-аналітичний збірник. К.: НІСД, 2008. № 4 (9). С. 159–164.
5. Пустовойт Л.А. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / за ред. Ю.В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2010. 56 с.
6. Варналій О.М, Воротін В.Є, Куйбіга В.С. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія / за ред. З.С. Верналія. К.: НІСД, 2007. 768 с.
7. Мельничук А., Остапенко П. Децентралізація влади: реформа №1 / за ред. К.: ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я. О. 2016. 35 с.
8. Європейський досвід адміністративно-територіального реформування: політичний аспект. URL: www.niss.gov.ua/articles/844.
9. Савченко Б.Г. Адміністративно-територіальне реформування: досвід Франції. Актуальні проблеми державного управління. 2006. № 3. С. 410–417.

10. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід: зб. матеріалів та док. / наук. ред. М.О. Пухтинський. К.: Атіка, 2006. 744 с.
11. Толкованов В.В., Герцог Р., Гук А.К. Развитие міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід. К.: Крамар, 2011. 249 с.
12. Гримо Ж. Організація адміністративної влади у Франції. URL: www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/analit/fra001.

ОПЫТ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВО ФРАНЦИИ

В статье рассматриваются основные этапы реформ по децентрализации государственного управления, проведенные во Франции в течение тридцати лет. Также проанализировано административно-территориальное деление Франции, и распределение полномочий между центральными и местными органами власти. Определены закономерности и тенденции развития французской децентрализации публичной власти и реформирования органов местного самоуправления.

Ключевые слова: децентрализация, публичное управление, регион, департамент, коммуна, административная реформа.

THE FRENCH EXPERIENCE OF DECENTRALIZATION

The article examines the main stages of public administration decentralization reforms that have taken place in France for thirty years. Also, the administrative-territorial division of France, the distribution of powers between the central and local authorities. The regularities and trends of French decentralization public authorities and reform of local government.

Key words: decentralization, public administration, region, department, commune, administrative reform.

Колтун В.С.

Національна академія державного управління при Президентіві України

ПУБЛІЧНИЙ ПРОСТІР УКРАЇНСЬКИХ МІСТ У СИСТЕМІ ГЛОБАЛІЗОВАНОГО СВІТУ

У статті проаналізовано основні положення Доповіді Римського клубу «Come On! Capitalism, Short-termism, Population and the Destruction of the Planet». З урахуванням визначених засадничих вимог обґрунтовано підходи до концептуалізації міського публічного простору у процесах розв'язання проблем глобалізованого світу. Запропоновано тлумачення міського публічного простору в якості комплементарного, функціональна роль якого передбачає врівноваження протилежних векторів діяльності, думок, інтересів, цілей та цінностей. Встановлено, що міський публічний простір є інструментом формування передумов для встановлення балансу протилежностей, що визначено пріоритетом сучасного етапу планетарного розвитку. На основі аналізу нормативно-правової бази обґрунтовано доцільність закріплення поняття «міський публічний простір» та основні принципи його створення та формування у статутах територіальних громад, що описано на прикладі м. Києва.

Ключові слова: публічний простір, глобалізований світ, місцеве самоврядування, місто, статут територіальної громади.

Постановка проблеми. Ювілейна доповідь Римського клубу 2017 р. «Come On! Капіталізм, короткозорість, населення і руйнування планети» може розглядатися як один із найважливіших документів глобалізованого сьогодення. Автори зазначають, що сьогодення «криза не є циклічною, а лише посилюється. Вона не обмежена природою навколо нас, але включає соціальну, політичну, культурну, моральну кризу, кризу демократії, ідеологій...» [4]. Таким чином, можемо говорити про комплементарність динамічних середовищ, що формують і взаємопідсилюють передумови кризового стану як на глобальному рівні, так і на локальному. На значущості саме міського рівня у процесах життєдіяльності людства наголошується у Доповіді окремо – «майбутнє людства пов'язане з містами» [4].

У кореляції вказаних двох тенденцій здійснимо пошук ефективних підходів до розв'язання описаного спектру взаємопов'язаних проблем. Коло наукових розвідок звуться до трендів міського розвитку, що виникають при екстраполяції впливів ключових середовищ – соціального, економічного, екологічного, політичного тощо – на просторові виміри міста. Зазначеним критеріям повною мірою відповідає нове для вітчизняної реальності явище – публічний простір (далі – ПП) міста.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Феномен ПП досліджувався у працях Х. Арендт,

Ю. А. Лефевра, Дж. Джейкобс, Р. Сеннета, Хабермаса. Серед українських дослідників до даної проблематики зверталися М. Грищенко, О. Злобіна, О. Котуков, В. Середя, І. Тищенко та ін. Як випливає з результатів здійсненого аналізу наукових праць, проблематика ПП міст наразі входить до кола актуальних досліджень, однак предметом спеціального опрацювання з позицій розв'язання проблем глобалізованого світу у галузі науки публічного управління та адміністрування вказане питання ще не було, що підтверджує необхідність здійснення відповідного дослідження.

Постановка завдання. Статтю присвячено обґрунтуванню підходів до концептуалізації ПП українських міст у системі викликів глобалізованого світу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналізуючи проблеми сучасного глобалізованого світу, обговорюючи парадигми сучасної науки, автори [4] нагадують, що обмеження конкуренції та захист слабких видів – фундаментальні стовпи еволюції. У проекції на соціальну реальність це означає, що «захист локальних культур, спеціалізацій, політики від переважної сили гравців світового рівня може допомогти диверсифікації, інноваціям та еволюції» [4]. «Стовпами «нового Просвітництва» Римський клуб бачить синергію через примирення протилежностей і баланс.

Доповідь виділяє кілька областей, у яких необхідно досягти балансу:

- у відносинах між людиною і природою;
- між короткочасною і довготривалою перспективою;
- між індивідуальним та колективним: визнаючи значення особистої автономії, одного за найважливіших завоювань європейського Просвітництва, Клуб закликає до балансу й урахування загального блага;

– між державою та релігією – доповідь вітає секулярність, але підкреслює позитивне значення релігії; держави, нетерпимі до релігії, втрачають етичну перспективу [4].

Заклучна частина доповіді [4] має прикладний характер, що може бути адаптований до будь-якого підпростору глобалізованого світу. У ній узагальнюються експериментальні підходи до управління, економіки, освіти, громадського розвитку. Обговорювані питання включають, зокрема, децентралізовану енергетику, регенеративну урбанізацію тощо. На локальному рівні високо оцінюється потенціал прямої демократії та інститутів, на зразок ірландської «Асамблеї громадян». Доповідь зазначає, що «Римський клуб бачить себе захисником демократії, довгострокового мислення, природи, молодого покоління і ще не народжених поколінь...» [4]. Серед майнових трендів вказується, що навіть у сфері нерухомості на зміну ексклюзивному володінню прийде модель послуги та спільного використання [4]. У розглядуваному підході до розв'язання проблем глобалізованого світу наголошується, що освіта повинна носити ціннісний характер, ґрунтуватися на універсальних цінностях і повазі до культурних відмінностей. «Цінності – це квінтесенція людської мудрості, яка накопичується століттями», на нинішньому етапі вони втілюються в акценті на благополуччі всіх живих істот і світу в цілому» [4].

Серед запропонованих авторами рекомендацій науковий інтерес викликає теза, за якою слід культивувати інтегральне мислення, а не обмежуватися аналітичним. Автори відзначають, що навчання системному мисленню недостатньо, оскільки «в системному мисленні зберігається тенденція розглядати реальність у досить механістичних категоріях, нездатних схопити її органічну інтегральність». Інтегральне ж мислення здатне «сприймати, організовувати, узгоджувати і возз'єднати окремі фрагменти та досягати справжнього розуміння засадничої реальності» [4].

Вищенаведеними властивостями характеризується такий феномен, як «публічний простір».

Варто наголосити, що відповідне поняття має ряд близьких, але не тотожних змістів, які позначаються термінами «громадський», «суспільний», «соціальний» тощо. Водночас для характеристики консолідуючої функції векторів діяльності всіх суб'єктів розвитку міста, спрямованої на пошук оптимального балансу у найрізноманітніших сферах управління розвитком міста (місцевих органів публічного управління, підприємств, представників громадського сектору тощо), найбільш доцільним видається застосування терміна «публічний» простір, адже він є найбільш домірним для сфери публічного управління, і спроможний відобразити змісти, що характеризують, окрім функцій управління, також і характеристики права власника. Тож у даному дослідженні під терміном «публічний простір міста» розуміємо складову частину суспільного простору населеного пункту, яка є відкритою та доступною для членів, мешканців та гостей територіальних громад на постійній та безоплатній основі, включає території загального користування, виділені відповідно до містобудівної документації та планів зонування, а також наземні, підземні, надземні частини будівель і споруд, спеціально призначені для використання необмеженим колом осіб із метою проведення комунікацій, професійної діяльності, дозвілля, рекреації, проведення масових заходів, організації пішохідних потоків тощо.

Вказані аспекти частково врегульовується нормативними актами. Так, наприклад, відповідно до Закону України «Про благоустрій населених пунктів», одним із об'єктів у сфері благоустрою населених пунктів є території загального користування. У Стратегії розвитку м. Києва до 2025 р. однією з оперативних цілей розвитку міста є впорядкування та розвиток ПП [3]. Значний інтерес становить Концепція комплексного впорядкування міського простору м. Києва «Комфортне місто». Метою Концепції є формування системи заходів із поліпшення міського простору як максимально зручного і комфортного середовища для перебування людей; зміна пріоритетів розвитку міста на користь громади [1].

Водночас, зважаючи на той факт, що на загальнодержавному рівні не врегульовується поняття «ПП» та принципи управління його потенціалом, логічним видається закріплення відповідних норм у статутах територіальних громад. Так, у Концепції нової редакції Статуту територіальної громади м. Києва [2] нами було визначено ключові позиції стосовно врегулювання ПП у м. Києві. Розділ VI Концепції має назву «Публічний простір» і таку структуру: 6.1. Загальні засади ПП м. Києва.

6.2. Право територіальної громади на міський ПП. 6.3. Основні принципи планування, формування та розвитку ПП м. Києва. 6.4. Власник ПП. 6.5. Перелік суб'єктів ПП та загальні засади взаємовідносин між ними. 6.6. Пріоритетність та категоризація об'єктів ПП (загальнодержавні, місцеві тощо). 6.7. Контроль та відповідальність у сфері ПП міста. 6.8. Участь територіальної громади у плануванні, формуванні та розвитку ПП. 6.9. Збереження та відновлення ландшафту історичного ареалу міста; недоторканність, захист, всебічний розвиток всіх об'єктів культурної та природної спадщини, зелених насаджень та водних об'єктів [2].

На період підготовки даного дослідження до публікації триває розробка нами тексту згаданого Розділу проекту Статуту територіальної громади м. Києва, і тому вважаємо за доцільне визначити основні положення, що будуть закріплені у цьому локальному нормативно-правовому акті та регулюватимуть функціонування ПП столиці.

Під час розробки проекту нової редакції Статуту територіальної громади м. Києва нами вже враховуються основні положення, викладені у Доповіді Римського клубу, що спрямовані на подолання криз глобалізованого світу. Зупинимося на цьому детальніше. Для наукового аналізу суттєвий інтерес становлять погляди, викладені нами у деяких пунктах Розділу, зокрема – п. 6.3. «Основні принципи планування, формування та розвитку ПП м. Києва». Нами розроблено, внаслідок проведених досліджень, таку його структуру: «Принципи діяльності і вимоги до суб'єктів впливу», якими визначено фаховість, компетентність, відповідальність, неупередженість; «Принципи процесу діяльності (планування, формування та розвитку ПП)», до яких віднесено відповідність законодавству; прозорість, інформування, залученість членів територіальної громади; принципова досяжність цілей; врахування світових тенденцій та досвіду; інноваційність тощо. Обґрунтовано, що слід закріпити на рівні Статуту таку норму: «Етапна постановка цілей повинна відповідати Методології SMART, і цілі мають бути: Specific (Конкретні), Measurable (Вимірні), Achievable (Досяжні), Relevant (Значні, такі, що стосуються мети) Time-bound (чітко визначені у часі).

Одним із ключових завдань врегулювання ПП у громадах є визначення питання власника. Для м. Києва п. 6.4. описуваного Розділу, а саме «Власник ПП», пропонується, виходячи з наведеного, розробляти у такому тлумаченні. «Публічний простір» (publicspace) – це простір, який група сприймає як свій. Останній може мати конкрет-

ного власника (наприклад, території кафе, торгівельно-розважальних комплексів, одним із функціональних призначень яких є взаємодія суб'єктів споживання), або ж перебувати у власності громади (наприклад, вулиці) чи бути напівприватним (внутрішній двір будинку). На відміну від ПП, громадський вказує на належність простору громаді, тобто відображає форму власності, однак, як зазначалося, нами обрано термін «публічний» простір. ПП позначається простір проявів соціальних, політичних відносин і прав людей, простір дебатів; це – більш об'ємне поняття, ніж громадський, що передбачає ширший спектр функцій і власників [2]. Для процесів ефективного управління необхідним є визначення ключових суб'єктів впливу. Тому нами передбачено «п. 6.5. Перелік суб'єктів ПП та загальні засади взаємовідносин між ними». У побудові параграфу ми виходили із широкого переліку суб'єктів впливу на процеси функціонування ПП – від перших етапів його «замислу», «бачення», прогнозування розвитку, планування до власне фізичного облаштування і використання за призначенням, тобто до цілі та мети створення, які були описані вище. Очевидно, що загальні засади взаємовідносин між ними мають відповідати нормам чинного законодавства, у т. ч. ратифікованим міжнародним документам, парадигмі сталого розвитку, принципам етики тощо, з урахуванням пріоритетності інтересів територіальної громади в цілому, а не окремих її груп.

Нами обґрунтовано доречність включення до відповідного Розділу «п. 6.6. Пріоритетність та категоризація об'єктів ПП (загальнодержавні, місцеві тощо)». Всі питання пріоритетності можуть здатися очевидними – більш значущими є інтереси держави: її пріоритети можуть реалізовуватися через елементи ПП, що вже стали символами – наприклад, Майдан. Пріоритети територіальної громади Києва також є, вочевидь, більш значущими для міста, ніж елементи ПП мікрорайонів, тощо. Водночас у питаннях категоризації сьогодні єдина позиція відсутня. Йдеться про необхідність встановлення груп критеріїв, тих ознак, за якими здійснюватиметься категоризація: за значущістю площ та ресурсів, вкладених у ПП; за ступенем розвитку інфраструктури ПП; за власником; за специфікою зони, що була виділена для ПП – «зелений ПП»; «ревіталізована промзона»; «відкритий/критий (у приміщенні ТРЦ)» тощо.

Класичною функцією управління є контроль та відповідальність, що знайшло відображення у відповідному п. 6.7. для сфери ПП міста. Нами пропонується підхід, що базується на принципах від-

повідності чинному законодавству; прозорості та громадськості; здійсненні громадського контролю, у т. ч. через форми прямої демократії, наприклад, електронні петиції. Нами обґрунтовано доцільність забезпечення участі територіальної громади у плануванні, формуванні та розвитку ПП (п. 6.8.). У якості організаційно-правової форми нами запропоновано форми прямої демократії. Наприклад, серед проєктів, поданих на конкурс бюджету міських ініціатив, є такі, які прямо орієнтовані на формування сучасного ПП («Освітлення в парку Перемога», «Інклюзивний дитячий майданчик», «Оболонський сад»). Завершує Розділ п. 6.9. «Збереження та відновлення ландшафту історичного ареалу міста; недоторканність, захист, всебічний розвиток всіх об'єктів культурної та природної спадщини, зелених насаджень та водних об'єктів» [2].

На наш погляд, вказана структура Розділу Статуту територіальної громади «Публічний простір» є універсальною і, після відпрацювання та апробації у м. Києві, може бути використана в якості модельної для міських територіальних громад всієї України. На наше глибоке переконання, закладена у Розділі VI проєкту Статуту територіальної громади м. Києва «Публічний простір» методологія відповідає світоглядним трендам Доповіді Римського клубу, адже відображає засадничі цінності людяності, гуманізму (що тлумачиться значно ширше,

ніж «антропоцентризм»). Сам ПП зможе відігравати роль комплементарного простору, до функцій якого належить врівноваження протилежних позицій, думок, інтересів та цілей. Іншими словами, міський ПП створюється, фактично, як інструмент формування передумов для встановлення балансу протилежностей, що визначено пріоритетом у розглядуваній Доповіді.

Висновки. У проведеному дослідженні було обґрунтовано підходи до концептуалізації міського ПП у процесах розв'язання проблем глобалізованого світу; а саме: запропоновано тлумачення міського ПП у якості комплементарного, функціональна роль якого передбачає врівноваження протилежних векторів діяльності, думок, інтересів, цілей та цінностей; встановлено, що міський ПП є інструментом формування передумов для встановлення балансу протилежностей, що визначено пріоритетом сучасного етапу планетарного розвитку. На основі аналізу нормативно-правової бази обґрунтовано доцільність закріплення поняття «міський ПП» та основні принципи його створення та формування у Статутах територіальних громад, що описано на прикладі м. Києва.

Перспективи подальших досліджень пов'язані зі встановленням принципів формування та реалізації потенціалу ПП у об'єднаних територіальних громадах, у т. ч. на основі зарубіжного досвіду.

Список літератури:

1. Комфортне місто: Концепція комплексного впорядкування міського простору міста Києва. Офіційний сайт Департаменту містобудування та архітектури Київської міської державної адміністрації. URL: <https://kga.gov.ua/vporядkuvannya-miskogo-prostoru>.
2. Концепція Статуту територіальної громади міста Києва (нова редакція). Офіційний сайт Київської міської державної адміністрації. URL: <https://kyivcity.gov.ua/content/kyiv-new-statut.html>.
3. Стратегія розвитку міста Києва до 2025 р. (нова редакція). Офіційний сайт Київської міської державної адміністрації. URL: <https://kyivcity.gov.ua/files/2016/11/9/Kyiv-City-Strategy-2025-Project.pdf>.
4. Weizsäcker E. von, Wijkman A. Come On! Capitalism, Short-termism, Population and the Destruction of the Planet. A New Report to the Club of Rome. Club of Rome. URL: <https://www.clubofrome.org/2017/10/25/new-report-to-the-club-of-rome-come-on>.

ПУБЛИЧНОЕ ПРОСТРАНСТВО УКРАИНСКИХ ГОРОДОВ В СИСТЕМЕ ГЛОБАЛИЗОВАННОГО МИРА

В статье проанализированы основные положения Доклада Римского клуба «Come On! Capitalism, Short-termism, Population and the Destruction of the Planet». С учетом определенных в нем основных требований обоснованы подходы к концептуализации городского публичного пространства в процессах решения проблем глобализованного мира. Предложено толкование городского публичного пространства в качестве комплементарного, функциональная роль которого предусматривает уравнивание противоположных векторов деятельности, мыслей, интересов, целей и ценностей. Установлено, что городское публичное пространство является инструментом формирования предпосылок для установления баланса противоположностей, что определено в качестве приоритета современного этапа планетарного развития. На основе анализа нормативно-правовой базы обоснована целесообразность закрепления понятия «городское публичное пространство» и основные принципы его создания и формирования в уставах территориальных общин, что описано на примере г. Киева.

Ключевые слова: публичное пространство, глобализованный мир, местное самоуправление, город, устав территориальной общины.

PUBLIC SPACE OF UKRAINIAN CITIES IN THE SYSTEM OF A GLOBALIZED WORLD

The article analyzes the main provisions of the Report to the Roman Club “Come On! Capitalism, Short-term, Population and Destruction of the Planet”. Taking into account certain basic requirements, approaches to the conceptualization of urban public space in the processes of solving problems of the globalized world are substantiated. The interpretation of urban public space as a complementary, functional role of which involves balancing the opposite vectors of activity, thoughts, interests, goals and values is proposed. It is established that the urban public space is an instrument for forming the preconditions for establishing the balance of opposites, which is determined by the priority of the modern stage of planetary development. Based on the analysis of the regulatory framework, the expediency of consolidating the concept of “urban public space” and the main principles of its creation and formation in the Statutes of territorial communities, as described by the Kyiv city, is substantiated.

Key words: *public space, globalized world, local self-government, city, statute of a territorial community.*

УДК 352.93

Мануїлова К.В.Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ЗАСАДИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ПУБЛІЧНІЙ ВЛАДІ ЗАПОРІЗЬКИХ КОЗАКІВ

У статті акцентовано на важливості врахування традицій в умовах впровадження реформи з децентралізації публічної влади в Україні. Визначені ознаки децентралізації публічної влади у запорізьких козаків. Наголошено на позитивних та негативних наслідках децентралізації Запорізької Січі. На основі проведеного дослідження надано рекомендації щодо забезпечення успіху реформи з децентралізації в сучасній Україні.

Ключові слова: децентралізація, публічна влада, козаки, Запорізька Січ.

Постановка проблеми. Тема децентралізації публічної влади в Україні сьогодні викликає неабиякий інтерес багатьох вітчизняних політиків, журналістів, науковців, адже в нашій країні з 2014 р. до сьогодні триває реформа, метою якої є створення децентралізованої публічної влади. Тому збереження найкращих традицій, що склалися упродовж століть в українському суспільстві та публічній владі, є вагомим фактором успіху розпочатих реформ зі створення децентралізованих органів публічної влади. Існування Запорізького козацтва та Запорізької Січі є не лише яскравою сторінкою української історії, державотворення, а й однією з найкращих форм організації децентралізованої публічної влади на українських землях у минулому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні сторони життя запорізького козацтва достатньо широко висвітлені різними науковцями. Зокрема, юрист Т. Матвеева проаналізувала законодавство Гетьманщини у XVIII ст. Правознавець М. Берді дослідив особливості організації публічної влади української козацької держави (XVI ст. – 40 рр. XIX ст.). Історики І. Єрохін і К. Колледж проаналізували традиції державності в козацьких республіках. Втім, вчені практично не зверталися до проблеми децентралізації публічної влади у запорізьких козаків.

Постановка завдання. Метою статті є визначення ознак децентралізації публічної влади запорізьких козаків.

Виклад основного матеріалу дослідження. Традиції децентралізації публічної влади збереглися у період існування на українських землях козацтва та Запорізької Січі. Остання була вій-

ськово-адміністративним центром Війська Запорізького Низового, столицю Запорізьких Вольностей, що існувала за порогами Дніпра з XVI до останньої чверті XVIII ст. (1775 р.) [1, с. 297].

Козацьке товариство, або громади, з'явилися на українських землях ще в литовську добу. На становленні козацької громадської влади та самоврядування позначилася втрата залишків автономії, посилення соціально-економічних і національно-релігійних утисків, а також прагнення козацької спільноти до свободи, уникнення неволі, ненависної влади панів та урядовців [2, с. 16].

Загалом, козацтво було об'єднанням місцевих козацьких громад. Козацька громада у територіальному плані – це один населений пункт: місто, містечко або село. Кожна козацька громада мала власні органи козацького самоврядування, які функціонували на засадах некодифікованого Звичаєвого козацького права.

Козацька громада успадкувала давньоруські вікові традиції й активно застосовувала під час вирішення питань засоби прямої демократії. Законодавчим органом козацької громади були козацькі ради. На радах обов'язково щороку обирали виконавчу владу – козацьку старшину (полкову, сотенну, курінну старшину – отаманів, осавулів, суддів), заслуховували звіти обраних осіб. На Запорізькій Січі діяла Генеральна козацька Рада. Полковими та сотенними містами й селами управляли козацькі ради.

У козацьких радах, окрім козаків, могли брати участь міщани та селяни. Хрестоматійним прикладом є участь міщан і селян у Ніжинській загальній чорній раді 1663 р. Подібні чорні ради були

не поодинокі в історії Гетьманщини. У політичній історії Гетьманату можна віднайти чимало прикладів залучення найширшого кола «старожитнього» козацького товариства або ж щойно показаного населення до вирішення нагальних питань поточного життя, особливо, якщо аналізувати практику кінця 1640-х – початку 1650-х рр. [3, с. 183].

У козацькій раді були продовжені давньоруські вчові традиції спільного вирішення всіх питань. Всі козаки мали право брати участь у козацькій раді й обговорювати найважливіші питання, причому вирішальною була думка простих козаків, а не козацької старшини. Так, німецький посол Еріх Лясота під час відвідування Запорозької Січі 1594 р. був присутній на одній із козацьких рад. Пізніше він так схарактеризував проведення козацької ради: «Під час обговорення найважливіших питань козаки ділилися на два кола. В одному колі була козацька старшина, в іншому – прості козаки. Після ухвалення рішення простими козаками вони оголошували своє рішення старшині, пригрозивши, що, якщо хтось буде проти, вони його втоплять у воді. Козацька старшина відразу погоджувалася, бо не могла протривати черні, яка сильніша, могутніша й загартованіша і не терпить ніяких заперечень» [4].

Отже, козацька громада мала можливість безпосередньо впливати на функціонування цих владних інституцій козацького суспільства.

Перебуваючи далеко від центральної влади, козаки, за згодою із литовськими князями, організували Запорізьку Січ і створили місцеве самоврядування, яке пізніше було підтримане першими польськими королями [5, с. XVIII].

Після звільнення українських земель від польського панування в добу Хмельниччини на ці території були перенесені традиційні для Запорозької Січі адміністративно-територіальний устрій та органи козацької публічної влади.

Козацька держава – Гетьманщина – була поділена на 16 полків, однак їх кількість періодично змінювалася. Головними адміністративними й судовими урядниками на відповідній території були полковники. Полки поділялись на сотні, у яких військовою й адміністративну функції виконували сотники [6, с. 19; 7, с. 61].

У добу Хмельниччини органи самоврядування козаків були створені в усіх адміністративно-територіальних одиницях. Так, для Української держави раннього Нового часу було притаманна заміна польських посадовців на українських: «пан полковник у нас тепер за воєводу, а пан сотник за старосту, а отаман городовий – за суддю» [8, с. 6].

Органи управління полками та сотнями розміщувалися у великих містах відповідних земель, що мали їх назву. На нижньому щаблі цієї адміністративно-територіальної будови козацької держави знаходилося окреме містечко або село, в якому влада належала козацькому отаманові [7, с. 61]. У козацьку добу органами місцевої влади вирішувалося значне коло питань життєдіяльності суспільства [9, с. 35].

У Гетьманську добу Запоріжжя зберігало автономію у складі Речі Посполитої, пізніше Московії. Упродовж більше ніж двохсотрічного існування Запорізька Січ була окремою автономною військово-адміністративною одиницею, поділялася на полки та паланки й була безпосередньо підпорядкована гетьманові [6, с. 32].

Запорізька Січ вела незалежну внутрішню та зовнішню політику. Свідченням цього є численні угоди, міжнародні договори козаків [10], універсали, накази та листи гетьманів [11–19].

Держави, до складу яких у різні часи входила Запорізька Січ, не лише визнавали право козаків мати власне військове формування, а й навіть наймали козаків для охорони кордонів від набігів татар. Козаків, прийнятих на військову службу до Речі Посполитої, заносили у спеціальний список – реєстр [20; 21], пізніше практику створення реєстрового козацького війська запозичила Московія й Оттоманська Порта.

Козацьке судочинство було децентралізованим і незалежним від Речі Посполитої. Запорізьке козацтво створило новий вимір правового життя, відмінний від принципів і норм феодального права, що закріплювали стану, релігійну, національну та майнову нерівність. Українські козаки традиційно боролися за право на власне судівництво. Зокрема, категоричною вимогою була непідсудність іншій владі за відомим принципом «де є хоча б три козаки, за потреби двоє будуть третього судити» [22, с. 126].

Судова влада козаків будувалася на звичасовому козацькому праві. Однак показана шляхта судилася за окремими артикулами Литовського статуту, проте козацькими судами. До козацьких судів належали Гетьманський, Генеральної Канцелярії, Військовий, Генеральний, третейський, полковий, полкової канцелярії, сотенний [23, с. 19].

До компетенції козацького судочинства було віднесено: цивільні та кримінальні правові конфлікти, що вимагали судової інтервенції [24, с. XII], а також проведення генерального слідства про маєтності [25].

Отже, козацькі громади Гетьманщини і Військове товариство Запоріжжя мали власні органи самоуправління, що фактично свідчило про те, що Запорізька Січ та інші козацькі громади є автономними утвореннями у складі Речі Посполитої. Це дозволяє вважати органи управління Запорізької Січі своєрідними органами місцевого самоврядування [26, с. 47].

Серед ознак децентралізації публічної влади, притаманних публічній владі запорізьких козаків, слід назвати:

- максимальне наближення влади до об'єктів (функціонування органів місцевого самоврядування (загальна козацька рада));

- забезпеченість ресурсами (кожне муніципальне утворення або автономне козацьке товариство (Запорізька Січ, курінь, полкове та сотенне місто) мало власну скарбницю, яку могло використовувати на власні потреби);

- доступність участі в житті суспільства та контролю (активне функціонування органів прямої демократії – козацької ради);

- існування кількох (двох або більше) вертикальних рівнів публічної влади в рамках територіальної організації єдиної держави (функціонування центральної (Річ Посполита, пізніше – Російська держава) та місцевої влади (Запорізька Січ, курінь, полкове та сотенне місто));

- наявність внутрішньодержавних територіальних утворень із різним правовим статусом і певним ступенем автономії та самостійності (полково-сотенний устрій української державності).

Серед недоліків – зосередженість влади в державі у руках лише заможних козаків, перш за все козацької старшини.

Роль демократичних козацьких рад поступово втрачала свій вплив на управління державою. Причинами такого становища була недосконалість механізмів організації та функціонування козацьких рад. Оскільки українська козацька державність мала в кінці середньовіччя й у нову добу:

- 1) малорозвинену інфраструктуру держави (низький рівень розвитку: інформаційного зв'язку; транспортної сфери; освітньої галузі, як наслідок, політичної та правої грамотності населення українських земель);

- 2) стану обмеженість електорату (лише козаки мали право брати участь в управлінні дер-

жавою, причому ключова роль належала козацькій старшині та гетьману).

Все це посилювало суперечності у суспільстві; наявність власних військових формувань у козаків призвела до втрати централізованого управління армією, зменшення обороноздатності країни; сприяло посиленню анархії, підвищенню рівню сепаратизму, нерівномірному розвитку різних регіонів. Тому занадто широка децентралізація публічної влади Речі Посполитої, до складу якої певний час входила Запорізька Січ, спричинила кризу й ослаблення держави. Останнім скористалися сусідні держави (Російська й Австрійська імперії та Пруссія) й поділили Річ Посполиту між собою.

Висновки. Враховуючи викладений досвід функціонування децентралізованих органів влади на українських землях упродовж XVI – XVIII ст., можна стверджувати, що для забезпечення успіху реформи з децентралізації в сучасній Україні, потрібно:

- забезпечити лише централізоване управління військами України;

- органам центральної влади здійснювати постійний контроль за діями публічної влади на місцях;

- широко застосовувати різні форми прямої демократії (проведення референдумів, народних ініціатив, написання петицій, електронних звернень, всенародних обговорень через ЗМІ, Інтернет тощо);

- підняти рівень демократизації в суспільстві (всенародне обговорення, врахування пропозицій, зауважень);

- заохочувати прийняття рішень більшістю народу (а не одностайністю окремих верств населення);

- створити умови для реального доступу до посад у публічні органи влади всіх соціальних груп українського населення й запобігати доступу до управління українською державою кланів олігархів або їх технічних представників.

Перспективним напрямком подальшого дослідження теми децентралізації публічної влади запорізьких козаків, на наш погляд, є визначення особливостей функціонування децентралізованої судової влади Запорізької Січі.

Список літератури:

1. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 3. 788 с.
2. Атаманова Н.В. Правовий порядок Запорізької Січі: ціннісно-нормативний аспект. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2011. № 1. С. 15–18.

3. Горобець В. «Чорна рада» 1663 року. Передумови, результати, наслідки / відп. ред. В. Смолій. Київ: Інститут історії України, 2013. 200 с.
4. Берест Дан. Витоки козацтва. Козацьке самоврядування. Козацьке братство, козацькі цінності, судочинство, паланки, козацька рада, гетьман-отаман, кіш. 2017. URL: <http://pravoslavu.narod.ru/kozak3.htm>.
5. Архив Юго-западной России, издаваемый Временной комиссией для разбора древних актов: в 35 т. Киев, 1914. Ч. 3. Т. 4. 1100 с.
6. Куйбіда В.С., Павленко В.П. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи. Київ: Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2009. 618 с.
7. Грицяк І. Зародження, становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні. Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. 2013. №. 2. С. 58–64.
8. Горобець В. Світанок Української держави. Люди, соціум, влада, порядки, традиції. Харків: Клуб сімейного дозвілля, 2017. 448 с.
9. Семенов В.М. Владні функції полковника слобідських козацьких полків у другій половині XVII – XVIII ст. Діяльність органів публічної влади щодо забезпечення стабільності та безпеки суспільства: матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (Суми, 21–22 травня 2015 р.). Суми, 2015. С. 35–38.
10. Архів Коша Нової Запорозької Січі: корпус документів 1734–1775 / ред. колег.: П.С. Сохань, Г.В. Боряк, В.А. Брехуненко та ін. Київ: Державний Комітет Архівів України; Центральний Державний Історичний Архів України, 2006. Том 4. 887 с.
11. Універсали. Універсали українських гетьманів від Івана Виговського до Івана Самойловича (1657–1687) / упоряд.: І. Бутич, В. Ринсевич, І. Тесленко. Київ: Інститут української археографії та джерелознавства ім. М.С. Грушевського; Центральний державний історичний архів України; Львів: Наукове товариство ім. Шевченка, 2004. 1118 с.
12. Універсали. Універсали Івана Мазепи (1687–1709) / упоряд.: І. Бутич, В. Ринсевич, Ч. П. Київ: НАН України. Інститут української археографії та джерелознавства імені М. С. Грушевського; Наукове Товариство імені Шевченка; Центральний державний історичний архів України; Львів: НТШ, 2006. 799 с.
13. Універсали. Універсали Богдана Хмельницького 1648–1657 / упоряд.: І. Крип'якевич, І. Бутич. Київ: Вид. дім «Альтернативи», 1998. 416 с.
14. Універсали. Універсали Павла Полуботка (1722–1723) / ред. кол.: П. Сохань, Г. Боряк, В. Брехуненко та ін. Київ.: НАН України. Інститут української археографії та джерелознавства імені М.С. Грушевського; Центральний державний історичний архів України, 2008. 721 с.
15. Документи Богдана Хмельницького. 1648–1657 / відп. ред. Ф.П. Шевченко; упоряд. І. Крип'якевич. Київ: Вид. АН УРСР, 1961. 740 с.
16. Доба гетьмана Івана Мазепи в документах / відп. ред. І. Ситий; упоряд. С. Павленко. Київ.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. 1144 с.
17. Документи російських архівів з історії України: Документи до історії запорозького козацтва 1613–1620 рр. / упоряд: Л Войтович, Л. Заборовський, Я. Ісаєвич та ін. Львів, 1998. Т. 1. 444 с.
18. Листи Івана Мазепи / відп. ред. В. Смолій; упорядн. В. Станіславський. К.: НАН України. Інститут історії України, 2010. Т. 2: 1691–1700. 751 с.
19. Джерела з історії Національно-визвольної війни українського народу 1648–1658 рр.: у 4 т. / ред. кол.: В.А. Брехуненко, Д.В. Бурім, О.О. Маврін та ін. Київ: НАН України, Ін-т укр. археографії та джерелознавства ім. М.С. Грушевського, Ін-т історії України, Канад. ін-т укр. студій (Едмонтон), 2012. Т. 1. 680 с.
20. Реєстр Війська Запорозького 1649 року / упорядн. О.В. Тодійчук та ін.; ред. кол.: Ф.П. Шевченко, Г.В. Боряк, Я.Р. Дашкевич та ін. Київ: Наукова думка, 1995. 592 с.
21. Реєстр Війська Запорозького 1649 року: Алфавітний покажчик. Літера А. Пробний зошит / укладач З. Рубцова. Київ: НАН України. Археографічна комісія, Українська ономастична комісія, Інститут української археографії та джерелознавства ім. М.С. Грушевського, 1999. 75 с.
22. Усенко І.Б., Бігун В.С., Бойко І.Й., Бондарук Т.І. Судова влада в Україні: історичні витоки, закономірності, особливості розвитку. Київ: Наукова думка, 2014. 503 с.
23. Кривошея В. Генеалогія українського козацтва: Нариси історії козацьких полків. Київ: Стилос, 2002. 396 с.
24. Права, за якими судиться малоросійський народ / відп. ред. Ю.С. Шемшученко; ред. кол.: О.М. Мироненко, К.А. Вислобоков, І.Б. Усенко та ін. Київ: НАН України. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького; Інститут української археографії та джерелознавства ім. М.С. Грушевського, 1997. 548 с.
25. Матеріали для історії економічного, юридичного и общественного быта Старой Малороссии / под ред. Н.П. Василенка. Вып. 1. Чернигов, 1901. 459 с.
26. Тупіцин В. Історичні передумови організації інституцій місцевого самоврядування в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2012. №. 1. С. 46–48.

**ПРИНЦИПЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ
В ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ ЗАПОРОЖСКИХ КАЗАКОВ**

В статье акцентировано на важности учета традиций в условиях внедрения реформы по децентрализации публичной власти в Украине. Определены признаки децентрализации публичной власти у запорожских казаков. Отмечено позитивные и негативные последствия децентрализации Запорожской Сечи. На основе проведенного исследования даны рекомендации для проведения успешной реформы по децентрализации в современной Украине.

Ключевые слова: децентрализация, публичная власть, казаки, Запорожская Сечь.

**PRINCIPLES OF DECENTRALIZATION
IN THE PUBLIC AUTHORITY OF THE ZAPOROZHIAN COSSACKS**

The article emphasizes the importance of taking into account traditions in the context, of the introduction of the decentralization reform of public authority in Ukraine. The signs of decentralization of public authority in the Zaporozhian Cossacks are determined. Positive and negative consequences of the decentralization of the Zaporozhian Sich, were noted. On the basis, of the study, recommendations are given for a successful reform of decentralization in modern Ukraine.

Key words: decentralization, public authority, Cossacks, Zaporozhian Sich.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 351

Бондаренко О.Г.

Національна академія Національної гвардії України

СУТНІСТЬ УПРАВЛІННЯ ЛОГІСТИЧНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ СПІЛЬНИХ ДІЙ ФОРМУВАНЬ СЕКТОРА БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ ПІД ЧАС КРИЗОВИХ СИТУАЦІЙ, ЩО ЗАГРОЖУЮТЬ ДЕРЖАВНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ

Розкрита сутність управління логістичним забезпеченням спільних дій формувань Сектора безпеки й оборони під час кризових ситуацій. Обґрунтовані основні напрямки та положення щодо управління логістичним забезпеченням. Запропоновано авторське визначення, основні складники, принципи та функції логістичного забезпечення. Надається порівняння основних рис тилового та логістичного забезпечення.

Ключові слова: державна безпека, логістичне забезпечення, формування Сектора безпеки й оборони, складники логістичного забезпечення, функції логістичного забезпечення.

Постановка проблеми. Внутрішнє й зовнішнє становище України у 2017 р. визначається складною сукупністю факторів, що містять у собі як загрози й ризики поглиблення кризових явищ, так і можливості для виходу на магістральний шлях національного розвитку [1, с. 13]. На жаль, у 2017 р. продовжується тенденція до збільшення кризових і надзвичайних ситуацій (далі – КтаНС), що загрожують державній безпеці України. Так, порівняно з 2016 р. загальна кількість КтаНС у 2017 р. збільшилася на 11,4%, при цьому кількість КтаНС природного та соціального характеру збільшилася на 20,2% та 125% відповідно [2, с. 2]. Статистика кримінальних злочинів за 2013–2017 рр., яку формує Генеральна прокуратура України [3], тільки підтверджує загрозливий стан кризових ситуацій. Сучасні виклики й загрози державній безпеці України вимагають створення ефективних механізмів боротьби та протидії таким загрозам, зокрема, невідкладного реформування формувань Сектора безпеки й оборони (далі – СБО) на основі принципів і стандартів ЄС і НАТО. Президент України, секретар РНБО, міністр оборони, міністр внутрішніх справ, командувач НГУ, керівники інших силових

міністерств і відомств неодноразово відмічали три основні складники такого реформування: реформування систем управління, підготовки та забезпечення. Так, Указом Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016 затверджена Концепція розвитку Сектора безпеки й оборони [4], а Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 лютого 2017 р. № 100-р затверджена Концепція розвитку Національної Гвардії України (далі – НГУ) на період до 2020 р. [5]. Такі ж програмні документи розроблені й щодо реформування інших частин СБО. У вказаних документах, серед іншого, основною причиною виникнення проблем зазначено недосконалість системи логістики. На переконання автора, центральним елементом розвитку та реформування будь-якого формування СБО (не кажучи вже про спільні дії формувань СБО під час кризових ситуацій) є вдосконалення системи логістичного забезпечення (далі – ЛЗ) яке теж потребує наукового підґрунтя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що формування СБО, зокрема НГУ і Збройні Сили України (далі – ЗСУ), перебувають сьогодні у стані реформування за стандартами ЄС і НАТО. Так, згідно з Указом Президента

Україні від 06 червня 2016 р. № 240/2016 набув чинності Стратегічний оборонний бюлетень [6], який є дорожньою картою оборонної реформи з визначенням шляхів її впровадження на засадах і принципах, якими керуються держави – члени НАТО. На виконання вимог вказаного документа Міністерством оборони України (далі – МОУ) розроблено та прийнято Наказ МОУ від 11 жовтня 2016 р. № 522 «Основні положення логістичного забезпечення Збройних сил України» [7]. Цим документом вводиться у вжиток поняття «логістичне забезпечення», яке замінює собою такі поняття, як «тилове і технічне забезпечення», «матеріально-технічне забезпечення», «матеріальне забезпечення».

Незважаючи на те, що в Україні тільки нещодавно офіційно ввійшло у вжиток поняття «логістичне забезпечення», ціла низка вітчизняних учених достатньо активно опікується проблемами вказаного виду забезпечення. Так, І. Ролін, С. Вашист, О. Гафуров [8] проводили воєнно-історичний і семантичний аналізи поняття «логістика» в різних його аспектах. Зокрема, вони дійшли висновку, що в той період (у 2006 р.) упровадження у вітчизняну воєнну науку поняття «система логістики» було б передчасним і не узгоджувалося зі стандартами НАТО. О. Нагорнічевський [9] опікувався проблемами державного управління реформуванням системи тилового (логістичного) забезпечення ЗСУ в контексті досвіду країн НАТО. С. Белай, О. Бондаренко [10] обґрунтовують напрямки досліджень проблем управління логістичним забезпеченням спільних дій формувань Сектора безпеки й оборони під час кризових ситуацій, що загрожують державній безпеці України. На наш погляд, особливо цікаво та корисно І. Ролін, І. Морозов, О. Мінько [11] аналізують зміст основних термінів у сфері логістичного забезпечення військових формувань: здійснюють порівняння вітчизняної термінології у сфері логістичного забезпечення військових формувань у контексті її відповідності стандартам НАТО, наводять зміст поняття «об'єднана логістика» як функції забезпечення бойових дій на оперативному та на тактичному рівнях у доктринальних документах країн – членів НАТО, а також роблять висновок про принципіальну необхідність інтегрування сил і засобів логістики суб'єктів Сектора безпеки й оборони в інтересах дій об'єднаних (міжвідомчих) угруповань військ (сил) під час реагування на наявні та потенційні загрози.

Постановка завдання. Мета статті – обґрунтувати сутність управління логістичним забезпеченням спільних дій формувань СБО під час кри-

зових ситуацій, що загрожують державній безпеці України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до Концепції розвитку сектора безпеки й оборони України [4], перед формуваннями СБО, серед іншого, постає питання реформування системи тилового забезпечення й перетворення її на систему логістичного забезпечення (далі – ЛЗ) відповідно до стандартів НАТО. Виходячи з вищевикладеного, на переконання дослідників, доцільно розробити низку керівних документів, які б визначали основні положення логістичного забезпечення формувань СБО. Саме тому, на нашу думку, для вказаного обґрунтування слід застосовувати основні положення щодо ЛЗ у ЗСУ. В Основних положеннях логістичного забезпечення Збройних сил України [7] дається таке визначення ЛЗ ЗСУ: **логістичне забезпечення** – це комплекс взаємопов'язаних заходів, який забезпечує діяльність Збройних Сил у мирний і воєнний час.

У довіднику з тилового забезпечення НАТО, який було перекладено російською мовою у 2012 р., під поняттям «logistic support» (указане поняття українською мовою прийнято перекладати саме як «логістичне забезпечення») розуміють так. «С точки зору життєвого циклу тыловое обеспечение (logistic support – прим. авт.) – это связующее звено между развернутыми войсками (силами) и промышленной базой, производящей вооружения и военное имущество, необходимые войскам для выполнения поставленной перед ними задачи. В НАТО дается следующее определение тылового обеспечения. В широком смысле тыловое обеспечение – это наука планирования и осуществления передвижения и содержания войск (сил). Этот термин применяется к аспектам военных операций, связанным со следующими видами деятельности: проектирование, разработка, закупка, хранение, транспортирование, распределение, техническое обслуживание, эвакуация и утилизация военного имущества; транспортирование личного состава; закупка или строительство, техническое обслуживание, эксплуатация и реализация объектов; закупка или предоставление услуг; санитарно-медицинское обеспечение. Данное определение охватывает широкий круг обязанностей в различных сферах деятельности, осуществляемой в НАТО. Если рассматривать тыловое обеспечение как деятельность по созданию запасов и средств, а также по обеспечению боевой устойчивости систем вооружения и войск (сил), то можно выделить три важных аспекта тылового обеспечения, отража-

ющих весь жизненный цикл тыловых ресурсов: производство, техническое обслуживание в процессе эксплуатации и потребление (расход)» [12].

На думку автора, наведено в Основних положеннях логістичного забезпечення Збройних сил України [7] визначення ЛЗ ЗСУ сформульоване в надто загальному вигляді й не розкриває специфіку та значення цього виду всебічного забезпечення військ. Ураховуючи сказане вище, нами пропонується таке визначення ЛЗ: **логістичне забезпечення** – це широкий комплекс взаємопов'язаних заходів, пов'язаних із плануванням, контролем і управлінням постачанням, транспортуванням, зберіганням та іншими матеріальними й нематеріальними операціями, зокрема щодо передавання, зберігання й оброблення відповідної інформації, які здійснюються в процесі забезпечення діяльності будь-якого формування СБО України в мирний і воєнний час.

ЛЗ має включати планування ЛЗ; визначення потреб у МТЗ; розроблення технічних завдань на виробництво (проектування, розроблення, модернізацію та модифікацію для МОУ, а також тих міністерств і відомств, які мають відповідні структури науково-промислового комплексу) озброєння, військової й спеціальної техніки (далі – ОВСТ) і матеріально-технічних засобів (далі – МТЗ) для специфічних потреб формувань, їх закупівлю, постачання, зберігання, ремонт, технічне обслуговування, контроль експлуатації (використання), реалізації, списання й утилізації надлишкового озброєння та військової техніки (далі – ОВТ) і МТЗ; планування та здійснення перевезень усіма наявними видами транспорту; розквартирування військ і особового складу; закупівлю робіт і послуг; лазне-пральне та торговельно-побутове обслуговування; організацію харчування; закупівлю або будівництво, технічне обслуговування, експлуатацію об'єктів військової та спеціальної інфраструктури.

ЛЗ повинне відповідати таким вимогам: відповідність нормативно-правовій базі щодо організації ЛЗ ЗСУ, НГУ й інших формувань СБО держави; централізована організація планування ЛЗ, перевезень усіма наявними видами транспорту та підвезення МТЗ автомобільним транспортом; модульний і територіальний принципи побудови інфраструктури логістики; баланс між ефективністю ЛЗ і досягненням максимальної економії державних коштів; чітка та прозора система управління ЛЗ; забезпечення раціонального розподілу, своєчасного накопичення, належного зберігання непорушних і військових запасів МТЗ

і можливість здійснювати їх своєчасний перерозподіл (оперативний маневр); ефективність і прозорість усіх процесів у сфері закупівель МТЗ для потреб формувань СБО, а також у ланках постачання (на складах, у транспорті) через упровадження сучасних технологій і автоматизацію процесів; можливість виконувати весь комплекс завдань із ЛЗ формуваннями СБО під час кризових ситуацій у мирний і воєнний час і здійснювати швидку перебудову (адаптацію) відповідно до змін обстановки; своєчасний і якісний ремонт ОВСТ, списання (утилізація, реалізація) МТЗ; відповідність основним принципам керівництва ЛЗ збройних сил і правоохоронних органів країн – членів НАТО; сумісність із системами логістики всіх складових частин сил Сектора безпеки й оборони та максимальне наближення до логістичної складової частини суб'єктів національної економіки України; наявність системи підвищення кваліфікації персоналу, задіяного для виконання завдань ЛЗ.

ЛЗ повинне відповідати таким принципам, що узгоджуються із законодавчими актами з питань національної безпеки й оборони України й зі стандартами ЛЗ НАТО:

- пріоритетності – організація надійного, повного та своєчасного забезпечення формувань СБО необхідними ОВСТ і МТЗ;

- достатності – своєчасне забезпечення формувань СБО необхідними ОВСТ і МТЗ відповідно до визначених потреб;

- ефективності – максимально ефективно використання отриманих ОВСТ, МТЗ і послуг;

- гнучкості – дії на випередження зі здатністю до адаптації та швидкого реагування на обставини, що змінюються;

- прозорості – обмін достовірною інформацією щодо потреб і наявності запасів ОВСТ і МТЗ у службах забезпечення всіх рівнів, з урахуванням ступенів доступу до неї (забезпечення захисту конфіденційної інформації);

- координації – взаємодія всіх складових частин системи логістики кожного формування СБО та з системами логістики складових частин Сектора безпеки й оборони з метою ефективного функціонування системи взагалі, а також з органами іноземних держав, міжнародними організаціями та збройними силами й правоохоронними формуваннями інших держав на підставі укладених міжнародних договорів України, зокрема з країнами – членами НАТО;

- відповідальності – органи управління ЛЗ всіх рівнів у своїй діяльності повинні суворо дотриму-

ватися наданих повноважень і нести відповідальність за своєчасне виконання визначених завдань;

- співробітництва – співробітництво між формуваннями СБО, центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, державними підприємствами оборонно-промислового комплексу, іншими підприємствами національної економіки України, а також з органами іноземних держав, міжнародними організаціями та збройними й правоохоронними формуваннями інших держав на підставі укладених міжнародних договорів України в питаннях ЛЗ має бути спрямоване на ефективне та своєчасне задоволення потреб формувань СБО;

- функціональної сумісності – ЛЗ формувань СБО має на меті досягнення повної функціональної сумісності із ЛЗ ЗСУ, НГУ, інших формувань СБО, військовими та правоохоронними формуваннями інших держав-партнерів (насамперед країн – членів НАТО), що надасть можливість інтеграції систем під час виконання спільних операцій, а також можливість застосування окремих зразків ОВСТ і номенклатури МТЗ країн – членів НАТО (країн-партнерів) для задоволення потреб забезпечення формувань СБО;

- стійкості – організація ЛЗ повинна передбачати заходи, які спрямовані на мінімізацію втрат

виділених ресурсів від впливу певних факторів (зовнішніх і внутрішніх, позитивних і негативних), а в ході службово-бойових і бойових дій (далі – СБ і БД) – від впливу противника.

Загальна організація й управління ЛЗ спільних дій формувань СБО під час кризових ситуацій має здійснюватися відповідним центральним органом через дієву систему управління, яка являтиме собою сукупність органів управління, сил і засобів ЛЗ, призначених для виконання відповідних завдань, між якими існують зв'язок і взаємодія. Схематично система управління ЛЗ представлена на рис. 1.

Органи управління ЛЗ – це управління, відділи (відділення), служби й інші постійні та тимчасово створювані органи, які призначені для виконання функцій управління ЛЗ. Сили й засоби ЛЗ – це установи, бази зберігання й забезпечення, склади, військові частини (підрозділи) з визначеними обсягами запасів МТЗ, військові частини (підрозділи) підвезення (автомобільні), ремонту й евакуації ОВСТ.

Система ЛЗ має поділятися на стратегічний, оперативний і тактичний рівні (а для НГУ – на оперативний, оперативно-тактичний і тактичний рівні), між якими є чіткий розподіл функцій і повноважень щодо організації ЛЗ.

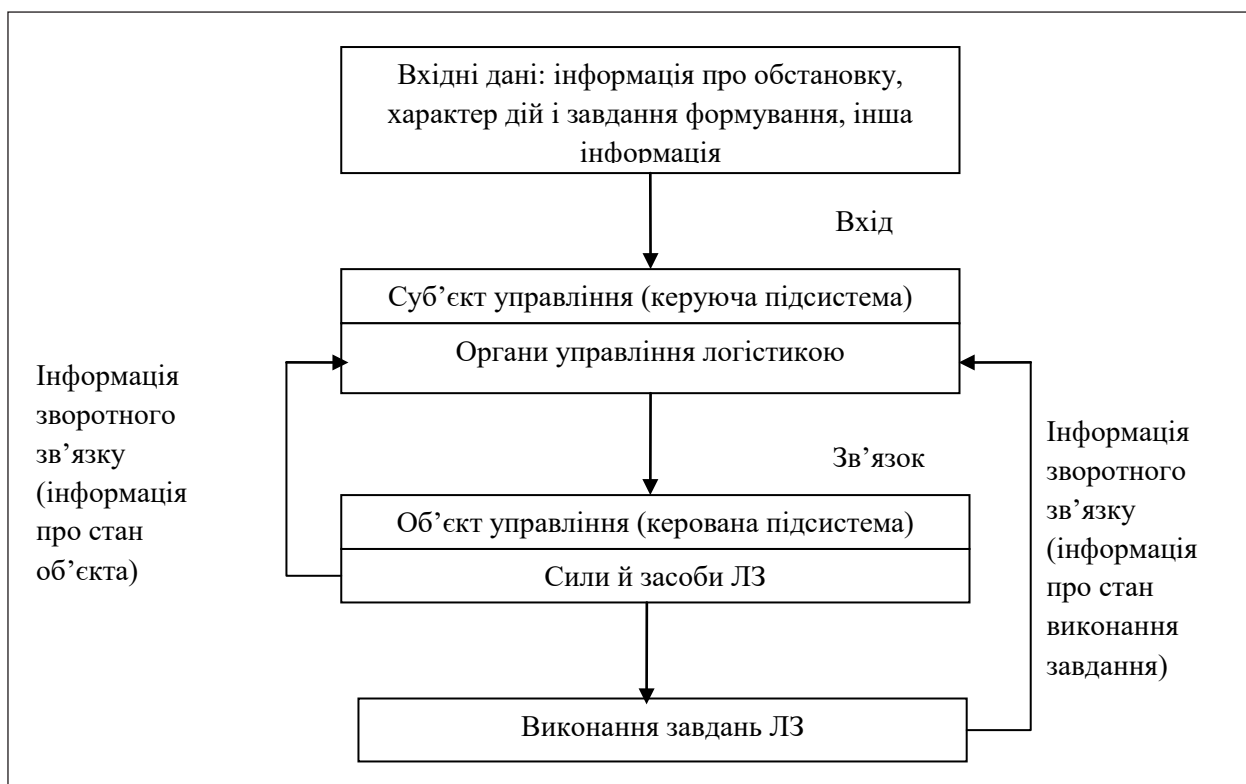


Рис. 1. Схема системи управління ЛЗ

Основні риси тилового та логістичного забезпечення

№	Найменування риси	Сутність риси	
		Тилове забезпечення	Логістичне забезпечення
1.	Визначення	Комплекс заходів, що здійснюються з метою задоволення матеріальних, транспортних, побутових та інших потреб військ (сил) для підтримання їх у боєздатному стані та створення сприятливих умов для виконання покладених на них завдань	Широкий комплекс взаємопов'язаних заходів, пов'язаних із плануванням, контролем і управлінням постачанням, транспортуванням, зберіганням та іншими матеріальними й нематеріальними операціями, зокрема щодо передавання, зберігання й оброблення відповідної інформації, що здійснюються в процесі забезпечення діяльності будь-якого формування СБО України в мирний і воєнний час
2.	Види, складові частини	<ul style="list-style-type: none"> – матеріальне; – транспортне; – медичне; – квартирно-експлуатаційне; – ветеринарне; – торговельно-побутове; – інженерно-аеродромне; – аеродромно-технічне забезпечення; – фінансове забезпечення (в особливий період). 	<ul style="list-style-type: none"> – планування ЛЗ; – визначення потреб у МТЗ; – розроблення технічних завдань на виробництво (проекування, розроблення, модернізацію та модифікацію – для МОУ, а також тих міністерств і відомств, які містять у собі відповідні структури науково-промислового комплексу) ОВСТ і МТЗ для специфічних потреб формувань, їх закупівлю, постачання, зберігання, ремонт, технічне обслуговування, контроль експлуатації (використання), реалізації, списання й утилізації надлишкового ОВТ і МТЗ; – планування та здійснення перевезень усіма наявними видами транспорту; – розквартирування військ і особового складу; – закупівлю робіт і послуг; – лазне-пральне та торговельно-побутове обслуговування; – організацію харчування; – закупівлю або будівництво, технічне обслуговування, експлуатацію об'єктів військової та спеціальної інфраструктури.
3.	Рівні	Стратегічний тил Оперативний тил Військовий тил	<p>Для ЗСУ:</p> <ul style="list-style-type: none"> стратегічний рівень логістики; оперативний рівень логістики; тактичний рівень логістики. <p>Для НГУ:</p> <ul style="list-style-type: none"> оперативний рівень логістики; оперативно-тактичний рівень логістики; тактичний рівень логістики.
4.	Рубежі		<p>Перший рубіж ЛЗ призначений для виконання завдань ЛЗ формувань, які безпосередньо ліквідують кризову ситуацію або ведуть СБ і БД. Для виконання завдань на першому рубежі ЛЗ можуть залучатися сили й засоби другого рубежу ЛЗ.</p> <p>Другий рубіж ЛЗ розгортається на безпечній відстані від району кризової ситуації або лінії зіткнення з противником (району виконання СБЗ) і призначений для виконання завдань ЛЗ усіх формувань СБО в межах відповідальності відповідного СЦ.</p> <p>Для виконання завдань на другому рубежі ЛЗ можуть залучатися сили й засоби третього рубежу ЛЗ.</p> <p>Третій рубіж ЛЗ знаходиться поза межами зони відповідальності відповідного СЦ і призначений для виконання завдань із забезпечення формувань СБО ОВСТ і МТЗ, роботами та послугами відповідно до визначених потреб і їх підвезення на другий рубіж ЛЗ для забезпечення визначених угруповань, а за необхідності – і на перший рубіж ЛЗ.</p>

5.	Класи постачання МТЗ	1) озброєння, бойова й інша техніка, боєприпаси, засоби активної оборони, сигнальні й освітлювальні патрони; 2) пально-мастильні матеріали; 3) продовольство та вода; 4) запасні частини, прилади, інструменти для ремонту та технічного обслуговування; 5) медичне обладнання та майно; 6) будівельні та фортифікаційні матеріали.	1) продовольство (продукти харчування та корм), що споживаються особовим складом і тваринами, для якого встановлені єдині норми; 2) предмети постачання, що видаються за нормами, установленими штатами й табелями до них (озброєння та зброя, військова техніка й технічні засоби, обмундирування та спорядження, інструменти, запасні частини тощо); 3) усі види нафтопродуктів і пально-мастильних матеріалів, паливо; 4) предмети постачання, норми видачі яких не визначені встановленими штатами й табелями (фортифікаційні та будівельні матеріали); 5) різні види ракет, боєприпасів, вибухових і хімічних речовин.
----	----------------------	--	---

У Збройних Силах система управління ЛЗ включатиме відповідні установи, частини та підрозділи вказаних вище рівнів.

На стратегічному рівні виділяються такі підрозділи:

- структурні підрозділи Міністерства оборони із завданням щодо організації проектування, розроблення (модернізації та модифікації), закупівлі й постачання ОВТ, МТЗ, надання послуг і їх фінансування в обсягах, необхідних для ефективного виконання Збройними Силами покладених на них завдань;

- Головне управління логістики Генерального штабу Збройних Сил України із завданнями щодо планування логістичного забезпечення стратегічного розгортання та застосування Збройних Сил та інших складових частин СБО, здійснення заходів короткострокового та середньострокового оборонного планування за напрямом логістичного забезпечення, визначення потреби в ОВТ і МТЗ, здійснення контролю за їх отриманням;

- Командування логістики Збройних Сил України з підпорядкованими силами та засобами логістичного забезпечення із завданнями щодо організації логістичного забезпечення Збройних Сил у їх повсякденній діяльності, під час проведення заходів бойової підготовки, під час відмобілізування й стратегічного (оперативного) розгортання, підготовки та ведення операцій (бойових дій), відновлення боєздатності військ (сил), отримання, накопичення, обліку, зберігання, постачання та поповнення запасів МТЗ [7].

Для НГУ розподіл системи ЛЗ на оперативний, оперативно-тактичний і тактичний рівні може мати такий вигляд. На оперативному рівні – структурні підрозділи ГУ НГУ із завданням щодо організації розроблення технічних завдань на виробництво ОВТ і МТЗ, їх закупівлі й постачання, надання

послуг і їх фінансування в обсягах, необхідних для ефективного виконання НГУ покладених на неї завдань; організації ЛЗ з'єднань (військових частин, підрозділів) у їх повсякденній діяльності, під час проведення заходів бойової підготовки, виконання заходів СБД, під час відмобілізування, підготовки та ведення службово-бойових і бойових дій (далі – СБ і БД), відновлення боєздатності військ, отримання, накопичення, обліку, зберігання, постачання та поповнення запасів МТЗ. На оперативно-тактичному рівні – служби логістики територіальних управлінь оперативно-територіальних об'єднань (далі – ОТО) НГУ з підпорядкованими силами та засобами ЛЗ із завданнями щодо планування й організації ЛЗ підпорядкованих з'єднань і військових частин у їх повсякденній діяльності, під час проведення заходів бойової підготовки, СБД, відмобілізування та приведення в бойову готовність, підготовки та ведення СБ і БД, відновлення боєздатності військ. На тактичному рівні – служби логістики військових частин і з'єднань НГУ з підпорядкованими силами та засобами ЛЗ, призначені для вирішення завдань ЛЗ з'єднань (військових частин, підрозділів) у їх повсякденній діяльності, під час заходів бойової підготовки, СБД, відмобілізування та приведення в бойову готовність, підготовки та ведення СБ і БД, відновлення боєздатності військових частин (підрозділів).

Із метою досягнення максимальної функціональної сумісності із системою логістики НАТО під час побудови системи логістики спільних дій формувань СБО під час кризових ситуацій, що загрожують державній безпеці України, а також під час ведення службово-бойових і бойових дій передбачається використовувати принцип побудови рубежів ЛЗ.

Перший рубіж ЛЗ призначений для виконання завдань ЛЗ формувань, які безпосередньо

ліквідують кризову ситуацію або ведуть СБ і БД. Для виконання завдань на першому рубежі ЛЗ можуть залучатися сили й засоби другого рубежу ЛЗ.

Другий рубіж ЛЗ розгортається на безпечній відстані від району кризової ситуації або лінії зіткнення з противником (району ведення СБ і БД) і призначений для виконання завдань ЛЗ усіх формувань СБО в межах відповідальності відповідного ситуаційного центру (далі – СЦ). Для виконання завдань на другому рубежі ЛЗ можуть залучатися сили й засоби третього рубежу ЛЗ.

Третій рубіж ЛЗ знаходиться поза межами зони відповідальності відповідного СЦ і призначений для виконання завдань із забезпечення формувань СБО ОВСТ і МТЗ, роботами та послугами відповідно до визначених потреб і їх підвезення на другий рубіж ЛЗ для забезпечення визначених угруповань, а за необхідності – і на перший рубіж ЛЗ.

До функцій ЛЗ повинні належати: постачання й обслуговування; технічне обслуговування й ремонт; перевезення й транспортування; інженерно-інфраструктурне забезпечення; здійснення закупівель і постачання товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб формувань СБО; аудит та інспекція; підготовка та навчання; стандартизація й сфера ЛЗ; управління інформацією ЛЗ (інформаційної логістики); медичне забезпечення; військово-цивільне співробітництво (суміжна функція).

Основні риси, які характеризують схожість і відмінність тилового та логістичного забезпечення, наведені в таблиці 1.

Висновки. Підсумовуючи наведене вище, автор дійшов висновку, що управління логіс-

тичним забезпеченням спільних дій формувань СБО під час кризових ситуацій, що загрожують державній безпеці України, представляє собою безперервний і взаємопов'язаний процес планування та визначення потреб у матеріально-технічних засобах; розроблення технічних завдань на виробництво (проектування, розроблення, модернізацію та модифікацію для МОУ, а також тих міністерств і відомств, які мають відповідні структури науково-промислового комплексу) озброєння, військової й спеціальної техніки та матеріально-технічних засобів для специфічних потреб формувань, їх закупівлю, постачання, зберігання, ремонт; технічне обслуговування, контроль експлуатації (використання), реалізації, списання й утилізації надлишкового ОВСТ і МТЗ; планування та здійснення перевезень усіма наявними видами транспорту; розквартирування військ і особового складу; закупівлю робіт і послуг, лазне-пральне та торговельно-побутове обслуговування; організацію харчування; закупівлю чи будівництво, технічне обслуговування, експлуатацію об'єктів військової та спеціальної інфраструктури. Слід зазначити, що окрім Наказу МОУ від 11 жовтня 2016 р. № 522 [7], інших документів, які б регламентували організацію й управління ЛЗ ЗСУ, НГУ й інших формувань СБО, в Україні поки немає.

Таким чином, на думку авторів, указані вище положення доцільно враховувати під час розроблення відповідних керівних документів щодо створення системи управління ЛЗ спільних дій формувань СБО під час кризових ситуацій, що загрожують державній безпеці України.

Список літератури:

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». К.: НІСД, 2017. 928 с.
2. Звіт про основні результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у 2017 р. URL: [http://www.dsns.gov.ua/files/2018/1/26/Zvit%202017\(%D0%9A%D0%9C%D0%A3\).pdf](http://www.dsns.gov.ua/files/2018/1/26/Zvit%202017(%D0%9A%D0%9C%D0%A3).pdf).
3. Єдині звіти про кримінальні правопорушення за 2013–2017 рр. / Генеральна прокуратура. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html>.
4. Про рішення Ради національної безпеки й оборони України від 4 березня 2016 р. «Про Концепцію розвитку сектора безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/922016-19832>.
5. Про схвалення Концепції розвитку Національної гвардії на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 лютого 2017 р. № 100-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/100-2017-p/print1459319692354219>.
6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 р. «Про Стратегічний оборонний бюлетень України»: Указ Президента України від 06 червня 2016 р. № 240/2016. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137>.
7. Основні положення логістичного забезпечення Збройних сил України: Наказ Міністерства оборони України від 11 жовтня 2016 р. № 522. URL: <http://www.mil.gov.ua/ministry/normativno-pravova-baza/nakazi-ministra-oboroni-ukraini/nakazi-ministerstva-oboroni-ukraini-za-2016-rik.html>.

8. Ролін І., Вашист С., Гафуров О. Чи є логістика видом забезпечення військ та їх дій? Честь і закон. 2003. № 3. Харків: ВІ ВВ МВС України. С. 41–45.
9. Нагорнічевський О. Державне управління реформуванням системи тылового забезпечення Збройних сил України в контексті досвіду країн НАТО. Державне управління та місцеве самоврядування: збірник наук. праць. 2015. Вип. 2 (25). Дніпро: Дніпровський РІ НАДУ. С. 191–199.
10. Белаї С., Бондаренко О. Удосконалення механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України. Процес модернізації системи державного управління: адміністративний та фінансовий аспекти: монографія / за заг. ред. А. Нестеренко. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 19–33.
11. Ролін І., Морозов І., Мінько О. Зміст основних термінів у сфері логістичного забезпечення військових формувань. Збірник наук. праць ХНУПС. 2017. № 1. Харків: ХНУПС. С. 61–64.
12. Справочник по тыловому обеспечению НАТО, 2012. URL: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_03/20160303_2012-logistics_hndbk-ru.pdf.

СУЩНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ ЛОГИСТИЧЕСКИМ ОБЕСПЕЧЕНИЕМ СОВМЕСТНЫХ ДЕЙСТВИЙ ФОРМИРОВАНИЙ СЕКТОРА БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНЫ В КРИЗИСНЫХ СИТУАЦИЯХ, УГРОЖАЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ

Раскрыта сущность управления логистическим обеспечением совместных действий формирований Сектора безопасности и обороны во время кризисных ситуаций. Обоснованы основные направления и положения по управлению логистическим обеспечением. Предложены авторское определение, основные составляющие, принципы и функции логистического обеспечения. Предоставлено сравнение основных черт тылового и логистического обеспечения.

Ключевые слова: государственная безопасность, логистическое обеспечение, формирования Сектора безопасности и обороны, составляющие логистического обеспечения, функции логистического обеспечения.

ESSENCE OF LOGISTIC SUPPORT MANAGEMENT OF SECURITY AND DEFENSE SECTOR FORMATION JOINT ACTIONS DURING CRISIS SITUATIONS WHICH ARE THREATENING TO THE STATE SECURITY OF UKRAINE

The essence of logistics support management of Security and Defense Sector formations joint actions during crisis situations is revealed. The main directions and provisions logistic support management are substantiated. The author's definition, main components, principles and functions of logistical support are offered. The comparison of the main features of material support and logistic support are provided.

Key words: state security, logistics support, formation of the Security and Defense Sector, components of logistical support, logistic support functions.

Костенко В.О.

Управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Кіровоградській області

ГЕОПОЛІТИЧНІ ФАКТОРИ ВИНИКНЕННЯ ТЕРОРИСТИЧНИХ ЗАГРОЗ ТА ЇХ НАСЛІДКИ ДЛЯ УКРАЇНИ ТА СВІТУ

Розглянуто геополітичні фактори виникнення терористичних загроз і встановлено світову тенденцію до зростання кількості і масштабів терористичних актів в Україні та світі. З'ясовано, що сучасний тероризм набув міжнародного та глобального характеру і є загрозою національній та міжнародній безпеці. Розглянуто геополітичні передумови виникнення та поширення тероризму в Україні, пов'язані із внутрішніми та зовнішніми чинниками. Проаналізовано загрози терористичного характеру в Україні, пов'язані з можливим нападом терористів на потенційно-небезпечні об'єкти, з метою вжиття необхідних рішень із їх мінімізації.

Ключові слова: тероризм, терористична загроза, терористичний акт, терористичні угруповання, безпека.

Постановка проблеми. Починаючи з 90-х рр. ХХ ст., основним джерелом загрози міжнародній безпеці в усьому світі був і залишається міжнародний тероризм. Вже у ХХІ ст. тероризм став найнебезпечнішим і важкопрогнозованим глобальним викликом суспільству. Практично щодня можна почути інформацію, так чи інакше пов'язану з ним. Сьогодні тероризм став набувати дещо інших форм і масштабів; Україну, як і більшість розвинених країн світу, хвилює проблема тероризму.

Походження і суть тероризму має геополітичне підґрунтя. У класичному визначенні геополітика – це наука, що вивчає відношення держави і суспільства до простору [1, с. 4]. У ширшому тлумаченні – це наука, яка розглядає вплив географічних чинників на внутрішню й особливо зовнішню політику держав і націй. В її основі лежить протиборство великих держав за контроль над ресурсами, яке історично є безкінечним. Життя і здоров'я людини в цій боротьбі, на жаль, не цінилося ніколи [2].

Порівняно з іншими країнами СНД, геополітичне становище України є чи не найскладнішим, як через підвищений інтерес до неї з боку Росії, сусідніх країн-членів Європейського Союзу (ЄС) і НАТО, так і у зв'язку зі складною внутрішньополітичною та економічною ситуацією, вийти з якої власними силами Україна поки що неспроможна. Наближення ЄС і НАТО до кордонів України створило принципово нову геополітичну ситуацію, що вимагає від українського керівництва рішучих

кроків у проведенні реформ, які мають стати запорукою її майбутньої європейської інтеграції.

Виходячи тільки з цієї логіки, було б помилово вважати, ніби Україна гарантовано захищена від можливих терористичних проявів. На сьогодні як зовнішньо-, так і внутрішньополітична ситуація в Україні сприятлива для розвитку тероризму. Сучасні події на Сході України є прямим наслідком геополітики, а трагічні прояви тероризму є викликом для безпеки держави та потенційною загрозою для всього суспільства. Отже, проблема тероризму в Україні є особливо актуальною з погляду безпеки і цілісності держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні теоретичні та методологічні засади формування державної політики у сфері безпеки досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені В. Авер'янов, В. Бакуменко, І. Кринична, В. Костенко, Г. Рева, Т. Брус, Н. Нижник, О. Кучеренко, В. Тертичка, Г. Атаманчук, Л. Пал, П. Браун та ін.

Вплив сучасного тероризму на суспільнополітичний розвиток людства розглянуто у працях І. Гармашова, В. Вітука, О. Грачова, С. Єфімова та ін. Протидії тероризму в контексті проблем міжнародної і національної безпеки присвятили свої роботи В. Антипенко, В. Глушков, В. Буткевич, В. Денисов, Г. Адлер, І. Кресіна, І. Лазарев, В. Ліпкан, А. Машкова, І. Хижняк та ін. [3, с. 12–18].

Публікації Г. Мінковського, В. Ревіна, Є. Кожушка щодо можливостей боротьби з між-

народним тероризмом мають здебільшого оглядовий та констатуючий характер [4]. Тероризм як проблему світового масштабу та основні терористичні загрози терористичного характеру в Україні ґрунтовно розглянуто у праці І.П. Криничної [5, с. 121–125].

У зв'язку із постійними змінами у міжнародній та соціально-політичній ситуації в державі, досліджувана тематика набуває нових видових форм і потребує постійного ґрунтового аналізу та опрацювання для об'єктивного і своєчасного виявлення потенційних терористичних загроз й вироблення належних заходів щодо їх своєчасної нейтралізації [6, с. 43–48].

Проаналізувавши наукові розробки, слід зауважити, що у вітчизняній науці дослідження тероризму переважно стосуються юридичної оцінки терористичних дій та завдань нормативно-правового регулювання боротьби з ним. Поза увагою дослідників залишається проведення комплексного аналізу сучасних загроз терористичного характеру в Україні та їх наслідків з метою створення ефективної державної системи протидії тероризму.

Постановка завдання. Мета статті – показати вплив геополітики на безпеку держав і суспільства та розглянути наслідки терористичних загроз в Україні та світі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Тероризм сьогодні посідає перші місця в переліку загроз особистій, національній та міжнародній безпеці. Жертвами терактів, зазвичай, стають випадкові громадяни. Категорії потенційних жертв охоплюють практично всіх нас і наших близьких – пасажирів літаків, метро, трамваїв, мешканців готелів і простих перехожих. Універсальність загрози мала б передбачати широку і безальтернативну суспільну підтримку заходів протидії тероризму. Насправді ж так трапляється далеко не завжди [7].

За даними щорічного «Глобального рейтингу тероризму – 2016», оприлюдненого лондонським Інститутом економіки і миру, Українська держава найбільше потерпає від тероризму серед держав Європи. Україна у світовому рейтингу тероризму посідає 11 місце і йде відразу за Іраком, Афганістаном, Нігерією, Пакистаном, Сирією, Єменом, Сомалі, Індією, Єгиптом і Лівією [8].

Реальна та потенційна загроза тероризму в Україні є надзвичайно високою. Недооцінка ризиків, несвоєчасне реагування може мати важкі наслідки: людські жертви, матеріальні збитки, дестабілізація нормальної життєдіяльності су-

спільства і, найголовніше, досягнення цілей, поставлених терористами. Такий сценарій небезпечний, адже вимоги терористів зазвичай носять нелегітимний характер, і кожна «перемога» стимулює існуючих і потенційних терористів до наступних акцій. Особливо, коли під антитерористичними гаслами переслідуються цілі, далекі від декларацій. Наприклад, вибухи в Макіївці, Запоріжжі, Дніпрі, Харкові. Терористами виявилися звичайні викладачі університету, активісти політичних партій, працівники Васильківської міськради. Все це доводить, що в нашій державі є підґрунтя для скоєння терористичних актів політично-економічного спрямування. Приховані причини масових «мінувань» станцій метро поблизу Майдану, вокзалів і аеропортів були настільки ж очевидними, як і те, що справжні винуватці так і не будуть названі [7].

Нині для України найімовірнішими та найнебезпечнішими є виклики й потенційні загрози, спричинені міжнародно-державним тероризмом із боку Російської Федерації (РФ). До 2014 р. Україну зараховували до країн із найменшим ризиком у цій сфері, а тероризм як соціальне явище в нашій державі тоді мав прояви, характерні для початкової стадії його розвитку. Проте, з початком російської агресії та анексії Криму, безпосередньої участі збройних формувань РФ у терористичній діяльності, прямому керівництві незаконними збройними формуваннями на Донбасі, масштабному озброєнні й підготовці терористів, ситуація в Україні докорінно змінилася [9].

Підтвердженням цьому можуть слугувати численні повідомлення ЗМІ про вибухи та вбивства з використанням вогнепальної зброї, що трапилися в зоні АТО, Одеській, Харківській та інших областях України, а також майже щоденні звіти СБУ про виявлені на території нашої держави сховища (т. зв. «закладки») з вибухівкою, зброєю та боєприпасами. На думку фахівців, в Україні існують зовнішні й внутрішні чинники, які посилюють загрозу терористичних проявів. Зовнішніми чинниками є: геополітичне становище України на стику сфер впливу Росії, Заходу, США, Туреччини і країн мусульманського світу; терористична діяльність російсько-терористичних найманців і диверсійно-розвідувальних груп Збройних сил РФ у зоні АТО та прилеглих до неї областях України; масштабні незаконні постачання з РФ майже всіх видів зброї до деяких окупованих нею районів Донецької і Луганської областей; потужна інформаційна війна РФ проти України, використання всіх засобів спеціальної пропаганди (несилових

інструментів розв'язання політичних і воєнних завдань) з метою цілеспрямованого інформаційно-психологічного впливу на населення нашої держави [9, с. 158].

З початком агресії з боку РФ проблема тероризму набуває в Україні особливої актуальності. На підставі аналізу наданих Генеральною прокуратурою України статистичних даних, в Україні в 2013 р. зареєстровано лише 10 терористичних злочинів, протягом 2014 р. – 2 088, а в січні – липні 2015 р. – 1 717. Динаміка зростання кількості вчинених терористичних злочинів не може не турбувати українське суспільство [10].

Атаки проти мирного населення є логічним продовженням підтримки, яку РФ надає групам, що вчиняють акти тероризму в Україні. Збиття літака рейсу МН–17 за допомогою російської системи «Бук» не зупинило фінансування тероризму РФ. За постійної підтримки з боку РФ відбулася атака на автобус у Волновасі. Лише за два тижні потому був обстріляний Маріуполь, а Краматорськ – за декілька тижнів після цього. У Харкові мирне населення було залякане низкою вибухів [11].

Всі ці події не трапилися випадково, це – наслідок підтримки РФ тероризму в Україні. Трансформація України та посилення зв'язків з ЄС стали причиною особливого роздратування Росії. РФ погрожувала знищити економіку України, запроваджуючи каральні односторонні торговельні обмеження, намагалася заморозити українців, припиняючи постачання газу протягом холодного зимового сезону, ставила під сумнів територіальну цілісність України. Ці політичні дії досягли небезпечних нових рівнів у 2014 р., коли РФ вирішила втрутитися в Україну із застосуванням військової сили; підтримувати незаконні угруповання, які здійснюють акти тероризму на українській землі; порушувати права мільйонів українських громадян, включаючи право на життя [11].

Як наслідок, український народ піддається тривалій кампанії терору, культурного, духовного та фізичного знищення. Підтримувані РФ незаконні збройні формування збільшили кількість атак і посилили градус залякування мирного населення. В Авдіївці тільки протягом одного тижня моніторингова місія ОБСЄ підтвердила щонайменше 8 смертей мирних громадян та 30 випадків отримання ними поранень. Внаслідок невибіркових обстрілів місто зазнало значної руйнації жилих будівель та критичної інфраструктури, цивільне населення було залишене без електрики, водопостачання і навіть опалення під час суворих морозів. Протягом лише двох місяців з початку

2017 р. кількість снарядів, які використовувалися для обстрілів Авдіївки, оцінюється на рівні 15 000 одиниць [11].

Створення і розвиток техносфери в Україні призвело до накопичення значної потенційної небезпеки, яка може катастрофічно реалізуватися під час терористичних актів і диверсій. Використання об'єктів техносфери для досягнення головних цілей терористичних угруповань визначається вразливістю потенційно небезпечних об'єктів і об'єктів підвищеної небезпеки до зовнішніх впливів, а також наближеністю до місць проживання чи перебування населення, що спрощує реалізацію терористичних актів та ускладнює їх усунення правоохоронними органами і відповідними службами. Для населення України одну із найбільших потенційних небезпек складає хіміко-біологічний тероризм, основними загрозами якого є: зараження радіоактивними речовинами – використання радіоактивних матеріалів (цезію, плутонію, кобальту та ін.); диверсії на ядерних об'єктах. До основних негативних факторів, які впливають на функціонування об'єктів підвищеної небезпеки та їх уразливість у терористичному та диверсійному планах, слід віднести відсутність належної охорони [12].

Що стосується європейського континенту, то за 2 роки в Європі у 18 терактах загинули 443 людини. Британське видання «Daily Mail» опублікувало карту, на якій зображені вчинені на території Європи в 2014–2016 рр. теракти. Як відзначає видання, в 2014 р. внаслідок нападу в Брюсселі загинули 4 людини, а вже у 2015 р. кількість жертв збройних нападів по всьому континенту збільшилася до 267 осіб. З початку 2016 р. через теракти вже загинули 172 людини. За останні 2 роки найбільше людей загинули внаслідок терактів у французькій столиці Парижі – 155, на другому місці в сумному рейтингу турецька Анкара – 102 жертви, на третьому – французька Ніцца з 84 загиблими [12].

Франція взагалі стала однією з головних жертв терору за останній час – крім Парижа і Ніцци, від збройних нападів постраждали міста Маньянвіль (2 загиблих), Руан (1 загиблий) і Ліон (1 загиблий). У Туреччині, крім Анкари, здійснені атаки в Стамбулі (42 загиблих) та Діярбакирі (4 людини загинули). Крім того, в Брюсселі за 2 роки в терактах загинули 39 осіб, а в німецькому Мюнхені через недавню атаку на торговий центр загинули 9 осіб. Також за вказаний проміжок часу жертвами терору стали боснійські Сараєво (2 загиблих) і Зворник (1 загиблий), данський Копенгаген (2 людини) [13].

Висновки. На території України зростає актуальність викликів і загроз, спричинених терористичною діяльністю російсько-терористичних найманців і диверсійно-розвідувальних груп Збройних сил РФ у зоні АТО та прилеглих до неї областях. Стратегією зменшення ймовірності реалізації терористичних актів у нашій державі має стати подальший розвиток системи забезпечення антитерористичної безпеки, вдосконалення правової бази, яка відповідає стандартам провідних держав світу, посилення взаємодії між спеціальними органами, підвищення якості профпідготовки співробітників структур, що

займаються проблемою тероризму, їх технічної оснащеності. Забезпечення техногенно-екологічної безпеки в Україні потребує комплексного підходу та ефективних практичних заходів щодо недопущення спроб поширення тероризму на техногенно-небезпечні об'єкти. Для цього необхідно посилити охорону потенційно-небезпечних об'єктів в Україні за допомогою новітніх технічних систем захисту та оповіщення відповідних служб. Для ефективної протидії міжнародному тероризму необхідна координація зусиль всіх держав на найвищому рівні та створення мережі міжнародних організацій.

Список літератури:

1. Дугин А.Г. Геополитика. Академический проект, Москва, 2011. С. 4.
2. Геополітика. Вікіпедія: вільна енциклопедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>.
3. Ткач В.Ф. Сучасний тероризм: тенденції, вияви, виклики та загрози для України. Стратегічні пріоритети. № 3 (36). Київ, 2015. С. 12–18.
4. Ляшенко В.М. Державна політика запобігання тероризму в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Львів, 2007. 21 с.
5. Кринична І.П. Тероризм як проблема світового масштабу: загрози терористичного характеру в Україні. Sciences of Europe. Global Science Center LP. Прага, 2016. № 2–2 (2), С. 121–125.
6. Азаров М.Ю., Кузьмін С.А. Сучасний стан терористичної загрози в Україні. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2012. № 2 (28). С. 43–48.
7. Мельник О. Чим небезпечний тероризм в Україні. Центр Разумкова. Київ, 2014. URL: http://old.razumkov.org.ua/eng/article.php?news_id=1097.
8. Рибаченко О. Україна посіла перше місце у Європі в Глобальному рейтингу тероризму. Київ, 2016. URL: <http://novynarnia.com/2016/11/17/ukrayina-posila-pershe-mistse-u-yevropi-v-globalnomu-indeksi-terorizmu/>.
9. Гриненко І.М., Прокоф'єва-Янчиленко Д.М., Сокрут Б.В. Оцінювання та управління ризиками у сфері протидії транснаціональній організованій злочинності в Україні: кримінологічний моніторинг, тактичний аналіз та використання відкритих джерел. К.: ВІТЕ, 2015. 158 с.
10. За останні півтора року в Україні за тероризм засудили всього дев'ять осіб: 2017. URL: https://dt.ua/UKRAINE/za-ostanni-pivtora-roku-v-krayini-za-terorizm-zasudilivsogo-dev-yat-chohlovik-192342_.html.
11. Зеркаль О. Росія фінансує тероризм. Промова представника України в Міжнародному суді ООН в Гаазі: 2017. URL: https://beztabu.net/tekst-promovi-predstavnika-ukrayini-vmizhnarodnomu-sudi-oon-v-gaazi_n15535.
12. Аналітичний огляд стану техногенної та природної безпеки в Україні за 2015 рік. Загрози терористичного характеру. ДСНС України. Київ, 2016. URL: http://www.dsns.gov.ua/files/prognoz/report/2015/Glava_1.pdf.
13. За останні два роки в Європі жертвами 18 терористичних атак стали 443 людини. УНІАН: Британське видання Daily Mail. 2016. URL: <http://www.unian.ua/world/1440918-karta-teroru-za-2-roki-v-evropi-v-18-teraktah-zaginuli-443-lyudini-daily-mail.html>.

ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ УГРОЗ И ИХ ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ УКРАИНЫ И МИРА

Рассмотрены геополитические факторы возникновения террористических угроз и установлено мировую тенденцию к росту количества и масштабов террористических актов в Украине и мире. Выяснено, что современный терроризм приобрел международный и глобальный характер и является угрозой национальной и международной безопасности. Рассмотрены геополитические предпосылки возникновения и распространения терроризма в Украине, связанные с внутренними и внешними факторами. Проанализированы угрозы террористического характера в Украине, связанные с возможными нападениями террористов на потенциально-опасные объекты, с целью принятия необходимых решений по их минимизации.

Ключевые слова: терроризм, террористическая угроза, террористический акт, террористические группировки, опасность.

**GEOPOLITICAL FACTORS OF TERRORIST THREATS EMERGENCE
AND CONSEQUENCES FOR UKRAINE AND WORLD**

The geopolitical factors of the emergence of terrorist threats are considered, and the world trend of an increased number and scale of terrorist acts in Ukraine and in the world is established. It has been determined that modern terrorism has become international and global in nature and is a threat to national and international security. The geopolitical preconditions for the emergence and spread of terrorism in Ukraine, related to internal and external factors, are considered. The threats of terrorist nature in Ukraine, connected with possible terrorist attacks on potentially dangerous objects, have been analyzed with the purpose of taking the necessary decisions on their minimization.

Key words: *terrorism, terrorist threat, terrorist act, terrorist groups, danger.*

Нерсисян Г.А.

Національний технічний університет України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

ІНФОРМАЦІЙНІ СПЕЦОПЕРАЦІЇ В УМОВАХ ВІЙНИ В ІСТОРІЇ

У статті робиться спроба досягнути інформаційні спецоперації в умовах війни в історії. Автор звертає увагу, що в історії чимало прикладів використання різного роду спеціальних інформаційних операцій у здійсненні суперництва між сторонами. Сьогодні інформаційні операції – це надважлива складова частина ведення сучасної війни і досягнення поставлених завдань і цілей. Особливо це важливо в контексті гібридної війни в межах українсько-російського військово-політичного й інформаційного протистояння. Для України важливо керувати інформаційним простором і здійснювати цільові інформаційні операції з метою асиметричної відповіді на гібридну агресію Росії в гуманітарній сфері.

Ключові слова: інформаційні спецоперації, інформаційна війна, гібридна війна, пропаганда, агресія, перетворена форма, симулякр.

Постановка проблеми. Сьогодні світ переживає різного роду трансформації й інновації. Зміни відбуваються у всіх без винятку сферах суспільного життя. Останніми роками важко переоцінити роль саме інформації та інформаційних технологій у змінах у багатьох сферах суспільного життя і діяльності.

Інформаційний простір сьогодні стає визначальним – він керує усіма системами суспільних відносин. Результат протистоянь залежить від уміння керувати цим інформаційним простором. Це стосується товарних ринків, позиціонування брендів, протистояння компаній, проведення війн та ін.

Теперішній вік вважають ерою інформації. Саме завдяки управлінню інформацією стираються межі між виграшом і поразкою, добром і злом, істиною і брехнею, війною і миром тощо. Інформація – це і є зброя третього тисячоліття, зброя масового ураження. Не секрет, що той, хто володіє інформацією і вміє нею управляти, володіє світом. Нині воюють не звичною вогнепальною зброєю, а інформацією.

Інформація впливає дуже небезпечно і дієво. Вона поєднує в собі замаскований механізм впливу на масову свідомість людей завдяки різним культурним формам, соціальним архетипам, суспільним стереотипам і догмам. Ці форми є замаскованими, часом спотвореними. Говорячи науковою мовою, вони здебільшого є т. зв. «симулякрами», які важко розрізнити людині із

масовою пересічною суспільною свідомістю. Це дозволяє управляти системою суспільних взаємовідносин у різних сферах на свій розсуд, переслідуючи різні цілі – для утвердження, управління й укріплення влади, досягнення різного роду поставлених політико-економічних і соціокультурних завдань, формування конкретної архітекτονіки масової свідомості, здійснення військово-політичного протистояння та ін. Відтак суспільна свідомість формує суспільне буття на всіх рівнях і формах прояву.

Як свідчить досвід історії, особливо дієвими й ефективними є інформаційні спецоперації в умовах війни. Історія свідчить, що протиборчі сторони вдаються до активних інформаційних кампаній у засобах масової інформації, що призводить до зміни контурів і змісту масової свідомості людей і впливає на їх поведінку і дії, які є засобом управління перебігом війни, вирішення конкретних завдань, управління ситуацією.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні можна відзначити недостатній рівень розгляду і дослідження питання ролі і місця інформаційних спецоперацій та інформаційних інструментів у межах військово-політичного протистояння держав. Цим здебільшого займаються політологи, соціологи, журналісти і психологи. Інформаційний простір за нашою тематикою дослідження містить чимало когнітивних моделей, засобів і прийомів. Але, з погляду науки, тематичний простір досліджень і публікацій вирізняється

помітною неоднозначністю смислів і змісту. У цій дослідницькій царині забагато публіцистики і замало науки, втім, є чимало досліджень, які мають загальнотеоретичний і загальнометодологічний характер. Це праці західних і пострадянських дослідників, зокрема М. Кастельса, Дж. Вудварда, Г. Лассуелла, Б. Макнайра, Р. Мансела, Л. Пайя, Р. Дентона, Д. Сандерса, Д. Томпсона, Д. Хабермаса, Ф. Уебстера, Р. Абдєєва, М. Вершиніна, Л. Земляної, В. Іноземцева, В. Конєцької, В. Комаровського, Т. Ілларіонова, Т. Воронина, В. Попова, Г.Г. Почепцова, О. Соколова та ін.

Однак більшість питань, які стосуються концептуалізації, ідентифікації, систематизації інформаційних спецоперацій, а також механізмів їх розробки і реалізації, залишаються нерозробленими і потребують додаткового наукового дослідження й осягнення.

Мета статті – ознайомитися з особливостями й історією інформаційних спеціальних операцій в умовах війни в історії, оцінити їх місце і роль, а також окреслити орієнтири для переймання Україною позитивного досвіду використання переваг інформаційного протистояння із супротивником на тлі гібридної російської агресії.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інформаційні протистояння як складова частина війни мають свою історію, яка свідчить про неабияку важливість інформаційних спеціальних операцій в умовах війни в історії. Сьогодні багато хто говорить про інформаційну війну, однак мало хто реально розуміє зміст такої війни.

Інформаційні спецоперації – це цілеспрямована діяльність за розуми і серця людей. Мішенню інформаційного пострілу є свідомість людей, а не супротивник або інфраструктура. Для цього організовується здобування інформації, її обробка й аналіз, а потім – цілеспрямований інформаційний удар по свідомості громадян із конкретною метою.

Інформаційні спецоперації беруть свій початок ще з часів Першої світової війни. Свого часу Велика Британія активно розкидає інформаційні листівки, розробляє і розповсюджує інформаційні матеріали. Німеччина у часи Другої світової війни активно використовує інформаційну пропаганду, яка спирається на очевидну брехню, але тим не менше приносить ефективні результати. У Радянському Союзі теж всебічно використовували переваги інформаційної пропаганди. Тоталітарний комуністичний лад мав сильну систему інформаційно-ідеологічного забезпечення на всіх рівнях. Саме завдяки цьому трималася єдність,

системність, загальність цілей, планів, результатів соціалістичного будівництва.

Найбільших успіхів у використанні інформаційних спецоперацій досягли США. Ще у часи Корейської війни середини минулого століття США вели націлені інформаційні атаки на супротивника. Саме тоді ці операції отримують статус спеціальних. Інформаційна пропаганда засобами спеціальних підрозділів інформаційної війни США апробується у В'єтнамі, і її результати приголомшують.

Із післявоєнних часів дедалі частіше говорять вже не просто про спецоперації, а про інформаційні війни. Така війна, зокрема, показово розгортається на тлі інформаційного протистояння Заходу і Росії.

Офіційним днем народження інформаційних воєн на Заході дослідники даного питання вважають 18 серпня 1948 р., коли Рада національної безпеки США затвердила директиву 20/1 «Цілі США щодо Росії». Дана директива вперше опублікована в США лише в 1978 р. в якості складової частини розв'язання холодної війни, і в її тексті були чітко сформульовані основні цілі: звести до мінімуму силу і вплив Москви; максимально послабити Радянський Союз в політичному, військовому і психологічному відношенні; поставити його в економічну залежність на досить принизливих умовах. Інформаційна частина цієї програми повинна була забезпечити координацію всіх коштів із придушення волі супротивника, підриву його політичних і економічних можливостей. Спеціально обмовлялося, що уряд США не несе відповідальності за наслідки своєї політики, якими б вони не були в плані істотного погіршення умов життя в Росії. Сама холодна війна заслужила назву «першої в історії людства глобальної та всеосяжної війни нового типу» [2, с. 445], де головними засобами ведення цієї мирної війни були засоби ідеології, пропаганди, психологічний вплив. Свого часу американські аналітики констатували, що боротьба за інформацію така ж стара, як і світ. Вона є визначальною характеристикою людини. За визнанням американських фахівців, інформаційні технології дозволяють забезпечити навіть створення геополітичних криз, не здійснюючи жодного пострілу [10, с. 110].

Дослідник специфіки інформаційних прийомів Г.Г. Почепцов не без підстав розглядає в якості першої інформаційної операції відомі «потьомкінські села», вважає загибель СРСР результатом великої спецоперації інформаційно-організаційної війни: посиленому інформаційному тиску

Радянський Союз не зміг організаційно протиставити відповідні інтелектуальні засоби протидії [4, с. 58]. Водночас не є секретом, що Захід, особливо після розпаду Радянського Союзу, активно працює над перебудовою світу у власних інтересах, закріплює свої позиції головним чином за рахунок інформаційних засобів протистояння у всіх сферах інтересу.

Термін «інформаційна війна» вперше використав Т. Рона у доповіді, яка була підготовлена у 1976 р. для компанії Boeing. У своїй доповіді Рона привертає увагу до інформаційної інфраструктури як вкрай важливої компоненти розвитку американської економіки. Як наслідок плідних дискусій у владних військових кабінетах, у США 1998 р. ухвалюють «Об'єднану доктрину інформаційних операцій».

Організаційно-інформаційна агресія має на меті похитнути національну ідентичність на різних рівнях і у різних сферах її прояву. «Агенти впливу» мають ціллю підірвати культурні основи, на яких тримаються національні цінності, ідеали, пам'ять, історія, досягнення, духовність. На всіх рівнях здійснюється підміна понять у подібні «симулякрів» – тобто видимості, профанації, удаваності.

Суб'єктами трансформацій у суспільній свідомості виступають завербовані управлінці різних рівнів – керівники підприємств, суспільних інститутів і організацій, засобів масової інформації. Але агенти впливу розуміють, що найкраще отримати підтримку суб'єктів влади – держслужбовців, політиків, еліти. Так можна вийти на більш ефективний і широкомасштабний рівень, у межах якого можна досягти підміни національних інтересів псевдодержавними. Якщо є підтримка правлячої еліти, то ефективність інформаційної агресії стає суттєвішою і масштабнішою.

Всі інструменти інформаційного впливу тримаються на людській психології: людина через інформацію вбирає в себе смисли, емоції, мораль, історію. Як наслідок, людина атомізується, стає пасивно конформістською, багато в чому байдужою. Такою людиною ще легше керувати. Серед засобів впливу на таку людину – некоректно подана інформація, спеціальне моделювання ситуації, відповідне дозування інформації, утопічність і міфічність запропонованої інформації. Всі ці засоби подаються у формі симулякрів, тому людина й не розуміє, яку інформацію у дійсності споживає. У загальнокультурному контексті завідомо брехня стає схожою на істину. Цілеспрямовано суспільству дають хибний вектор сприйняття речей.

Спотворення інформації у межах здійснення цільових спецоперацій може бути різним. Зокрема, це можуть бути і складно організовані системи хитромудро структурованих блефів, міфів, спеціальних конструкцій, які використовують знання психології і грають на певних людських якостях, надіях, побоюваннях та ін. Так, наприклад, широко відомі застосовані проти Росії блеф СОІ, саморегульованого ринку, початкової порочності планування (хоча фахівці стверджують, що, наприклад, навіть елемент планування майбутнього в західній парадигмі життя [8] виражений набагато сильніше, ніж у нас), життєвої необхідності кредитів МВФ (який не одну країну поставив на грань загального банкрутства і виконання рекомендацій якого на Суді Арбітрів в Мадриді прирівняне до геноциду) і т. д. Американські військові, щоб змусити російських повірити в успішний запуск ракет МХ за програмою «зоряних воєн», організували передачу на радянські супутники фальшивих телеметричних сигналів [1, с. 238].

Продуктування блефу (хитра омана, показова гра, безпідставна інтрига) можна визначити як системну дезінформацію, коли навколо певної інформації нашаровується орбіта різних смислів, фактів, брехні, інтриги. Метою блефу як організованої і свідомої дезінформації є як вплив на свідомість людини, так і дезорганізація роботи цілих суспільних груп і структур. Це може бути створення і підтримання в суспільстві напруги і протиріч шляхом штучного зіштовхування інтересів, використання різного типу неоднорідності суспільства для загострення соціальних відносин і т. п. Характеризуючи результати холодної війни, відомий радянський філософ і колишній дисидент О. Зінов'єв пише: «Педантично використовуючи ідеологічно-психологічну зброю протягом більш як сорока років, не економлячи на надзвичайні витрати, Захід (і головним чином США) деморалізували радянське суспільство і, перш за все, його правлячі і привілейовані прошарки, а також його ідеологічну еліту й інтелігенцію» [2, с. 446].

Багатоходові комбінації мають на меті поєднання різних типів інформаційних впливів, за допомогою яких свідомість захоплюється, дезорієнтується, направляється у потрібний маніпулятору хід міркувань і підводиться до заздалегідь запланованого висновку. Подібні конструкції ґрунтуються на хорошому знанні психології, національних особливостей ментальної системи, що превалюють у суспільній свідомості, ідей, образів, уявлень. Здійснюється своєрідне

перепрограмування, успіху якого сприяє «зниження якості професійної і загальної підготовки елементів системи з одночасним різким омолодженням сфери управління, що спрощує процеси перепрограмування» [11, с. 261].

Специфічною для нашого часу, з його можливостями м'якого впливу на свідомість, коли непомітно підміняються ідеї та ідеали, стає проблема помилкової ідентифікації, за якої змінюються або підміняються самі критерії ідентичності. Внаслідок масованого впливу інформаційних технологій і міфів людина починає ототожнювати себе з будь-якими особами або групами всупереч дійсній власній соціальній та культурній належності. Ідентифікування своїх інтересів із інтересами груп і людей, цілі яких розходяться з його власними, призводить до роздвоєння сприйняття: у своєму реальному життєвому бутті людина, як і раніше, залишається зі своєю референтною групою, а свідомістю своєю виявляється вписана в систему зовсім інших, іноді зовсім чужих їй поглядів, інтересів, уявлень, зразків поведінки. Включення механізмів помилкової ідентифікації змушує її добровільно брати участь у реалізації часто просто шкідливих для неї самої програм і цілей. Подібна маніпуляція свідомістю допомагає «змусити маси діяти в потрібному напрямку навіть проти своїх власних інтересів, а в стані противника розколоти людей, змусити їх стати один проти одного» [6, с. 22].

Таким чином, у сучасному суспільстві свідомо і цілеспрямовано культивується ірраціональна керована людська свідомість. Люди перестають розрізняти правду і брехню, добро і зло, користь і шкоду, красу і потворність. Технології формування у людей ірраціональної свідомості представлені у постмодерністській філософії і світоглядному конструкті сучасного суспільства – суспільства споживацтва.

Отже, здійснення влади набуває сьогодні небачених форм: управління свідомістю, «наведення» емоцій, диригування керованими конфліктами, «корекція» чисельності населення і т. п. Влада стає все більш відчуженою і анонімною. Багато політичних діячів на Заході, в т. ч. колишній посол США Дж. Кеннан, стверджував, що в цьому світі найважливіші рішення приймаються невідомо ким, і невідомо, до кого звертати претензії або критику. Невідомий «великий брат» (або Комітет 300 [5]) тримає в своїх руках нитки від усього живого, бо, як сказано в легенді про великого інквізитора у Достоевського, «кому ж і володіти людьми, як не тим, які володіють їх совістю і в чийх руках хліби їх».

І не власність на засоби виробництва, а власність на засоби інформації визначатимуть нову форму влади. Як пише представник сучасної американської трансперсональної психології Т. Лірі, «замість боротьби за території і володіння надпотужною зброєю необхідно сфокусуватися на свідомості, на єдиному полі світової свідомості» [7, с. 136]. Очевидно, що саме свідомість – головна мета агресії і руйнування в сучасній інформаційній війні. Сформувавши відповідні конструкти і контури свідомості, ними можна цілеспрямовано управляти.

Одна справа – досконала і гармонійно розвинута людина, інша справа – атомізований індивід, представник натовпу. Про перспективу подібного «планетарного століття натовпів» писав французький психолог С. Московічі [9, с. 450], стверджуючи, що напрацьовані методи навіювання, але вже в надзвичайних масштабах всього інформатизованого світу, можуть стати основою затвердження нового, небаченого тоталітаризму. Недиференційований натовп із шаблонним мисленням вже не міркує, а лише кориться стратегіям; немінучим виявляється застосування контролю і придушення; чим більш деградованою стає маса, тим більш жорстким, неімманентним людській природі буде за необхідності спосіб управління. Це, у свою чергу, погіршить становище, викликавши до життя ще більш тотальні техніки контролю і навіть зомбування. Деградація людської спільноти (згадаємо образ «человеїніка» [3, с. 453–456] О. Зинов'єва) – такий, очевидно, буде підсумок «розвитку» суспільства з гомогенізованою культурою, з придушенням людської нормативності, з руйнуванням свідомості, що не тільки дробить суспільство соціально-онтологічно, але і веде до розпаду смислових основ, що визначають саму його соціальність.

Сьогодні багато країн світу здійснюють різного роду інформаційні спецоперації. Зокрема, американські експерти вважають, про що сповіщають і дані ЦРУ, що проти Америки здійснюють інформаційні спецоперації більше 20 країн, із них більшість передбачають інформаційну війну як нову складову частину воєнних доктрин. Наприклад, активну інформаційну війну із США ведуть сьогодні Росія, Китай, Індія, Куба. Також вельми активні у використанні інформаційних операцій Північна Корея, Ліван, Ірак, Сирія, Франція, Японія, Німеччина.

Зважаючи на глобалізаційні ризики, більшість країн сьогодні створюють системи інформаційного захисту, зокрема від американської культур-

ної експансії. Так, країни обмежують поширення у своїх країнах засобів масової інформації (кіно, культурні заходи), формують законодавчі і нормативно-правові перешкоди тотальній американізації у всіх сферах суспільного життя.

За роки незалежності на Україну у різній мірі здійснюється інформаційний вплив із боку різних зацікавлених країн. Помітний вплив здебільшого з боку США та Росії. Саме в інформаційному просторі ці два полюси геополітичного суперництва здійснюють вплив і зовнішнє управління українськими подіями, ситуацією, суспільством тощо.

Військово-політичні події останніх чотирьох років свідчать, що Росія упродовж усіх років незалежності (особливо – з двохтисячних років) здійснює цілеспрямовану інформаційну пропаганду всього «руського» у всі сфери українського суспільного життя. Особливий вплив відзначається на Сході країни і Криму, через що соціокультурно некерована Україною частина населення навіть після початку війни недружньо ставиться до всього українського.

Інформаційна війна сьогодні здійснюється повним ходом. Поряд із внутрішньою пропагандою стосовно власного народу, Росія проводить щодо України інформаційну, т. зв. гібридну війну. Їй у цьому особливо допомагають проросійські орієнтовані українські політики, «п'ята колона», внутрішні «агенти» російського впливу. Фактично, на сьогодні Росія продовжує здійснювати системну інформаційну спецоперацію.

Натомість Україна має запропонувати стратегію асиметричної відповіді на російську інформаційну агресію. Для цього має бути відповідна стратегія, тактика і оперативні дії з протидії російському інформаційному рупору на всіх рів-

нях формування людської свідомості. Тож війна за «розуми» людей продовжується.

Висновки. Сучасна війна зазвичай відбувається у подібні «перетворених форм» або т. зв. «симулякрів», тобто у формі подоби, удаваності, ілюзорності, маргіальності, оманливості. Іншими словами, світ відходить від звичного ведення війни звичайною зброєю, а основним засобом суперництва сторін стає інформація. Про це знають із давніх-давен.

Більшість країн у світовій історії здійснюють різного роду спеціальні інформаційні операції з метою досягнення поставлених цілей і завдань. Особливо цим питанням переймаються у післявоєнний час, а показовими інформаційними спецопераціями майорить післявоєнний період суперництва США і Радянського Союзу в межах т. зв. «холодної війни». У цей час все частіше починають використовуватися терміни «інформаційна спецоперація», «інформаційна війна», «гібридна війна».

Результати гносеологічного аналізу свідчать, що інформаційні операції мають на меті спричинення впливу на свідомість людей із метою її цілеспрямованої перебудови – створення нових контурів і конструктів реальності у свідомості людей на основі блефу, маніпулювання, брехні тощо. Інформаційні операції – це, у своїй сутності, війна за розуми людей.

Росія сьогодні веде масштабну інформаційну спецоперацію проти України. Невипадково ця війна отримала назву гібридної. Слід визнати, що Росія поки переграє Україну в інформаційному просторі, тому нам слід подбати про ефективні інструменти асиметричної відповіді на російську інформаційну пропаганду і агресію у гуманітарній і соціально-економічній сферах.

Список літератури:

1. Демкин С. Секретные страницы. Москва, 1999. 317 с.
2. Зиновьев А. На пути к сверхобществу. Москва, 2000. 800 с.
3. Зиновьев А. Запад. Москва, 2007. 710 с.
4. Кара-Мурза С. Матрица «Россия». Москва, 2010. 256 с.
5. Колеман Дж. Комитет трехсот. Москва, 2007. 445 с.
6. Лисичкин В.А., Шелепин Л.А. Третья мировая (информационно-психологическая) война. Москва, 2000. 448 с.
7. Лири Т. Семь языков Бога. Москва, 2002. 224 с.
8. Манхейм К. Диагноз нашего времени. Москва, 2010. 704 с.
9. Московичи С. Век толп. Москва, 1998. 480 с.
10. Почепцов Г.Г. Информационно-психологическая война. Москва, 2000. 180 с.
11. Расторгуев С.П. Информационная война. Москва, 1998. 446 с.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ СПЕЦОПЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ВОЙНЫ В ИСТОРИИ

В статье делается попытка осмыслить информационные спецоперации в условиях войны в истории. Автор обращает внимание, что в истории немало примеров использования разного рода специальных информационных операций в осуществлении соперничества между сторонами. Сегодня информационные операции – это сверхважная составляющая ведения современной войны и достижения поставленных задач и целей. Особенно это важно в контексте гибридной войны в рамках украинско-российского военно-политического и информационного противостояния. Для Украины важно управлять информационным пространством и осуществлять целевые информационные операции с целью осуществления асимметричного ответа на гибридную агрессию России в гуманитарной сфере.

Ключевые слова: *информационные спецоперации, информационная война, гибридная война, пропаганда, агрессия, превращенная форма, симулякр.*

INFORMATION SPECIAL OPERATIONS IN THE CONTEXT OF THE WAR IN HISTORY

The article attempts to comprehend information special operations in the conditions of the war in history. The author draws attention to the fact that in history there are many examples of the use of various kinds of special information operations in the implementation of rivalry between the parties. Today, information operations are an essential component of conducting modern warfare and achieving the goals and objectives set. This is especially important in the context of the hybrid war within the Ukrainian-Russian military-political and information confrontation. It is important for Ukraine to manage the information space and carry out targeted information operations with the aim of asymmetric response to Russia's hybrid aggression in the humanitarian sphere.

Key words: *information special operations, information war, hybrid war, propaganda, aggression, transformed form, simulacrum.*

Відомості про авторів

Акімов А.В. – здобувач кафедри бізнес-адміністрування та менеджменту зовнішньоекономічної діяльності Запорізького національного університету.

Амер Аль-Аті – докторант кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом.

Андрєєв В.М. – аспірант кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом.

Богачев Р.М. – кандидат філософських наук, доцент, докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентіві України.

Бондаренко О.Г. – кандидат наук з державного управління, доцент, полковник, докторант Національної академії Національної гвардії України.

Бриль М.В. – аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентіві України.

Весельська Л.А. – кандидат наук з державного управління, докторант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою Національної академії державного управління при Президентіві України.

Галанюк Я.С. – аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою Національної академії державного управління при Президентіві України.

Губар О.В. – аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою Національної академії державного управління при Президентіві України.

Делія О.В. – кандидат історичних наук, доцент, докторант Національної академії державного управління при Президентіві України.

Демченко Л.Д. – аспірант кафедри державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Дракохруст Т.В. – доцент кафедри міжнародного права, міжнародних відносин та дипломатії Тернопільського національного економічного університету.

Дубчак Л.М. – кандидат філософських наук, доцент Національної академії державного управління при Президентіві України.

Дяченко О.П. – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри обліку і оподаткування Одеського державного аграрного університету.

Євсюков О.П. – кандидат психологічних наук, доцент, докторант навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України.

Євсюкова О.В. – кандидат наук з державного управління, доцент Національної академії державного управління при Президентіві України.

Зубчик О.А. – кандидат філософських наук, доцент, доцент кафедри державного управління філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Івженко І.Б. – аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентіві України.

Ієвлєва Л.І. – аспірант Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України.

Козаченко Ю.П. – кандидат наук з державного управління, перший заступник начальника Головного управління Державної фіскальної служби у Запорізькій області.

Колодій О.М. – аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України.

Колтун В.С. – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентіві України.

Костенко В.О. – кандидат наук з державного управління, підполковник служби цивільного захисту, начальник зміни оперативного-координаційного Управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Кіровоградській області.

Лашук О.С. – аспірант кафедри менеджменту та державної служби Чернігівського національного технологічного університету.

Ліщук Н.В. – кандидат наук з державного управління, асистент кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування.

Мовчан П.П. – аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою Національної академії державного управління при Президентові України.

Мануїлова К.В. – кандидат історичних наук, докторант кафедри публічного управління та регіоналістики Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Масик М.З. – провідний науковий співробітник проблемної науково-дослідної лабораторії соціальних досліджень ринку праці Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України.

Недобор І.В. – аспірант Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України.

Нерсесов В.Р. – старший викладач кафедри менеджменту зовнішньоекономічної та інноваційної діяльності Донецького державного університету управління.

Нерсесян Г.А. – кандидат філософських наук, викладач кафедри теорії і практики управління факультету соціології і прав Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського».

Петренко О.В. – Донецький державний університет управління.

Радецький Р.С. – доцент кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України.

Русинюк М.М. – аспірант кафедри публічної політики та політичної аналітики Національної академії державного управління при Президентові України.

Сабурова Г.Б. – аспірант, здобувач вищої освіти третього рівня, доктор філософії за профілем наукової спеціальності «Публічне управління та адміністрування» Полтавської державної аграрної академії, заступник начальника загального відділу апарату Полтавської обласної державної адміністрації.

Сдобнова А.Г. – аспірант Національної академії державного управління при Президентові України.

Сорочишина Н.А. – аспірант Класичного приватного університету.

Спасібов Д.В. – кандидат технічних наук, начальник відділу технічного захисту інформації Департаменту інформаційно-комп'ютерного забезпечення Харківської міської ради.

Федорчак В.В. – кандидат наук з державного управління, докторант навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України.

Ющенко Л.І. – аспірант кафедри публічного управління та менеджменту організацій Чернігівського національного технологічного університету.

НОТАТКИ

Науковий журнал

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

Серія: Державне управління

Том 29 (68) № 1 2018

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. 23,46. Ум.-друк. арк. 27,91. Зам. № 0318/19.

Підписано до друку 30.03.2018. 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.