

ПРИЧОРНОМОРСЬКИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІКИ ТА ІННОВАЦІЙ

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 10



Одеса
2019

Редакційна колегія:

Наконечний Володимир Васильович – доктор наук з державного управління, доцент

Шапошников Костянтин Сергійович – доктор економічних наук, професор

Авраменко Наталія Вікторівна – доктор наук з державного управління, доцент

Акімов Олександр Олексійович – кандидат наук з державного управління, доцент,
Заслужений економіст України

Бендаравечіне Ріта – Ph.D., професор публічного адміністрування

Біла Світлана Олексіївна – доктор наук з державного управління, професор,
Заслужений економіст України

Дзієканські Павел – Ph.D., професор публічного адміністрування

Онищук Світлана Василівна – доктор наук з державного управління, доцент

Огаренко Віктор Миколайович – доктор наук з державного управління, професор

Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна – доктор наук з державного управління, доцент

Пілелієне Ліна – Ph.D., професор менеджменту та публічного адміністрування

Покатаєв Павло Сергійович – доктор наук з державного управління, доцент

Електронна сторінка видання – www.pag-journal.iei.od.ua

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Причорноморського науково-дослідного інституту
економіки та інновацій (протокол № 2 від 25.02.2019 року)**

***Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України
з державного управління відповідно до Наказу МОН України
від 04.04.2018 № 326 (додаток 9)***

Науковий журнал «Публічне управління і адміністрування в Україні»
zareєстровано Міністерством юстиції України
(Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
серія KB № 22898-12789P від 17.07.2017 р.)

ЗМІСТ

**СЕКЦІЯ 1
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ****Ажажа М.А.**УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ ІНКЛЮЗИВНОЇ ОСВІТИ:
СУТНІСТЬ, ІСТОРІЯ, ПЕРСПЕКТИВИ..... 9**Дорош У.М.**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ
ТА МОЖЛИВОСТІ ЇЇ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ..... 16**Карнаухова М.Д.**ДЕМАРКАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО І ПРИВАТНОГО
В ДИСКУРСИВНОМУ ПРОСТОРИ ВРЯДУВАННЯ..... 20**Костенко Д.В.**

КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ ЯК ПРИЧИНА КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ..... 28

Пугач В.Г.ДЕРЖАВА В УПРАВЛІНСЬКІЙ КОНСТРУКЦІЇ МЕГАПРОЕКТІВ:
АКТУАЛІЗАЦІЯ ПРОБЛЕМИ..... 32**Чорна К.П.**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В РАДЯНСЬКІЙ УКРАЇНІ:
ДЕЯКІ НАЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ 36**СЕКЦІЯ 2
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ****Бузун О.В.**ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА
У СФЕРІ КООПЕРАЦІЇ..... 43**Гада О.Б.**ПІДГОТОВКА ФАХІВЦІВ СФЕРИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ
ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ВАЖІЛЬ РОЗВИТКУ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ ДСНС УКРАЇНИ..... 49**Доллінер П.Я.**МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ
ПОЧАТКОВОГО ЕТАПУ РАДЯНСЬКОЇ ПЕРІОДУ..... 53**Дубчак Л.М.**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ
В УМОВАХ ПОДОЛАННЯ ВІДКРИТОЇ ЗОВНІШНЬОЇ АГРЕСІЇ..... 60**Косарєв Т.В., Лазебна І.В., Пасик-Косарєва Н.О.**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ОСВІТИ
ЕЛЕМЕНТАМИ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ..... 65**Костюк Т.О.**ДО ПИТАННЯ ПРО ЕФЕКТИВНІСТЬ ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЇ
ЧЕРЕЗ ЧЛЕНСТВО У МІЖНАРОДНИХ МЕРЕЖАХ УНІВЕРСИТЕТІВ..... 70**Крилова І.І.**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЯКОСТІ ВОДОПОСТАЧАННЯ
ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄС.
ПОРІВНЯННЯ ПОЛІТИК ТА СТАНДАРТІВ..... 74

Кушлик Р.О. РЕАЛІЗАЦІЯ РЕГУЛЯТОРНИХ МЕХАНІЗМІВ У МОДЕЛІ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ ЕНЕРГОМОДЕРНІЗАЦІЇ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ.....	82
Лішик О.П. ПРОБЛЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ.....	86
Медвецька Т.В. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ДЛЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ.....	90
Мороз С.А. ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЄЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ ТА НАПРЯМИ ЇХ УДОСКОНАЛЕННЯ.....	94
Науменко А.О. ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ.....	102
Плуталова О.Г. ПОНЯТТЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОФЕСІЙНОЮ ОСВІТОЮ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ.....	106
Слижук В.С., Оленцевич Н.В. УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В АСПЕКТІ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ.....	112
Тарасов С.С. ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ КАДРОВОЮ ПОЛІТИКОЮ.....	118
Турецов Т.Є. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНЕ СТИМУЛЮВАННЯ МАЛОГО ТА СЕРЕДНЬОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА НА ПІДКОНТРОЛЬНИХ ТЕРИТОРІЯХ ТА У ПЕРСПЕКТИВІ ДЕОКУПАЦІЇ НЕПІДКОНТРОЛЬНИХ РАЙОНІВ ДОНЕЦЬКОЇ ТА ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ.....	122
Турчак Д.В. СУТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я.....	127
Шевчук О.Р. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ В УКРАЇНІ.....	132
СЕКЦІЯ 3	
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА	
Пахлеванзаде Аліреза, Валід Камаль Абдель Салам Атіа ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПАТОЛОГОАНАТОМІЧНОЇ СЛУЖБИ.....	136

СЕКЦІЯ 4 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Horbliuk S.A.

INNOWACJE W ZARZĄDZANIU MIASTAMI.....140

Ігнатенко О.П., Семенова Т.М.

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ
УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ НА РАЙОННОМУ РІВНІ.....145

Мурзіна Т.А.

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
КРАЇН ЄВРОПИ (ШВЕЦІЯ, ШВЕЙЦАРІЯ, НОРВЕГІЯ, ЧЕХІЯ, СЛОВЕНІЯ).....148

СЕКЦІЯ 5 ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Кравчук О.В.

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО РОЗВИТКУ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ НАУКИ
ЯК СКЛАДОВОЇ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ.....154

СЕКЦІЯ 6 МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Приянчук І. В.

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ТА МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ
ЕФЕКТИВНОГО ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВИХ РИНКІВ.....159

СЕКЦІЯ 6 АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Щербак В.М.

МЕРЕЖНА СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ
ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ: ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ
ТА СТРУКТУРНІ ЕЛЕМЕНТИ.....165

Сопіна О.А.

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ
ЗВ'ЯЗКІВ ІЗ ГРОМАДСЬКІСТЮ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ170

НОВИЙ ВИД НАУКОВИХ ПОСЛУГ.....175

CONTENTS

SECTION 1**THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION****Azhazha M.A.**THE ADMINISTRATIVE ASPECTS OF INCLUSIVE EDUCATION:
ESSENCE, HISTORY, PERSPECTIVES..... 9**Dorosh U.M.**FOREIGN EXPERIENCE OF DECENTRALIZATION OF THE POWER
AND POSSIBILITIES OF ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE.....15**Karnaukhova M.D.**DEMARCATON OF PUBLIC AND PRIVATE
IN THE DISCURSIVE GOVERNANCE AREA.....20**Kostenko D.V.**

CONFLICTS OF INTEREST AS A CAUSE OF CORRUPTION IN UKRAINE..... 28

Puhach V.H.STATE IN THE MANAGERIAL DESIGN OF MEGAPROJECTS:
ACTUALIZATION OF PROBLEMS..... 32**Chorna K.P.**STATE GOVERNMENT IN SOVIET UKRAINE:
SOME NATIONAL ASPECTS.....36**SECTION 2****MECHANISMS OF STATE MANAGEMENT****Buzun O.V.**TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF UKRAINIAN LEGISLATION
IN THE FIELD OF COOPERATION..... 43**Hada O.B.**THE CIVIL PROTECTION SPECIALIST TRAINING AS EFFECTIVE PART
OF PERSONNEL POLICY DEVELOPMENT.....49**Dolliner P.Ya.**MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE PROSECUTION
AUTHORITIES OF THE INITIAL STAGE OF THE SOVIET PERIOD.....53**Dubchak L.M.**STATE POLICY OF UKRAINE IN THE FIELD OF HUMAN RIGHTS PROTECTION
IN CONDITIONS OF OVERCOMING THE OPEN EXTERNAL AGGRESSION..... 60**Kosariev T.V., Lazebna I.V., Pasyk-Kosarieva N.O.**SUPPORTING EDUCATION SYSTEM
BY ELEMENTS OF ELECTRONIC GOVERNING.....65**Kostiuk T.O.**THE ISSUE OF EFFECTIVE INTERNATIONALIZATION
BY INTERNATIONAL UNIVERSITIES NETWORKS MEMBERSHIP.....70**Krylova I.I.**STATE REGULATION OF QUALITY OF WATER SUPPLY
AND WASTEWATER IN UKRAINE AND EU COUNTRIES.
COMPARATIVE POLICY AND STANDARDS.....74

Kushlyk R.O. IMPLEMENTATION OF REGULATORY MECHANISMS IN MODEL OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF ENERGMODERNIZATION AT THE MODERN STAGE.....	82
Lishyk O.P. PROBLEMS OF SOCIAL PROTECTION OF INTERNAL TRANSFERS IN UKRAINE.....	86
Medvetska T.V. PROVISION OF IMPLEMENTATION OF MECHANISMS OF STATE LAND RESOURCES MANAGEMENT FOR SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF UKRAINE.....	90
Moroz S.A. FEATURES OF USAGE OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS OF INTERNATIONALIZATION OF HIGHER EDUCATION AND THE APPROACHES TO THEIR IMPROVEMENT.....	94
Naumenko A.O. TRENDS AND PERSPECTIVES OF STATE FINANCIAL SUPPORT FOR AGROINDUSTRIAL COMPLEX UKRAINE.....	103
Plutalova O.H. CONCEPT OF LEGAL MECHANISM OF STATE ADMINISTRATION OF PROFESSIONAL EDUCATION IN UKRAINE PROCURACY AUTHORITIES.....	107
Slyzhuk V.S., Olentsevych N.V. IMPROVING MECHANISMS OF BUDGET DECENTRALIZATION IN THE ASPECTS OF DEVELOPMENT OF RURAL AREAS.....	113
Tarasov S.S. ORGANIZATIONAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION FOR PERSONNEL POLICY.....	119
Turetskov T.Ye. SOCIAL AND ECONOMIC IMPLICATIONS OF SMALL AND MEDIUM ENTERPRISE ON SUPERVISORY TERRITORIES AND IN THE PERSPECTIVE OF THE DEPARTMENT OF NEOPDONTROL DISTRICT DONETSK AND LUGANSK REGION.....	123
Turchak D.V. THE NATURE AND VALUE OF THE STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF HEALTH PROTECTION.....	128
Shevchuk O.R. THEORETICAL FUNDAMENTALS OF STATE REGULATION OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS IN UKRAINE.....	133
SECTION 3	
PUBLIC SERVICE	
Pakhlevanzade Alireza, Valid Kamal Abdel Salam Atia LEGAL REGULATION OF THE PATHOLOGOANATOMIC SERVICE PRACTICE.....	136

**SECTION 4
LOCAL GOVERNMENT**

Horbliuk S.A.
INNOVATIONS IN URBAN MANAGEMENT.....140

Ihnatenko O.P., Semenova T.M.
METHODICAL APPROACHES TO ASSESS THE EFFICIENCY
OF THE LOCAL FINANCIAL MANAGEMENT SYSTEM
AT THE DISTRICT LEVEL.....145

Murzina T.A.
PECULIARITIES OF THE FORMATION OF SYSTEMS
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OF THE COUNTRIES OF EUROPE
(SWEDEN, SWITZERLAND, NORWAY, CZECH REPUBLIC, SLOVENIA)..... 148

**SECTION 5
STATE GOVERNMENT IN THE SPHERE OF PUBLIC SECURITY
AND PROTECTION OF THE PUBLIC ORDER**

Kravchuk O.V.
MODERN APPROACHES TO DEVELOPMENT OF CRIMINALISM SCIENCE
AS A PART OF PROVIDING STATE SECURITY.....154

**SECTION 6
INTERNATIONAL EXPERIENCE**

Приянчук І. В.
EUROPEAN STANDARDS AND INTERNATIONAL EXPERIENCE
IN DEVELOPING AN EFFECTIVE INSTITUTIONAL SUPPORT
FOR PUBLIC GOVERNANCE IN THE FINANCIAL MARKET REGULATION..... 159

**SECTION 6
TOPICAL ISSUES IN PUBLIC ADMINISTRATION**

Shcherbak V.M.
NETWORK SYSTEM OF REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT
MANAGEMENT: BASIC PRINCIPLES AND STRUCTURAL ELEMENTS.....165

Sopina O.A.
METHODOLOGICAL APPROACHES TO EVALUATION OF EFFECTIVENESS
OF FUNCTIONING OF PUBLIC RELATIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION..... 170

A NEW TYPE OF SCIENTIFIC SERVICES175

СЕКЦІЯ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ ІНКЛЮЗИВНОЇ ОСВІТИ: СУТНІСТЬ, ІСТОРІЯ, ПЕРСПЕКТИВИ

THE ADMINISTRATIVE ASPECTS OF INCLUSIVE EDUCATION: ESSENCE, HISTORY, PERSPECTIVES

У статті розкрито сутність інклюзивної освіти студентів у вищій школі України; висвітлено наукові погляди щодо історичних періодів зародження та розвитку інклюзії; охарактеризовано принципи інклюзивної освіти; окреслено перспективи державної політики щодо інклюзивної освіти в контексті професійної підготовки майбутніх фахівців. Підкреслюється, що управління розвитком інклюзивної освіти передбачає вдосконалення законодавства щодо інклюзивної освіти, комплексний підхід у створенні умов для реалізації прав осіб з інвалідністю та якісні зміни, спрямовані на інтеграцію студентів з особливими освітніми потребами в загальноосвітній простір закладів вищої освіти.

Ключові слова: вища школа, державна політика, державне управління, інклюзивна освіта, інклюзія, модернізація системи освіти, студенти з особливими потребами, освітні послуги, професійна підготовка.

В статье раскрыта сущность инклюзивного образования студентов в высшей школе Украины; освещены научные взгляды относительно исторических периодов зарождения и развития инклюзии; охарактеризованы принципы инклюзивного образования; очерчены перспективы государственной политики относительно инклюзивного образования в контексте профессиональной подготовки будущих специалистов. Подчеркивается, что управление развитием инклюзивного образования предполагает совершенствование законодательства по инклюзивному образованию, комплексный

подход в создании условий для реализации прав лиц с инвалидностью и качественные изменения, направленные на интеграцию студентов с особыми потребностями в общеобразовательное пространство высших учебных заведений.

Ключевые слова: высшая школа, государственная политика, государственное управление, инклюзивное образование, инклюзия, модернизация системы образования, студенты с особыми потребностями, образовательные услуги, профессиональная подготовка.

The essence of inclusive education of students in the high school of Ukraine is revealed in the article; The scientific views on historical periods of origin and development of inclusion are covered; the principles of inclusive education are characterized; The prospects of the state policy on inclusive education in the context of professional training of future specialists are outlined. It is emphasized that the management of the development of inclusive education envisages the improvement of legislation on inclusive education, an integrated approach to creating conditions for the implementation of the rights of persons with disabilities and qualitative changes aimed at integrating students with special educational needs into the general education space of higher education institutions.

Key words: higher education, state policy, public administration, inclusive education, inclusion, modernization of the education system, students with special needs, educational services, vocational training.

УДК 351.851

Ажажа М.А.

к. наук з держ. упр., доцент,
заступник завідуючого кафедри
менеджменту організацій
та управління проектами
Інженерний інститут
Запорізького національного
університету

Постановка проблеми у загальному вигляді. Модернізація вищої освіти в Україні відбувається з оперттям на євроінтеграційні орієнтири державної політики, що ґрунтується на основі зарубіжного досвіду перетворення освітніх послуг на потужну сферу національної економіки.

Одним із ключових питань в межах державного управління реформуванням освіти України в контексті головної цінності сучасної освітньої моделі – гармонійного розвитку кожної особистості суспільства – є забезпечення рівного доступу усіх громадян до якісної освіти попри національні, соціальні чи психофізичні відмінності. Право кожної молодої людини з особливими потребами на отримання освіти закріплено низкою державних нормативно-

правових актів. Основними документами, що гарантують право на освіту людям з інвалідністю й особливими освітніми потребами, є Конституція України (1996 р.), Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» (1991 р.), «Концепція розвитку інклюзивної освіти» (2010 р.), Державна цільова програма «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 року (2012 р.), Національна стратегія у сфері прав людини (2015 р.); накази МОН України «Про створення умов щодо забезпечення права на освіту осіб з інвалідністю» (2005 р.), «Про організацію інтегрованого навчання інвалідів у вищих навчальних закладах III–IV рівнів акредитації незалежно від форми власності і підпорядку-

вання» (2009 р.), «Про затвердження Плану заходів щодо виконання завдань і заходів Державної цільової програми «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів» (2012 р.); постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Положення про інклюзивно-ресурсний центр» (2017 р.), «Про деякі питання використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами у 2018 р.» (2018 р.) тощо.

У зв'язку з трансформаціями, які відбуваються у світі, з постійним посиленням ролі знань у сучасному суспільстві зростає необхідність в організаційному оновленні системи інклюзивної освіти у вищій школі, модернізації методів державного управління цим процесом, що пояснює актуальність теми статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню окремих аспектів державного управління вищою освітою присвячено наукові розвідки П. Андреса, В. Астахової, З. Баумана, П. Вервімпа, А. Гіденса, В. Кньобла, О. Комарової, К. Компбелли, В. Кременя, В. Лугового, А. Мартініеллі, А. Ніколаєвої, К. Росса, А. Сбруєвої, І. Семенець-Орлової, Ю. Сурміна, В. Філіпової, Б. Чарлтона та інших учених.

Проблему інклюзивної освіти вивчали Е. Базика [1], Л. Байда [8], В. Бойко [2], Л. Даниленко [20], Е. Данілавічюте [3], І. Демченко [4], С. Здрагат [6], І. Іванюк [7], Т. Каткова [10], А. Колупаєва [11; 16; 20], К. Кольченко [21], О. Красюкова-Енс [8], С. Литовченко [3], Л. Міщик [14], Ю. Найда [20], Г. Нікуліна [21], Н. Софій [20], П. Таланчук [21], М. Чайковський [22], В. Шинкаренко [9] та ін. Проте, незважаючи на достатню кількість наукових розвідок із цього питання, висвітлення сутності й перспектив державної політики щодо інклюзивної освіти студентів у вищій школі України ще потребує додаткової уваги.

Мета статті – розкрити сутність інклюзивної освіти, висвітлити наукові погляди щодо історичних періодів розвитку інклюзії, окреслити перспективи державної політики щодо інклюзивної освіти студентів у вищій школі України.

Виклад основного матеріалу. Систему управління освітою, на думку А. Ніколаєвої, слід розглядати як систему, що розвивається, розвиток якої підпорядковується всезагальним законам діалектики [15]. З огляду на це актуалізується проблема інклюзивної освіти у вищій школі, що передбачає спільне навчання молодих людей, які мають обмежені фізичні можливості й особливі освітні потреби, разом з іншими студентами.

Відповідно до зарубіжного досвіду вирішення проблеми соціалізації дітей та молоді з особливими освітніми потребами, в Україні активно впроваджується процес інтеграції дітей з порушеннями розвитку в загальноосвітній простір, що передбачає суттєве оновлення змісту, організаційних форм і технологій навчання на основі сучасних інноваційних підходів, забезпечення психолого-педагогічного супроводу в освітньому процесі [11, с. 4].

Інклюзія (англ. – inclusion) означає включення або приєднання. Термін «інклюзія» в науковий обіг введено в 1973 р. американським дослідником Маделейном Віллом [3, с. 14].

Поняття «інклюзивний» відображає нові погляди не лише на освіту, але й на місце людини в суспільстві, поступово замінюючи «інтеграцію», оскільки механічне поєднання (інтеграція) в одному місці молоді з особливими потребами та з нормальним розвитком не означає повноцінної участі перших у житті колективу [10].

Інклюзивна вища освіта в Україні визначається як система освітніх послуг з поєднанням елементів спеціальної та інклюзивної освіти. В основу інклюзивної вищої освіти покладено принципи: діалогізму в межах педагогіки партнерства, суб'єкт-суб'єктних відносин зі здоровим оточенням та принципи співіснування, обопільного суверенітету, свободи співрозвитку, єдності та прийняття рішень тощо [22, с. 426].

На думку І. Іванюк, організація інклюзивного навчання студентів з особливими потребами у закладах вищої освіти повинна враховувати загальні й специфічні принципи гуманістичної педагогіки та психології, найважливішими з яких є: суспільна спрямованість; розвиток особистості інваліда в діяльності й спілкуванні; стимулювання внутрішньої активності особистості; гуманізм у поєднанні з високою вимогливістю; врахування вікових та індивідуальних особливостей; виховання в колективі; єдність і погодженість вимог, зусиль і дій закладу освіти, родини, громадськості; законність і забезпечення прав людини; відповідальність за дотримання правил та норм у взаєминах зі студентом-інвалідом; доступність; опора на потенційні можливості людини й максимізація соціальних ресурсів; поєднання допомоги з самопомогою; добровільність у прийнятті допомоги; відповідальність суб'єктів соціальної роботи за збереження етнічних і правових норм [7].

Для того, щоб правильно зрозуміти роль держави в управлінні процесом інклюзії в сучасному освітньому просторі, доцільно вдатися до історичних витоків самого цього поняття. Як відомо, ще з античних часів гро-

мадянське право детермінувало визнання осіб з вадами як неповноцінних, недієздатних громадян, які потребують опіки. В еволюції ставлення суспільства й держави до осіб із відхиленнями в розвитку виокремлюється п'ять періодів, які охоплюють часовий проміжок у дві з половиною тисячі років: шлях від ненависті й агресії – до прийняття, партнерства та інтеграції осіб з обмеженими психофізичними можливостями [13, с. 6] (табл. 1).

Поняття «інклюзія» – це процес збільшення ступеня участі всіх дітей у соціальному житті та різних програмах (Л. Міщик [14]), це – «об'єднана освітня система з надання належної освіти всім учням; повне залучення дітей з відмінними здібностями в різні аспекти шкільної освіти, які є доступними для інших дітей» (А. Колупаєва [16, с. 306]), це – політика і процес, які забезпечують повну участь усім членам суспільства в усіх сферах життєдіяльності (Національна асамблея інвалідів України: за [8, с. 78]).

Можна стверджувати, що інклюзія – це комплексне поняття, яке включає в себе суспільний та освітній компоненти. Суспільна (соціальна) інклюзія з'явилася в результаті переходу соціуму до нової концепції соціальної політики, підґрунтям якої виступає соціальна модель інвалідності. Наслідками такої розбудови є соціальна рівність, що дає можливість усім людям без винятку брати рівноправну участь у суспільному житті, відчувати свою значущість. Термін «соціальна інклюзія» було введено в загальний ужиток наприкінці 80-х рр. ХХ ст. «Соціальна інклюзія – це процес, спрямований на забезпечення людям,

які зазнають ризику бідності та соціального виключення, можливостей та ресурсів, необхідних для того, щоб повною мірою брати участь в економічному, соціальному та культурному житті та досягти рівня життя та добробуту відповідно до стандартів якості життя. Дії держав, відповідно до принципів соціальної інклюзії, мають забезпечувати людям ширші можливості для участі у підготовці та прийнятті рішень, що їх стосуються, та реалізації їх основних прав» [8, с. 75].

Варто зауважити, що освітній аспект інклюзії має два вектори. Перший – це підвищення рівня освіченості всіх членів суспільства в результаті повної доступності кожного громадянина України до освітніх послуг. Другий вектор освітнього аспекту інклюзії полягає у сприянні подоланню соціальної ізоляції осіб з обмеженими можливостями.

У Концепції розвитку інклюзивної освіти наголошується на тому, що інклюзивна освіта в Україні має запроваджуватися, починаючи з дошкільних навчальних закладів, де відбувається головним чином виховна діяльність щодо підростаючого покоління [12]. Вона повинна продовжуватися на подальших ступенях освіти, в тому числі – вищій.

Як зауважує В. Бойко, поняття «інклюзивна освіта» потрібно тлумачити як «цілеспрямований розвиток кожної зростаючої особистості, незалежно від рівня психофізичного розвитку, як неповторної людської індивідуальності в умовах інклюзивного суспільства» [2, с. 8].

Інклюзивне виховання – це діяльність, яка відбувається в різних ситуаціях взаємо-

Таблиця 1

Ставлення держави й суспільства до осіб з особливими потребами

Період еволюції	Етапи становлення	Часові межі
Від агресії та зневаги – до усвідомлення необхідності піклуватися про дітей з особливостями розвитку	Формування передумов виникнення національної системи спеціальної освіти	966–1715 рр.
Від усвідомлення необхідності піклуватися про осіб з відхиленнями в розвитку – до усвідомлення необхідності навчати частину з них	Формування передумов виникнення національної системи спеціальної освіти	1715–1806 рр.
Від усвідомлення можливостей – до усвідомлення доцільності навчання трьох категорій дітей: з порушенням слуху, зору та розумово відсталих	Розгортання мережі спеціальних навчальних закладів та оформлення паралельних систем спеціальної освіти	1806–1927 рр.
Від усвідомлення необхідності навчати певну частину дітей з порушеннями – до розуміння необхідності навчати всіх дітей з відхиленнями в розвитку	Удосконалення вертикальної та горизонтальної структур системи спеціальної освіти, її диференціація	1927–1991 рр.
Від сегрегативного навчання дітей з особливими освітніми потребами – до інклюзивного навчання	Розвиток національної системи спеціальної освіти з провідною тенденцією інклюзії	1991 р. – до цього часу

Примітка: побудовано за [16, с. 6–8].

дії педагога й вихованців у процесі психолого-педагогічного та соціального супроводу їхньої активності й спілкування з метою розвитку особистості чи окремих індивідуальних якостей кожного члена групи з особливими освітніми потребами (І. Демченко [4]).

Інклюзивне навчання – це система освітніх послуг, що базується на принципі забезпечення основного права дітей на освіту та права навчатися за місцем проживання, що передбачає навчання в умовах загальноосвітнього закладу (Л. Міщик [14]).

Часто інклюзію ототожнюють з інтеграцією, однак вона є місткішим поняттям. В основі інклюзії (на противагу інтеграції) – нова філософія та методологія шкільного навчання, яка має враховувати потреби кожної дитини, в тому числі й обдарованої, і тих, котрі мають особливі освітні потреби [20, с. 10].

Сучасне суспільство визнає, що саме інклюзія є гуманнішою та ефективнішою освітньою системою, здатною задовольнити потреби всіх категорій дітей, незалежно від рівня психофізичного розвитку, та сприяє створенню інклюзивного суспільства, яке б повною мірою сприймало інвалідів, визнавало їхні права на освіту, особистісний розвиток, професійну діяльність, участь у суспільному житті тощо.

Впроваджуючи інклюзію в освітній процес, можна досягти розбудови українського суспільства, яке дозволить кожному громадянину незалежно від віку та статі, етнічної належності, здібностей, наявності або відсутності особливостей у розвитку, брати участь у житті суспільства й робити свій внесок в його розвиток. У такому суспільстві особливості поважають і цінують [23].

Інклюзивне навчання – це комплексний процес забезпечення рівного доступу до якісної освіти дітям з особливими освітніми потребами шляхом організації навчально-виховного процесу в освітніх закладах на основі застосування особистісно-орієнтованих методів навчання, з урахуванням індивідуальних особливостей навчально-пізнавальної діяльності тих, хто навчається [18].

Саме інклюзивна освіта сприятиме: визнанню того, що нормальний розвиток не є загальноприйнятною «нормою»; задоволенню особливих потреб; створенню системи підтримки; функціональному підходу до лікування та навчання; активній участі батьків у цьому процесі [16, с. 10].

Аналіз досліджень зарубіжних та вітчизняних наукових робіт дає змогу виокремити основні ідеї концепції інклюзивного навчання: визнання рівноцінності всіх учнів і педагогічних працівників для суспільства; зміни в полі-

тиці навчального закладу; подолання бар'єрів на шляху отримання якісної освіти та соціалізації всіх учасників освітнього процесу; вивчення спроб подолання бар'єрів для отримання знань в закладах освіти для окремих категорій учнів; проведення реформ і змін, спрямованих на покращення становища, соціальної захищеності тих, хто навчається; визнання того, що інклюзія в освіті – це один з аспектів інклюзії в суспільстві тощо [9, с. 23–24].

Сутність інклюзивної освіти полягає у вільному доступі кожного члена суспільства до якісних освітніх послуг. Інклюзивна освіта – це система і процес опанування кожною людиною (в тому числі й інвалідом) знаннями, вміннями та навичками [14].

Особливі потреби – це поняття, що використовується стосовно осіб, чия соціальна, фізична або емоційна особливість потребує спеціальної уваги та послуг, надається можливість розвинути свій потенціал (за [11]). Це – особи, які володіють винятковими здібностями або талантами й ті, які мають фізичні, психічні, соціальні відмінності.

Найбільш поширене та прийнятне стандартне визначення «особливих потреб», зокрема в країнах Європейської Спільноти, подано в Міжнародній класифікації стандартів освіти (International Standard Classification of Education): особливі освітні потреби мають особи, навчання яких потребує додаткових ресурсів. Додатковими ресурсами можуть бути: персонал (для надання допомоги в процесі навчання); матеріали (різноманітні засоби навчання, в тому числі допоміжні та корекційні); фінансові (бюджетні асигнування для одержання додаткових спеціальних послуг).

Інклюзивна освіта виступає інноваційним процесом соціалізації осіб з вадами здоров'я з соціальної і психологічної позицій через те, що саме вона дозволяє запроваджувати інноваційні освітні технології в контексті форм інклюзивного підходу і створення моделей надання спеціальних освітніх послуг. Такий підхід дозволяє сформувати освітньо-розвивальне середовище для людей з обмеженими можливостями здоров'я шляхом забезпечення психолого-педагогічного та медико-соціального супроводу. Унаслідок запровадження інклюзивного підходу забезпечується доступ до соціального середовища та навчальних приміщень, розробляються й використовуються спеціальні навчально-дидактичні, реабілітаційні засоби навчання [6, с. 147].

Державна підтримка людей з особливостями психофізичного розвитку набула особливо інтенсивного розвитку після ратифікації Україною в 2009 р. Конвенції про права

інвалідів. Владою все більше уваги приділяється питанням організації навчання молоді з особливими освітніми потребами в колі однолітків в освітніх закладах.

Перехід до реалізації моделі інклюзивної освіти практично був визначений ратифікацією Україною у 1991 р. Конвенції ООН про права дитини. Документ висуває вимоги до держави щодо приведення національного законодавства у відповідність до цієї «всесвітньої конституції прав дитини», яка проголошує право на освіту на підставі рівних можливостей. Правові механізми Конвенції спрямовані на захист дітей з інвалідністю від дискримінації.

Конвенцією про права інвалідів визнається право осіб з інвалідністю на освіту та зазначається, що для цілей реалізації цього права без дискримінації й на підставі рівності можливостей держави-учасниці забезпечують інклюзивну освіту на всіх рівнях і навчання впродовж усього життя.

Постановою Кабінету Міністрів від 29 липня 2009 р. № 784 «Про затвердження плану заходів щодо створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення на 2009–2015 рр. «Безбар’єрна Україна» [19], яку було видано з метою подальшої реалізації державної політики зі створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення і на виконання положень статті 9 Конвенції ООН про права інвалідів, зобов’язано: включити в навчальні програми загальноосвітніх, професійно-технічних, вищих навчальних закладів теми з питань задоволення потреб осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення, створення належних умов для життєдіяльності таких осіб. Запровадити на архітектурних та будівельних факультетах закладів вищої освіти, закладів післядипломної освіти навчальні курси з питань: формування безперешкодного середовища для життєдіяльності осіб з обмеженими фізичними можливостями; універсального проектування та дизайну.

Інклюзивна освіта повинна базуватися на принципі забезпечення основного права на освітні послуги на основі адаптації навчальних програм та планів, методів і форм навчання, створення сприятливого клімату в освітньому середовищі.

Концепція інклюзивної освіти відображає демократичні ідеї. Навчання в інклюзивних освітніх закладах – корисне як для дітей та молоді з особливими освітніми потребами, так і для інших дітей, членів родин та суспіль-

ства в цілому. Така взаємодія сприяє когнітивному, фізичному, мовному, соціальному та емоційному розвитку осіб з особливими освітніми потребами; налагодженню між ними дружніх стосунків; утвердженню толерантності та гуманізму в колективі.

Серед принципів розвитку інклюзивної освіти, окреслених у Концепції розвитку інклюзивної освіти [12] вирізняються такі:

- науковість (розробка теоретико-методологічних основ інклюзивного навчання, програмно-методичного інструментарію, аналіз і моніторинг результатів впровадження інклюзивного навчання, оцінка ефективності технологій, що використовуються для досягнення позитивного результату, проведення незалежної експертизи);

- системність (забезпечення рівного доступу до якісної освіти дітей з особливими освітніми потребами, наступності між рівнями освіти: рання допомога – дошкільна освіта – загальна середня освіта – вища школа);

- варіативність, корекційна спрямованість (організація особистісно орієнтованого навчального процесу у комплексі з корекційно-розвивальною роботою для задоволення соціально-освітніх потреб, створення умов для соціально-трудової реабілітації, інтеграції в суспільство осіб з порушеннями психофізичного розвитку, в тому числі – інвалідів);

- індивідуалізація (здійснення особистісно орієнтованого (індивідуального, диференційованого підходу));

- соціальна відповідальність сім’ї (виховання, навчання і розвиток особи з обмеженими фізичними можливостями й особливими освітніми потребами; створення належних умов для розвитку її природних здібностей, участь у навчально-реабілітаційному процесі тощо);

- міжвідомча інтеграція та соціальне партнерство (координація дій різних відомств, соціальних інституцій, служб з метою оптимізації процесу освітньої інтеграції осіб з особливими освітніми потребами).

Розвиток сучасного суспільства детермінує повагу до людського розмаїття, встановлення принципів солідарності та безпеки, що забезпечує захист та повне інтегрування у соціум усіх верств населення, перш за все – осіб з обмеженими можливостями здоров’я. Це зумовлено визначенням головної мети соціального розвитку – створення «суспільства для всіх». В основу такого інтегрування покладено концепцію цілісного підходу, яка відкриває шлях до реалізації прав і можливостей для кожної людини, насамперед, передбачає рівний доступ до здобуття якісної освіти.

Принцип доступності сформульовано на засадах дотримання прав людини, викладено в резолюції Генеральної Асамблеї ООН від 12 грудня 1997 р. як пріоритетне завдання – сприяти забезпеченню рівних можливостей для осіб з обмеженими можливостями здоров'я. Цей принцип зумовлює перенесення акцентів з медичних аспектів інвалідності, піклування про осіб з психофізичними порушеннями, захисту та надання їм допомоги в адаптації до навколишнього середовища на реформування самого соціуму, де особа з психофізичними порушеннями має змогу задовольнити свої потреби, перш за все, потребу здобути якісну освіту. Якісна освіта передбачає задоволення особливих освітніх потреб кожного індивіда, в тому числі й з порушеннями психофізичного розвитку, без відриву особи від звичного соціального оточення, сім'ї, друзів [16, с. 5].

Держава повинна взяти під контроль супровід навчання таких осіб, що має здійснюватися за певними напрямками: педагогічний, технічний, соціальний, культурно-територіальний, психологічний, медико-реабілітаційний, спортивний, професійно-адаптаційний і він має розпочинатися з моменту вступу людини з особливими потребами до закладу вищої освіти [21].

Успішне інклюзивне середовище у закладі вищої освіти вчені розглядають через три-векторне спрямування: 1) пристосованість навчальної бази; 2) інклюзивну компетентність викладачів; 3) інклюзивну компетентність студентів (Є. Базика [1]).

Висновки. Отже, управління розвитком інклюзивної освіти – це складний цілеспрямований процес забезпечення: комплексного підходу у створенні умов для реалізації прав осіб з інвалідністю; якісних змін, спрямованих на інтеграцію студентів з особливими освітніми потребами в загальноосвітній простір закладів вищої освіти; вдосконалення законодавства щодо інклюзивної освіти; формування усвідомленої поваги, стійкого толерантного ставлення суспільства до людей з особливими освітніми потребами.

Державна політика щодо інклюзивної освіти повинна вибудовуватися на основі нової філософії розуміння «інвалідності» в суспільстві, згідно з прийнятими міжнародними зобов'язаннями, на позитивному зарубіжному досвіді вирішення цього питання та на прогресивних інноваційних підходах до розв'язання проблем інвалідності. Для ефективного управління інклюзивною освітою необхідними є такі заходи: організація міжгалузевого координування та узгодження взаємодії ключо-

вих відомств (міністерств охорони здоров'я, освіти і науки, соціального захисту); забезпечення матеріальної допомоги закладам вищої освіти для реалізації психологічно, педагогічно й фізично комфортних умов з метою задоволення освітніх потреб студентів з інвалідністю; надання послуг супроводу чи делегування їх іншим структурам із подальшим моніторингом щодо їх надання тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Базика Є.Л. Інклюзивна освіта вищого навчального закладу як предиспозиція успішної соціалізації студентів з особливими потребами. URL: <https://www.ipobuk.cv.ua/images/Oleksyuk/.../ststtia-bazyka.pdf>.
2. Бойко В.О. Інклюзивна освіта: до питання визначення поняття та особливостей її запровадження. *Наукові записки Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя. Психолого-педагогічні науки*. Ніжин, 2012. № 4. С. 7–11.
3. Данілавичюте Е.А., Литовченко С.В. Стратегії викладання в інклюзивному навчальному закладі: навч.-метод. посібник / За ред. А.А. Колупасвої. Київ: Видавнича група «А.С.К.», 2012. 360 с.
4. Демченко І.І. Сутність поняття «інклюзивна педагогіка». URL: http://dSPACE.udpu.org.ua:8080/jspui/bitstream/6789/902/1/INKLUC_PEDAGOGIKA_tesy.pdf.
5. Ертанова О.Н. Интеграция и инклюзия в аспекте семантики. *Инклюзивное образование: методология, практика, технологии*: матер. междунар. науч.-практ. конференции (г. Москва, 20–22 июня 2011 г.) / Редкол.: С.В. Алехина и др. Москва: МГППУ, 2011. С. 17–18.
6. Здрагат С.Г. Еволюція інклюзивної освіти: соціальна технологія її реалізації в українському освітньому просторі: дис. ... к. соц. н.: спец. 22.00.04. Запоріжжя, 2018. 265 с.
7. Іванюк І.Я. Адаптація студентів з обмеженими можливостями в умовах інклюзивного навчання. URL: <http://www.vmurol.com.ua/upload/Naukovo.../Elektronni.../3.pdf>.
8. Інвалідність та суспільство: навч. посіб. / За заг. ред. Л. Байди, О. Красюкової-Енс. Київ: «Київський університет», 2011. 188 с.
9. Індекс інклюзії: загальноосвітній навчальний заклад: навч.-метод. посіб. / За заг. ред. В.І. Шинкаренка. Київ: ТОВ «Видавничий дім «Плеяди», 2011. 96 с.
10. Каткова Т.І. Соціально-професійна адаптація студентів ВНЗ економічного Профілю. Запоріжжя: «Прем'єр», 2004. 136.
11. Колупасва А.А. Інклюзивна освіта: реалії та перспективи: монографія. Київ: «Самміт-книга», 2009. 272 с.
12. Концепція розвитку інклюзивної освіти. URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-kontseptsii-rozvitku-inklyuzivnogo-navchannya>.
13. Малофеев Н.Н. Западная Европа: эволюция отношения общества и государства к лицам с отклонениями в развитии. Москва: Издательство «Экзамен», 2003. 256 с.

14. Міщик Л.І. Інклюзивна освіта як умова соціалізації дітей-інвалідів у процесі навчання. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Znpkhist/2012_5/12mliupn.pdf.

15. Николаева А.Д. Управление образованием: исторический опыт, перспективы развития. Якутск: ЯНЦ СО РАН, 2005. 223 с.

16. Основи інклюзивної освіти: навч.-метод. посібник / За заг. ред. А.А. Колупаєвої. Київ: «А. С. К.», 2012. 308 с.

17. Про додаткові невідкладні заходи щодо створення сприятливих умов для життєдіяльності осіб з обмеженими фізичними можливостями: Указ Президента України від 18 грудня 2007 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1228/2007>.

18. Про затвердження Концепції розвитку інклюзивного навчання Наказ МОН № 912 від 1 жовтня 2010 р. URL: http://osvita.ua/legislation/Ser_osv/9189.

19. Про затвердження плану заходів щодо створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можли-

востями та інших маломобільних груп населення на 2009–2015 рр. «Безбар'єрна Україна»: Постанова Кабінету Міністрів. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/784-2009-%D0%BF>.

20. Софій Н.З. Концептуальні аспекти інклюзивної освіти. *Інклюзивна школа: особливості організації та управління*: навч.-метод. посіб. / Кол. авторів: А.А. Колупаєва, Ю.М. Найда, Н.З. Софій та ін.; за заг. ред. Л.І. Даниленко. Київ, 2007. 128 с.

21. Таланчук П.М., Кольченко К.О., Нікуліна Г.Ф. Супровід навчання студентів з особливими потребами в інтегрованому освітньому середовищі: навч.-метод. посіб. Київ: «Соцінформ», 2004. 128.

22. Чайковський М.Є. Теорія і практика соціально-педагогічної роботи з молоддю з особливими потребами в умовах інклюзивного освітнього простору: дис. ... д-ра пед. наук. Старобільськ, 2016. 570 с.

23. Що таке інклюзивне навчання. URL: <http://www.edu.aurveda.org.ua/inclusive/5-scho-take-nklyuzivne-navchannya.htm>.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ

FOREIGN EXPERIENCE OF DECENTRALIZATION OF THE POWER AND POSSIBILITIES OF ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE

У статті досліджено зарубіжний досвід децентралізації влади та можливості його імплементації в Україні. Доведено, що Україна потребує проведення реформування адміністративно-територіального устрою, а також розроблення законопроектів, які змогли б делегувати повноваження центральній виконавчій владі органам місцевої влади та органам місцевого самоврядування. Коли держава, муніципальна громада, інститути громадянського суспільства, громади та громадяни готові до реформ у системі місцевого та регіонального врядування, це сприяє розробленню Національної стратегії підтримки (НСП) реформ.

Ключові слова: адміністративна реформа, громадський аудит, децентралізація, публічна влада, реформи.

нительной власти органам местной власти и органам местного самоуправления. Когда государство, муниципальная община, институты гражданского общества, общины и граждане готовы к реформам в системе местного и регионального управления, это способствует разработке Национальной стратегии поддержки (НСП) реформ.

Ключевые слова: административная реформа, общественный аудит, децентрализация, публичная власть, реформы.

The article examines the foreign experience of decentralization of power and the possibilities of its implementation in Ukraine. It is proved that Ukraine needs to reform the administrative-territorial system, as well as draft bills that would be able to delegate the powers of the central executive authority to local authorities and local self-government bodies. When the state, the municipal community, civil society institutions, communities and citizens are ready to reform in the system of local and regional governance, this contributes to the development of the National Support Strategy (NSS) reforms.

Key words: administrative reform, public audit, decentralization, public authorities, reforms.

УДК 352:340.134

Дорош У.М.

аспірант кафедри економіки
Львівський регіональний інститут
державного управління
Національної академії державного
управління при Президентіві України

В статье исследован зарубежный опыт децентрализации власти и возможности его имплементации в Украине. Доказано, что Украина нуждается в проведении реформирования административно-территориального устройства, а также разработке законопроектов, которые смогли бы делегировать полномочия центральной испол-

Постановка проблеми у загальному вигляді. Упродовж довготривалого періоду була потреба у проведенні децентралізації вітчизняного управління, зокрема в політично-економічних аспектах. Донедавна розгляд цієї проблематики відбувався з погляду актуалізації соціально-економічних розбіжностей між областями, проте починаючи із 2014 р. потреба в децентралізації є економічно обґрунтованою. Вирішення цієї проблематики дасть змогу розв'язати політичні суперечності та посилити міру відповідальності громад місцевого та регіонального значення за рівень розвитку їхніх територій, а також збільшити рівень ефективності використання місцевих ресурсів, що, своєю чергою, дасть змогу посилити інтеграційні процеси України до світової спільноти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання децентралізації досліджували такі науковці, як В. Борденюк, І. Бусигіна, І. Бутко, Р. Вон, Р. Колишко, М. Лахижа, О. Скороход, С. Татусяк та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте станом на сьогодні набуває актуальності дослідження зарубіжного досвіду децентралізації влади та можливостей його імплементації в Україні, чому і присвячена наукова стаття.

Мета статті полягає у дослідженні зарубіжного досвіду децентралізації влади та можливостей його імплементації в Україні.

Виклад основного матеріалу. У багатьох країнах Європейського Союзу секторальне (галузеве) законодавство передбачає створення постійно чинних консультативних органів за участю відповідних інститутів громадянського суспільства (захист прав споживачів і докілья, охорона здоров'я тощо), що відіграють ключову роль у процесах прийняття рішень органами державного управління у відповідних секторах (галузях). У деяких сферах такі органи (що об'єднують представників урядових структур та інститутів громадянського суспільства) мають законодавчо визначені повноваження брати участь в управлінні й проводити моніторинг реалізації політики в певній сфері (наприклад, в управлінні соціальною або пенсійною політикою) [9].

Досвід зарубіжних держав свідчить про існування кількох підходів до організації самоврядування – залежно від його співвідношення з державною владою та обсягу покладених на нього повноважень. Найбільш визначальними із них є моделі місцевої автономії та децентралізації [1, с. 25].

Місцева автономія передбачає значний ступінь самостійності (автономності) само-

врядних територіальних громад щодо адміністрування наданих їм сфер за мінімального втручання з боку органів державної влади. Прикладом такого підходу до розуміння сутності та організації самоврядування є, зокрема, Іспанія. Конституція Королівства Іспанія від 1978 р. містить окремий розділ, присвячений вказаним питанням. Розд. 8 «Про територіальний устрій держави» містить 3 глави: перша – «Загальні принципи», друга – «Про місцеву адміністрацію», третя – «Про автономні території». Базовою засадою організації місцевого самоврядування в Іспанії є закріплений ст. 137 Конституції принцип автономії, згідно з яким усі територіальні одиниці, що становлять систему державно-територіального устрою країни, – муніципалітети (громади), провінції та автономні території (Comunidad autónoma) – володіють автономією під час вирішення своїх справ [2, с. 108].

Загалом, в Іспанії є 17 автономних територій (5 областей та 12 регіонів), що містять 50 провінцій і більше 8 тисяч муніципалітетів, а також 2 міста (Мелілья і Сеута), розташовані на території Африки. Модель іспанської автономії передбачає, що статус самоврядних одиниць мають не тільки «історичні національності» (Nacionalidades históricas) як історично сформовані регіони компактного проживання етнічних груп (Країна Басків, Каталонія, Галіція), але й кожен із муніципалітетів і провінцій. Розмежування компетенції між державною владою та автономними територіями проводиться Конституцією на основі чіткої фіксації виключної компетенції держави (ст. 149) та автономних територій (ст. 148). Виключна компетенція держави передбачає перелік предметів відання та повноважень, які можуть здійснюватися лише органами державної влади та не можуть бути передані для вирішення органам місцевого самоврядування. Водночас питання, спеціально не віднесені Конституцією до виключної компетенції держави, можуть бути передані до компетенції автономних територій на підставі їхніх статутів (ч. 3 ст. 149). Можливість розширення компетенції автономних територій шляхом внесення змін до їхніх статутів передбачено також ч. 2 ст. 148. Конституційне закріплення виключної компетенції автономних територій є також гарантією їхньої самостійності у вирішенні всіх справ у межах, визначених Конституцією предметів відання [2, с. 109].

У Конституції Іспанії чітко визначено питання, щодо яких тільки держава може приймати законодавчі та управлінські рішення (ст. 149), а також ті, щодо яких автономні території можуть приймати як рішення локального

рівня, так і законодавчі норми за умов додержання принципів, основ і директив, установлених конституційним законом (ч. 1 ст. 150). Передбачено можливість делегування державою окремих повноважень автономним територіям шляхом прийняття органічного закону (ч. 2 ст. 150) [5, с. 200].

Поряд із широкою автономією територіальних одиниць в Іспанії є контроль за діяльністю органів автономних територій, форми та межі якого чітко і вичерпно визначені Конституцією. Наприклад, згідно зі ст. 153, контроль за діяльністю органів автономних територій здійснюється: а) Конституційним судом щодо конституційності їх нормативних актів, що мають силу закону; б) Урядом після отримання висновку Державної ради щодо здійснення делегованих повноважень; в) органами адміністративної юстиції стосовно автономного управління та його регламентарних норм; г) Рахунковою палатою щодо економіки та бюджету [8].

Ворганізації місцевої публічної влади Франція пішла шляхом децентралізації. До 1980 р. це була досить централізована держава, проте проведені реформи створили умови для децентралізації влади та демократизації системи публічної адміністрації. Передумовою проведення реформи, спрямованої на децентралізацію, був активний у 1970-х рр. рух місцевого розвитку, який продовжено і посилено під час динамічної децентралізації 1982 р. Упродовж 1982–1986-х рр. у Франції було прийнято більше 40 законів, спрямованих на децентралізацію [4, с. 48].

Однією з головних цілей реформи була модернізація адміністративної системи через підвищення її здатності відповідати на щоденні потреби населення і сприяти реалізації місцевих проектів економічного розвитку. Законом від 1982 р. «Про права і свободи комун, департаментів і регіонів» було передбачено компетенцію децентралізованих рівнів урядування у сфері економіки. Найбільш істотні зміни відбулися саме в цій сфері, де децентралізація дала імпульс економічним ініціативам. Тож, без сумніву, рушійною силою реформи стали саме економічні інтереси, відносини, що поступово розвивалися на місцях. Отож еволюція змін в адміністративній системі розпочалася ще до 1981 р., коли виникли та набули поширення відповідні суспільні очікування, а закони про децентралізацію тільки легітимізували цей процес. Проте варто зауважити, що успіх французької децентралізації став можливим завдяки консенсусу політичних лідерів і схвалення реформи громадянами. Децентралізація призвела до розподілу повноважень між централь-

ною державною владою і місцевими органами влади, передбачила можливість перерозподілу функцій між різними адміністративними рівнями. Децентралізовані рівні управління здобули більшу автономію та стали відповідальнішими за свої дії, а надання публічних послуг населенню стало ще ефективнішим [3, с. 78].

Останній етап реформи, яка ще не вважається завершеною і продовжується й досі, був здійснений шляхом внесення змін до Конституції Французької Республіки 1958 р. конституційним Законом від 28 березня 2003 р. Відповідно до нього, головним суб'єктом місцевої публічної влади визнано «територіальні колективи» – комуни (громади, фр. *communes*), департаменти, регіони, колективи з особливим статусом і заморські колективи. Територіальні колективи (фр. *collectivités territoriales*) мають право приймати рішення у межах компетенції, що може бути надана їм на відповідному рівні. За дотримання передбачених законом умов територіальні колективи вільно управляються виборними радами і володіють регламентарною владою під час здійснення своєї компетенції (ч.ч. 2, 3 ст. 72 Конституції Французької Республіки від 1958 р.). Чинне законодавство Франції повною мірою регулює всі питання організації та діяльності органів місцевого самоврядування, що функціонують на всіх рівнях територіального устрою. Ці закони об'єднані в Адміністративний кодекс, що фактично є «конституцією» місцевого самоврядування [6].

Незважаючи на те, що різним моделям притаманні певні протиріччя, які стосуються здійснення місцевого самоврядування у всій Європі, міжнародні організації з питань місцевого самоврядування зацікавлені в тому, щоб об'єднувати зусилля у виробленні загальних підходів до здійснення регіональної та місцевої влади. Це дасть можливість встановлення загальноєвропейських стандартів у діяльності місцевого самоврядування.

Чинна система публічної адміністрації Польщі ґрунтується на її територіальному устрої, який передбачає три основні види територіальних одиниць: гміни, повіти та воєводства. Базовою ланкою територіального устрою Польщі є гміна. Органами місцевого самоврядування гміни є рада гміни, що виконує правотворчу, представницьку та контрольну функції, а також виконавчі органи. Рада є представницьким органом, що функціонує на засадах колегіальності, періодичної змінності (переобрання) та сесійної форми роботи. Термін повноважень ради становить 4 роки і обчислюється від дати виборів. Чисельність ради залежить від кількості населення гміни та коливається від 15 до 45 членів ради [7].

Виконавча рада є колегіальним органом виконавчої влади в гміні. До її складу входить голова (війт, бурмістр, президент міста) та інші члени. Рада гміни формує виконавчу раду у складі 3–7 осіб. Війт (бурмістр, президент міста) обирається радою гміни більшістю голосів. Інші члени виконавчої ради обираються радою гміни за поданням війта (бурмістра, президента міста) більшістю голосів.

Проміжним рівнем територіального устрою в Польщі є повіт. Органом місцевого самоврядування виступає Рада повіту як представницький орган управління повіту. Її очолює староста, який представляє інтереси представника виконавчої влади. На рівні міст-повітів цю функцію виконує рада і президент міста.

Третім рівнем територіального устрою Польщі є воєводство, що є найбільшою територіальною одиницею та основою для регіонального самоврядування. До складу воєводств входить різна кількість повітів – від 11 до 38 і гмін – від 71 до 325. Середня чисельність населення воєводства – 2417 тисяч чоловік (найменше воєводство – 1092 тисячі, найбільше – 5 мільйонів населення). Правовий статус воєводства регулюється Законом від 5 червня 1998 р. про воєводське самоврядування. Самоврядними органами цього територіального рівня є сеймик воєводства (представницький та контролюючий орган), а також управління воєводства (виконавчий орган) [7].

Позитивними моментами у моделі місцевого самоврядування у Франції є виконання місцевими органами влади загальних (універсальних) функцій, поєднання прямого державного управління на місцях та місцевого самоврядування, наявність однопалатних низових і проміжних представницьких органів, «колегіальних» місцевих виконавчих органів, сформованих міським головою, який як голова виконавчого комітету поєднує колегіальні функції з деякими обов'язками державної адміністрації. Саме так Франція за декілька років перетворилася з держави з високим рівнем централізації влади на країну з розвиненою системою місцевого самоврядування та мінімальним втручанням держави в справи адміністративно-територіальних одиниць [10, с. 99].

Нині міжнародна спільнота визнає, що найбільш ефективна реформа місцевого самоврядування та організації територіальної влади – саме в Польщі. Ось вражаючий приклад: це єдина європейська країна, яка під час світової економічної кризи 2008/09 р. мала приріст ВВП (1,7 %). І, як кажуть польські експерти, це відбулось тільки завдяки збалансованій моделі влади «центр – регіон – територіальна громада». Сільський, селищний, міський

голова підконтрольні тільки місцевим жителям. Саме територіальну громаду вони зробили базисом і законодавчо передали їй повноваження та левову частку ресурсів. Кожний тамтешній житель розуміє, що тільки від його активної позиції залежить перспектива розвитку територіальної громади. Перш за все, під час виборів депутатів місцевих рад. Якщо оберуть ефективних людей, значить, можна розраховувати на успіх. Тому там люди на виборах не купуються і на першому місці – конкуренція ідей, а потім усе інше [11].

Висновки. Отже, на основі вище зазначеного можна дійти висновку, що Україна потребує проведення реформування адміністративно-територіального устрою, а також розроблення законопроектів, які змогли б делегувати повноваження центральній виконавчій владі органам місцевої влади та органам місцевого самоврядування. Коли держава, муніципальна громада, інститути громадянського суспільства, громади та громадяни готові до реформ у системі місцевого та регіонального врядування, то це сприяє розробленню Національної стратегії підтримки (НСП) реформ. Ця стратегія має поєднувати стратегічні завдання та пріоритети імплементації. Досвід Європейського Союзу дає змогу виділити три важливі етапи розвитку Національної стратегії підтримки: перший етап вимагає характеристики та розуміння національної НСП; другий етап передбачає проведення аналізу поточної ситуації в країні; третій етап пов'язаний з уточненням міжнародної стратегії-відповіді (наприклад, Європейська комісія).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Борденюк В.І. Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2005. № 1. С. 21–25.
2. Бусыгина И.М. Как менялась местная власть в Европе. *Муниципальная власть*. 2003. № 3. С. 106–109.
3. Бутко І.П. Децентралізація по-французьки. *Людина і влада*. 1999. № 45. С. 78–83.
4. Вон Р. Франція: досвід децентралізації. *Місьцеве та регіональне самоврядування в Україні*. 1995. № 3–4 (12–13). С. 48–50.
5. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. *Вісник КНУ. Серія: «Міжнародні відносини»*. 2003. Вип. 27. С. 198–204.
6. Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. Конституции государств Европейского Союза. М.: Издательская группа «ИНФРА-М-Норма», 1997. С. 655–682.
7. Конституція Польщі. URL: <https://www.polska.ru/polska/polityka/uc/konstytucja.html>.
8. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти. Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. 289 с.
9. Маркварт Э. Местное самоуправление и местная власть в Германии. URL: <https://chinovnik.uara.rulmodernlarticle.php?id=525>.
10. Скороход О.П. Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: здобутки та застереження для України. *Стратегічні пріоритети*. 2008. № 4 (9). 163 с.
11. Татусяк С.П. Реформа місцевого самоврядування – це спосіб створити збалансовану модель влади. URL: http://www.ukrinform.ua/ukr/news/sergiy_tatusyak_reforma_mistsevogo_samovryaduvannya_tse_sposib_stvoriti_zbalansovanu_model_vladi_1919539.

ДЕМАРКАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО І ПРИВАТНОГО
В ДИСКУРСИВНОМУ ПРОСТОРИ ВРЯДУВАННЯDEMARCATON OF PUBLIC AND PRIVATE
IN THE DISCURSIVE GOVERNANCE AREA

Базова дихотомія публічного/приватного аналізується в контексті функціональності управлінського дискурсу. Ідентифікуються різні оцінки приватного і публічного дискурсів, а також управлінського дискурсу, вкорінені в різних традиціях їх осмислення. Тематизується поняття дискурсивного простору публічного врядування як поліфонічної мережі комунікативних подій.

Ключові слова: дихотомія «приватне/публічне», дискурс, дискурсивний простір публічного врядування, управлінський дискурс, приватний дискурс, нарративний дискурс, governance-управління.

Базовая дихотомия публичного/частного анализируется в контексте функциональности управленческого дискурса. Идентифицируются различные оценки частного и публичного дискурса, а также управленческого дискурса, укоренившиеся в разных традициях их осмысления. Тематизиру-

ется понятие дискурсивного пространства публичного управления как полифонической сети коммуникативных событий.

Ключевые слова: дихотомия «частное/публичное», дискурс, дискурсивное пространство публичного управления, управленческий дискурс, частный дискурс, нарративный дискурс, governance-управление.

The basic dichotomy of the public / private is analyzed in the context of the governance discourse functionality. Various assessments of private and public discourse, as well as governance discourse, rooted in different traditions of their understanding are identified. The concepts of the discursive public administration area as a polyphonic network of communicative events are themed.

Key words: private / public dichotomy, discourse, discursive public administration area, governance discourse, private discourse, narrative discourse, governance.

УДК 351

Карнаухова М.Д.

молодший науковий співробітник,
аспірант кафедри публічного
управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів
Державної служби зайнятості України

Постановка проблеми. Сучасний стан керованості українською державою неминує ініціює дискурси про шляхи і методи підвищення ефективності публічної політики і публічного управління. Проте зрозуміти сутність і феноменологію публічного неможливо без аналізу комплементарного йому поняття приватного, що конкурує з публічним, політизуючись і пов'язуючись із правом, мораллю, розподілом влади і ресурсів, що має як конструктивні, так і деструктивні наслідки. Взаємонакладання і розмежування цих двох понять (публічне/приватне) покликано висвітлити евристичні можливості звернення до них у контексті аналітики публічного управління як дискурсивного простору і процесу соціальної взаємодії.

Власне поняття публічності врядування є дескриптивно тотожним поняттю дискурсу врядування, оскільки специфіка врядування полягає в його переважно дискурсивному характері. Публічний дискурс і є реальністю публічного управління, перманентним і поліфонічним процесом зіткнення опіній, позицій, акцій.

Управлінський дискурс (організаційно-адміністративний, політико-правовий, ціннісно-ідеологічний, кадровий, інформативний тощо) – це не просто інструмент впливу на всі соціальні об'єкти й опису подій у сфері публічного врядування, він є концептуальним підґрунтям істотних змін у соціумі. Цей дискурс має свій простір і потребує потрактування саме

як простір реалізації та актуалізації можливостей співврядування, або діяльність організації простору публічності. Так само як топологічні властивості простору як такого пов'язані з проблемою причинності, так і домінуючу визначеність управлінському простору задає взаємодетермінована суб'єкт-об'єктна/адресатна єдність. Це простір відтворення порушеної або відсутньої узгодженості як усереднені внутрішньо диференційованої і розрізненої владної структури, так і між органами влади та її контрагентами – громадськими структурами, здатними нав'язувати бюрократії свої інтереси. Це простір публічної кооперації, що базується на взаємності та довірі і є умовою досягнення публічного блага. Сучасний плюралістичний управлінський дискурс вимагає оновлених теоретичних конструктів, принципів і методологічних моделей ефективного публічного врядування, а отже, потребує аналітики механізмів досягнення ефективного публічно-приватного партнерства і дискурсивного формулювання державно-публічної політики.

Аналіз останніх публікацій. Дихотомія публічне/приватне характеризується багатою традицією аналізу і, водночас відсутністю конвенційного визначення критеріїв їх демаркації, які вказали б траєкторією конструювання самої публічності як «умови і форми акціонізму» (А. Турен) та індикатора активного і функційного громадянського суспільства. Узвичаєне потрактування цієї дихотомії відштовхується від усвідомлення її як такої, що

була закріплена в межах лібералізму. Бо ж феномен публічності генетично пов'язаний з європейським проектом царства свободи, яке Ю. Габермас усвідомив як «необмежену комунікативну спільноту».

Дискурс влади досліджували такі визнані теоретики, як: Т. Адорно, Р. Барт, Ж. Бодрийяр, Р. Водак, Т.А. ван Дейк, Е. Канетті, А. Кожев, Н. Луман, Г. Маркузе, П. Рікер, М. Фуко, Н. Чомські та інші. Дослідження дискурсу влади переважно ототожнювалося з поняттям «маніпуляція» і дослідженням дискурсивних практик влади.

У дослідженні публічного простору після плідних вивчень ролі мережі, індивідуальних факторів та мобілізаційних технік публічного управління відбувся зсув оптики в бік його дискурсивної складової частини. Дискурсивний підхід у його застосуванні до теорії врядування і публічного політичного простору широко застосовують українські дослідники (Р.В.Войтович, В.Г.Воронкова, А.М.Єрмоленко, Ю.Г.Кальниш, В.М.Мартиненко, Н.Г.Попович, Г.Г.Почепцов, О.М.Руденко, В.О.Саламатов, С.О.Телешун, О.Р.Титенко, В.В.Токовенко та ін.). Цілоком слушно артикулюється потреба подальшого розвитку дискурсивного аналізу, методологія якого ще недостатньо розроблена. Найбільш розгорнутий аналіз державно-управлінського дискурсу міститься в розвідці Н.Г.Попович [13]. Проте управлінський дискурс все ще знаходиться на периферії дослідницької уваги, а його концепція потребує системного впровадження. Водночас усе більш очевидним є той факт, що поняття дискурсивного простору публічного врядування потребує окремої дослідницької уваги.

Формулювання цілей (мети) статті.

Метою статті є аналіз специфіки феномена дискурсивного простору публічного управління, здійснений крізь призму демаркації в ньому публічного і приватного.

Виклад основного матеріалу. Основні аспекти диспозиції публічного і приватного, як правило, варіюються в сучасних дослідженнях у діапазоні аналізу публічності, по-перше, як відкритості і свободи, тобто явленості назовні (на протигагу приватному – прихованому і віддаленому від стороннього погляду), і по-друге, як громадськості, колективності (що протистоїть індивідуальному, одиничному), тобто форми діяльності колективних акторів, які артикулюють соціальні проблеми. Два логічні блоки не є принципово непоєднуваними, проте це не усуває необхідності їх демаркації, що й буде продемонстровано далі.

Як особистісний феномен приватність, що є «практикою себе» (М. Фуко), вкорінена

в структурах життєсвіту як його особлива буттєва форма. Узвичаєне розуміння феномена приватного зосереджує увагу здебільшого на індивіді та інтимному й утаємниченому просторі його родинного життя та близького оточення, на межах «невтручання держави». «Свій», дистанційований від «чужого» приватний простір (в якому індивід є важливим як окремість, як автономна і унікальна персона) виявляється не лише топографічним, але й моральнісним поняттям. Не дарма Сократ так поцінював конкретність приватного спілкування, де панує переважно дружнє мислення, на відміну від політики громади (так би мовити, публічного простору), де володарюють матеріальні інтереси і відчутний брак повноцінного спілкування, довіри і дружності.

Не випадково Г. Арендт так була стурбована тим, що внаслідок абсолютизації публічної сфери, характерної для тоталітарних суспільств, максимально розширюються межі офіційної легітимності, зводячи нанівець усі проекти реалізації особистості у приватній сфері. Показово також, що у Й. Габермаса приватність – одна із самостійних сфер поряд із політикою, економікою, державним управлінням і, зрештою, публічністю.

Отже, не викликає сумніву, що приватність (територіальність людини) як соціокультурний феномен, збереження якого в прозорому світі цифрових комунікацій є дедалі більше проблематичним, потребує міждисциплінарного дослідження і нормативного регулювання. Адже онлайн-світ, який спочатку був простором свободи та анонімності, тепер все більшою мірою загрожує базовій цінності приватності, сприяючи інтенсивній концентрації влади. За таких обставин приватність стає проблематичною, відбувається її «привласнення» як мас-медіа, так і інститутами держави. Водночас варто зазначити, що штучне перенесення принципів приватного життя в публічну сферу, заміна публічного порядку порядком приватним призводить до їх перевертання, пріоритету неформальних правил над формальними, коли публічний простір сповнюється утаємниченими взаєминами зі «своїми» (родичами, кумами, друзями тощо) та їх приватними інтересами. Процитуємо влучну думку В. Кебуладзе: «Корупція починається там, де публічність замінює приватність і перебирає на себе її питомі характеристики інтимності та взаємодовіри, але перетравлює їх і перетворює на безсоромливу взаємозраду заради удаваної спільності» [10, с. 118].

Хоча політика завжди опікується долею «публіки», а не особи, приватне контролюється і регулюється публічним простором.

Згадаймо унікальну кантівську візію приватного: «Приватним застосуванням розуму я називаю таке, що здійснюється людиною на довіреному їй громадському посту чи службі» [7, с. 31]. Приватне регламентується зовнішніми інституціями: державою, армією, церквою. Кант вважав, що переважна більшість людей воліють бути під опікою, тобто отримувати напучення: як думати, у що вірити, як чинити. Громадянин зобов'язаний сплачувати податки, офіцер – виконувати накази, священнослужитель – дотримуватися символу церкви. Тож у цій сфері діє явний примус. Натомість публічне («публічне використання розуму»), за Кантом, – це свобода думки перед публікою, свобода обговорювати думку в середовищі освіченої, читаючої і мислячої публіки, свобода критикувати, вислуховувати інші аргументи, пропонувати реформи тощо.

Загально кажучи, «публічність» передбачає наявність спільноти інформованих, компетентних і здатних до самоорганізації заради спільного інтересу громадян; їх активність у взаємодії з іншими політичними акторами уможливорює досягнення найвищого і найбільшого з усіх благ – суспільного блага.

Хоча визначення меж публічного і приватного є однією з домінуючих тем політичної думки із часів античності, початок концептуалізації сфери публічності здебільшого пов'язують із працею Ю. Габермаса «Структурна трансформація публічної сфери». Публічна сфера спочатку була визначена ним як «освічена буржуазна спільнота», а потім – і «суспільство в цілому», здатне діяти як критична протипага державі. Габермасове царство свободи – це ідеал прозорості публічності. Демократія є можливою, передусім, завдяки інклюзивності і дискурсивності комунікацій громадян.

Феномен дискурсивної громадської комунікації небезпідставно пов'язують, передусім, із визначальною роллю політичного дискурсу і боротьбою за владу як його домінуючою інтенцією. Тому, оскільки, аби «помислити політичну раціональність чи зважити раціональність політичної практики, треба вести мову про політичний дискурс» [14, с. 28], і дослідження раціональності публічного управління передбачає аналіз дискурсу врядування.

Відтак зосередимося детальніше на аналізі феномена дискурсу як комунікативної події. Цей аналіз потребує звернення не лише до його постструктуралістських тлумачень, а й до витоків структуралізму на терені ідей російських формалістів, які розмежували в оповіді фабулу (те, що було в дійсності) і сюжет (те, як ми про це дізналися). Саме це розмежування стало згодом засновком відомої опозиції істо-

рії (статичного плану розповіді) і дискурсу (динамічного плану) Е. Бенвеніста, який усвідомив дискурс як мовлення, привласнюване мовцем. З ідей формалістів впливало, що значення має не просто мова, а сама організація тексту, те, як описуване обертається на історію, нарратив, який має власні механізми функціонування. Водночас Е. Бюїссанс, що одним із перших увів в ужиток поняття дискурсу, відвів йому місце медіатора між мовою і мовленням (*langue – discours – parole*), визначивши як абстрактне поняття мовлення. Це зумовило розуміння дискурсу як процесу, що передбачає систему.

Отже, аналіз управлінської практики як дискурсу має враховувати системність дискурсивного процесу, яка виграє від взаємодії публічних і непублічних акторів, колективного інтелекту, достатньої кількості дискусійних майданчиків і форумів, компетентних і мотивованих активістів.

У межах когнітивно-дискурсивного підходу дискурс розглядають як своєрідну знакову систему, або засіб організації інформації у формі тексту. Системні дослідження в межах цього підходу уможливають аналіз дискурсотвірних для спілкування в межах публічно-управлінської діяльності концептів (і загалом «концептосфери», за термінологією Д.С. Ліхачова) як засобів категоризації соціальних феноменів, що вербально експлікуються в текстах.

Найуживанішим значенням концепта «дискурс» у сучасній наратології є комунікативна подія взаємодії двох свідомостей: креативної (того, хто говорить/пише; інтенції ініціатора комунікації) та рецептивної (того, хто слухає/читає; реалізатора дискурсу) [18]. Така взаємодія здійснюється через об'єктивну даність події тексту, в якому «закодована» інтерсуб'єктивна заданість взаєморозуміння.

Дослідити дискурс крізь призму феномена події прагнули і М. Фуко, і П. Рікер. Зокрема, для М.Фуко дискурс – це засіб і джерело влади [20, с. 448], а його теорія дискурсу – це теорія суспільства як такого, що позначилась, зокрема, проектом із вивчення «*La gouvernementalité*» («управлінської/урядової ментальності»). Цей термін був введений Фуко для вивчення «урядовості», змін у сучасних способах здійснення владних відносин і функціонування дискурсивних практик. Дискурсивна формація постає у Фуко як умова існування дискурсивних практик і є принципом розсіювання і розподілення висловлювань. До того ж, варті уваги його ідеї про суб'єктовітвірний потенціал дискурсу, про те, що суб'єкт висловлювання є певною функцією, яка здатна

отримати наповнення. Тобто, усвідомлюючи дискурс як комунікативну реальність, розташовану «між думкою і мовленням» [20, с. 74], ми маємо на увазі не свідомість, що промовляє, а позицію, яку можуть зайняти різні індивідууми за певних обставин [19, с. 102]. Саме дискурсивні практики кожної епохи, на думку Фуко, встановлюють ті системи «директив», які й зумовлюють притаманний їм код «заборон і добору».

Найбільш поширеним визначенням управлінського дискурсу в політичній лінгвістиці є його розуміння як технології комунікативного впливу різних соціальних груп, об'єктів і суб'єктів влади, що охоплює всі сфери і рівні стосунків держави і суспільства [22]. Проте чи не є таке визначення обмеженням концептуального змісту управлінського дискурсу? Дискурс як «інтерсуб'єктивний простір спілкування» [18, с. 10], погодимося в цьому з В. Тюпою, справді є технологічним і може бути описаним за певними правилами. Проте це навряд чи стосується дискурсів як одиничних (монотекстових) комунікативних подій, які також мають місце в просторі управлінського дискурсу.

Далі переведемо увагу в площину розгляду дискурсивності як такої, що інтенційно корелює з просторовістю. Послугуючись ґрунтовними ідеями В.М. Топорова [17] щодо співвідношення тексту і простору, а також убачаючи можливість розуміння реальності дискурсу як тексту, зазначимо, що дискурс врядування є просторовим, він розміщується в просторі публічно-управлінської діяльності. Своєю чергою, простір врядування як поліфонічна множина подій-повідомлень є дискурсом, що продукується членами дискурсивних коаліцій для просування їх власних інтересів. Дискурс, за висновком П. Бурдьє, – це символічний капітал, що функціонує в просторі; публічний простір задає нам «спільний світ» (Г. Арндт), адже «в просторовому відношенні, – за влучним виразом О. Розенштока-Хюсі, – ми можемо говорити з усіма і слухати всіх» [15, с. 103].

Оскільки способом існування дискурсу є комунікативна подія, яка фіксує комунікативні позиції суб'єкта і об'єкта/адресата, то дискурсивний простір врядування можна визначити як результат їх співтворчості. Когнітивні структури дискурсивного простору, кажучи словами Ю. Лотмана, немов би включають у себе «образ «своєї» ідеальної аудиторії» [11, с. 203]. У структурно-горизонтальному розрізі цей простір заповнений різними функціональними одиницями. Це структурний склад суб'єктів влади, здатних впливати на стан владних справ та управлінських рішень, пред-

ставники домінуючих груп, впливових інститутів чи організацій. І оскільки владні повноваження мають адресне застосування, то цей простір, певна річ, охоплює об'єктів управлінської дії (установи, інститути, акціонерні товариства, громадськість тощо). Проте влада, хоча й являє собою, за висновком Г. Арндт, «те, що утримує громадську сферу, потенційний простір появи між діянням та мовленням людей» [2, с. 153], все ж позбавлена можливості суцільного заповнення цього простору й охоплення його управлінською владою. Адже простір як такий завжди дискретний, має зазори – лакуни між локально розташованими значимостями. І управлінський простір не є виключенням: завжди існуватиме низка складників низького рівня керованості або навіть вільні від управлінського впливу держави зони господарської діяльності. В окремих випадках актуалізується різні частини цього простору.

Симетричні взаємини в управлінському дискурсі забезпечуються соціальною рівністю комунікантів, але здебільшого мають місце асиметричні стосунки, зокрема, коли цього прагне носій високого владного статусу. Вертикальна вісь управлінського простору висвічує його ієрархічну структуру, причому не лише в державно-громадському вимірі, але й у тіншовому. Утім, дискурс не може бути обмежений лише статусно-орієнтованим спілкуванням, оскільки він є відкритим і поширюється також на суб'єктів, не пов'язаних між собою ієрархічними рольовими стосунками. До того ж, тон дискурсу і порядок денний сьогодні все більше визначають актори і їх приватні дискурси, пов'язані з нематеріальними конкурентними перевагами, які є проявом глибинних цінностей і високих етичних стандартів.

Через зростання ролі нематеріальних ресурсів у посиленні конкурентних позицій різних соціальних суб'єктів врядування актуалізується роль стратегії «м'якого» впливу через дискурси, що презентують переконання і привабливий образ. Дж. Най у 1990 р., запропонувавши поняття «soft power», протиставив його «жорстким» засобам політичного й економічного тиску та примусу. «М'яка сила» – це здатність засобами переконання і привабливості досягти чогось, аби інші бажали того ж самого результату, що й ти. До «м'якої сили» відносять, передусім, такі важелі, як демонстрація економічних показників зростання добробуту громадян; привабливість моделі розвитку держави та її дипломатичних здобутків; привабливість гуманітарної політики держави, розвитку творчого потенціалу нації, її культури. І хоча Дж. Най пізніше запропонував концепцію «розумної сили» (smart power),

охарактеризувавши її як «здатність поєднання жорстких і м'яких сил для розроблення виграної стратегії» [23, с. 207], є всі підстави вважати залучення ідеї «м'якої сили» вельми актуальною для українського управлінського дискурсу.

Дискурсивний простір публічного управління (що, окрім центральних органів влади, передбачає місцеве самоврядування, представницькі органи територіальних громад, повноцінні інститути публічної влади) має унаочнюватись у траєкторії скорочення відстані між громадянином і урядом та пом'якшення нормативно-ієрархічних обмежень. Відхід від управлінської моделі, побудованої за принципом «команда/контроль», вимагає зміни інституційних правил гри на засадах оновленого дискурсу про мультиплікацію акторів у процесі вироблення і реалізації політики. Дискурси системи управління відносно неієрархічної і мережевої, заснованої на принципі «роботи команди», починають дискурсивно функціонувати як нові способи взаємодії (наприклад, у формі виробничих нарад), що потребує навіть нових локацій спільної діяльності (наприклад, конференц-залів).

На противагу ідеї ієрархічно організованої системи державного управління популярна на Заході методологічна модель мережевого врядування (*governance*) пропонує ідею «зціплення» державних структур з іншими агентами і асоціаціями громадянського суспільства, втрату жорсткої деталізованості та регламентованості. Так, один із найавторитетніших дослідників публічного врядування Р. А. В. Родс, визначаючи *governance* як нові процеси (або новий метод) врядування, наголошує, що ідея публічного адміністрування і публічної політики має безпосереднє відношення до зміни меж між публічним, приватним і волонтерським секторами, відносини між якими повинні стати відносинами «взаємозалежності», ґрунтуватися на перемовинах, компромісах, обміні інформацією та інших формах співробітництва й узгодження секторальних інтересів [24]. Відтак концепт *governance* позначає комплекс дискурсивно-управлінських дій, покликаних забезпечувати баланс між публічним і приватним, інтер- та інтра-інституційними рівнями.

Водночас дослідники вказують і на певні обмеження методологічного принципу *governance*, зокрема – на можливе надмірне посилення горизонтально-мережевої взаємодії окремих активних груп, що призводить до значного послаблення ролі держави. Держава не повинна втрачати своєї суб'єктності як виразника і представника публічних інтересів. Залучення в публічність стимулює

громадянські здібності і є однією з найважливіших характеристик феномена керованості держави. Адже керованість, як зазначає Л. Сморгунів, – «постійна координація державою відповідальних інтересів у публічному просторі вироблення і реалізації публічної політики і залучення в публічність» [16]. Держава має зберігати свої позиції центрального актора публічного простору мережевої взаємодії на засадах довіри і співробітництва. Показово, що визначення публічно-приватного партнерства як «співпраці» (на договірних засадах) зафіксоване і в законі України «Про державно-приватне партнерство» 2010 року.

Розуміючи приватне як те, що індивідуалізоване в суб'єкті, яким може бути як окремий індивід, так і група, спробуємо означити його дискурсивні риси. «Дія маркується як приватна, якщо вона здійснюється обмеженим колом осіб за їх спільною домовленістю (чи без такої) в момент власне своєї реалізації» [1, с. 146]. Відтак приватний дискурс як окрема, конкретна, ситуаційна комунікативна подія є таким, що позиціонує приватний інтерес, одну тему, позицію чи ситуацію (яка може стати частиною якогось загального дискурсу). Межа між окремими приватними дискурсами визначається зміною суб'єкта, адресата або стратегії дискурсу. Концепт «іншого» дискурсивно позначає входження суб'єкта у приватну сферу. Дискурсивна суб'єктивізація є процесом свідомого самоформування і самоідентифікації. Проте можливим є несвідоме позиціонування себе в межах певного дискурсу. Можливою є й ситуація, коли дискурсивне самопозиціонування не співпадає з ідентифікацією саме із цим дискурсом.

Примітно, що сучасна наратологія для характеристики приватного дискурсу пропонує звернення до гнучкої риторичної модальності опінії, що не претендує на абсолютну істинність або незаперечну переконливість. Приватна опінія являє собою суто індивідуальний зміст свідомості, що підлягає сумніву, оскільки не претендує на узагальнення, і багатозначне витлумачення, але є суб'єктивно цінним. Із позиції опінії дискурс носить приватний, недирективний характер, проте може набути і символічного значення [18, с. 133].

У публічному дискурсі особлива роль також належить конструкціям із пропозиційними настановами: «Я знаю, що...» (модус знання) і «Я гадаю (думаю), що...» (модус опінії). Як правило, публічний дискурс є гетерогенним мовленнєвим простором, в якому стверджуються і знання, і опінії. Якщо йдеться про статусно-орієнтований дискурс суб'єктів влади, то він носить переважно імперативний харак-

тер. Проте якщо йдеться про okazіональний (випадковий) дискурс, що виникає в периферійній ситуації суспільного життя, то він своїм релятивізмом усуває будь-яку імперативність.

Управлінський дискурс, що передбачає аргументативні і маніпулятивні засоби мовленнєвого впливу, може включати елементи різних модальностей і концептуальних настанов. Їх конфігурація позначається поняттям «порядок дискурсу», яким позначають особливе соціальне упорядкування відносин на підставі створення значень, таких як різні дискурсивні сюжети, жанри, стилі (ліберальний, консервативний, владний чи протестний, дискурс суспільної згоди тощо). Як наслідок, утворюється поліфонічна дискурсна мережа. Нагадаємо, що поліфонія, за М. Бахтіним, – це принцип цілісності; різноманіття голосів (дискурсів) поєднується в цілісність через взаємодію.

Відмінність між «приватними» і «суспільними» видами дискурсів вбачають також у протиставленні їх як «позаінституційних» та «інституційно-закріплених». Інституції як «стійкі, поціновувані і відтворювані форми поведінки» (за визначення С. Гантінгтона), будучи пов'язаними з «ідеєю асоціації» (М. Вебер), мають такі складові частини, як «організація і колективні уявлення, що її обслуговують» (М. Оріу). За визначенням П. Бурдьє, будь-який соціальний інститут формує дискурсивний простір, транслюючи дискурси у формі ідей, понять, категорій та принципів, які окреслюють межі нашого осмислення реальності [3, с. 121]. Відтак розуміння публічної політики потребує аналізу централізованого механізму артикуляції інтересів, що втілюється у функціонуванні інститутів.

«У соціальному аспекті, – як справедливо зазначає А. Єрмоленко, – дискурс інституціалізується як універсальний громадський дискурс і постає як регулятивний принцип і соціальна метаінституція критичної перевірки аргументативно досягнутого консенсусу в різних сферах суспільства» [6, с. 73]. Процедура обміну думками і поглядами, публічного обговорення і виникнення аргументованого дискурсу є деліберативною комунікацією, що легітимує цей дискурсивно-діалогічний процес. Тобто громадянське суспільство має сформулювати відкритий мережевий дискурсивний простір, забезпечивши координацію людських стосунків шляхом створення сильних публічних інститутів, які працюють на благо соціальної справедливості.

Цікаво, що в сучасній лінгвістиці існують спроби здійснити типологію дискурсів як мовленнєвої діяльності за принципом їх поділу на персональні та інституційні. Так, Карасик

В.І. визначає *персональний* дискурс як індивідуально-орієнтований. Його підвидами є *побутовий*, повсякденний дискурс (це здебільшого ситуативне, спрямоване на підтримання контакту спілкування) та *буттєвий* (розгорнутий, насичений смислами) дискурс, представлений художніми, філософськими та психологічними текстами. *Інституційний* дискурс визначається як статусно-орієнтований; це спілкування в заданих межах статусно-рольових стосунків. Основні його види: політичний, дипломатичний, адміністративний, юридичний, науковий тощо. Із зникненням певного соціального інституту зникає (або розчиняється в суміжних типах) притаманний йому дискурс [8, с. 195].

Управлінський дискурс як тип інституційного дискурсу, учасники якого мають чітку комунікаційну мету, здебільшого має риси як наративного, так і ненаративного дискурсів. За визначенням А.-Ж. Греймаса і Ж. Курте, нарративний дискурс є таким, що втілюється в оповідуванні, на відміну від ненаративного, що здійснюється у формі діалогу. З огляду на інші наукознавчі преференції сучасної наратології є очевидним, що нарративний дискурс можна визначити як репрезентацію референтного поля значень у подієвій формі. Коли ж референтна подієвість публічного дискурсу істотно редукована, а також якщо сам інтенційний акт не наділений статусом події, то вони результуються в ненаративні дискурси. Це, наприклад, перформативні (автореферентні) політичні дискурси з мінімальною орієнтацією на адресата: від хвали чи образи до декларацій та закликів, якими сповнені передвиборчі промови. Отже, в основі дискурсивних практик лежить репрезентатив (нарратив) або перформатив (як інституційний акт), сила і «магія» якого, за висновком П. Бурдьє, залежить від визнання влади речника (який має «владу його виголосити»), тобто від символічного капіталу тієї групи, що його делегувала. Подеколи в окремих дискурсах не конкретизовані актанти, відсутні просторово-часові маркери – такі дискурси вважаються абстрактними. Проте будь-який абстрактний дискурс можна піддати процесам акторизації, спеціалізації і темпоралізації, і тоді ми отримуємо фігуративний дискурс, що відтворює дійсність.

Управлінський дискурс може обрати стратегію фатичної функції комунікації (контактовстановлюючої, за визначенням Р. Якобсона), спрямованої на підтримання комунікації як такої. Фатика уникає соціально значущої інформації. Замість соціально загостреного інформування і аналітики, що мають бути основною інтенцією суспільно-політичного і ділового дискурсу у сфері управлінської дії, фатика, емоційно

тонуючи спілкування, підсилюючи особистісне начало, спрямована на отримання задоволення від дискурсу та встановлення дружнього міжсуб'єктного контакту. Дослідники вважають, що лівоорієнтовані політичні діячі використовують як робочу настанову саме фатичну функцію комунікації. Тим більше, що інформаційно перенасичені тексти поступово втрачають інтерес у адресата [9, с. 189].

Важливе значення для характеристики дискурсивного простору управління має номінація адресанта. Зокрема, управлінський дискурс отримує риси публіцистичного, коли адресант позначає свою суб'єктивність займенником «Я» і описує своє особистісне ставлення до якогось референта. Водночас управлінському дискурсу притаманні й риси наукового дискурсу, що є безособовим, автор тут виступає від імені «Ми». У безособових дискурсах суб'єкт завуальовано прихований. Формування суб'єктивності може відбуватись як виробництво анонімних стратегій. Таким може бути й алгоритм побудови політичного дискурсу. До того ж, має місце «тенденція до зрощування політичного спілкування з дискурсом мас-медіа» [21, с. 32].

Досить часто і небезпідставно управлінський дискурс ототожнюють із дискурсом менеджменту. Ідея нового державного менеджменту (NPM) базується на можливості використання бізнес-менеджмента в публічному управлінні. NPM, хоча і визнається сьогодні недостатнім для системи державного управління, проте вважається частково ефективним, і його елементи присутні в стратегічному курсі України. Розглянемо детальніше управлінський інструментарій, що сприяє ефективній управлінській діяльності, на прикладі моделі управління результативністю *Performance Management* (PM). Лінгвістичний аналіз словосполучення PM свідчить, що концепт *Performance* вказує на можливість поєднання результативності і ефективності. Поняття *Management* фіксує аспект управління результатами діяльності. Отже, парадигма PM – це дискурс, що засвідчує використання інформації про ефективність та результативність у досягненні цілей; він передбачає: розроблення загальної стратегії і цілей, які фокусуються на індивідуальних досягненнях; моніторинг і координацію процесів виконання; якісну і кількісну оцінку досягнутих результатів; постійну відповідальність за управління результативністю [3]. Горизонт стратегічного планування на загал в умовах перманентного прискорення глобальних змін має тенденцію до все більшого звуження і зменшення. Це призвело до усвідомлення того, що стратегічний дискурс управління має

задавати лише орієнтири, що змальовують образ бажаного майбутнього і заходів щодо його досягнення. Причому ці орієнтири повинні бути не стільки часовими (термін виконання), скільки подієвими (подія досягнення певної мети). Відтак усе більше унаочнюється факт необхідності нарративно-дискурсивного оформлення стратегії публічного управління як форми подієвої оповіді, що має справу з організмом, який динамічно трансформується.

Водночас прагнення до самореалізації і самовизначення окремих автономних, не позбавлених горизонту вибору, компетентних виконавців в умовах надлишкової інформації постмодерного суспільства постійно зростає. Цілеспрямованість цих автономних агентів публічної сфери потребує дискурсивної підтримки (певної риторики, яка акцентує обмеження груп тиску, гуманістичний менеджмент, менеджмент творчості, м'яке лідерство, дирижизм тощо) і адекватних політичних дій, орієнтованих на реалізацію творчих можливостей індивіда. Це інтерактивний підхід, коли вимоги формуються в результаті невинної взаємодії та самоорганізації акторів управління, їх гарної «інноваційної реакції», тобто автоматичної реакції на зовнішні виклики і постійної готовності до трансформацій у відповідності з мінливими цілями. І ця готовність до реконфігурації цілей визнається дослідниками важливішою за слідування початковій меті.

Не випадково наразі змінюються акценти у визначенні суспільно-політичного руху, який, за свідченням українських дослідників, постає як «група людей, що прагне змін у колективній поведінці, а не група людей, що прагне справедливості» [5, с. 11], його спрямована назовні діяльність передбачає вимоги соціальних інновацій. Цікаво, що феномен змін конститує і суть дискурсу як такого; так, у визначенні С.С. Неретіної: «Дискурс – це мовлення, підхоплене (рос.: «речь, застигнутая») в момент зміни значень» [12, с. 4]. Згадаємо також, що, за Е. Гіденсом, актор припиняє бути актором, якщо втрачає здатність «вносити зміни», здійснюючи певний владний акт, тим самим здатність володарювати приписується кожному актору.

Можемо констатувати, що дискурсивний простір врядування в Україні існує в таких основних формах:

1) продукovanі владою чи на її замовлення дискурси (накази, закони, нормативні акти, доповіді, виступи офіційних осіб тощо), основна прагматична настанова яких – цілеспрямований вплив на адресата шляхом публічного транслювання імперативів і конституювання відносин між групами інтересів та політикою;

2) тексти діячів громадських інститутів, організацій, рухів та автономних публічних акторів (звернення, заяви, інтернет-сайти тощо) у формі нарративного дискурсу чи діалогу, що переважно артикують вимоги змін і оновлень, адресовані владі, просувають низові інтереси. Ці тексти також охоплюються поняттям дискурсивного простору врядування, проте не є самодостатніми, потребуючи набуття певного «права» називатися інституційним дискурсом врядування.

Ці два кластери, що відбивають модель комунікації влади з підвладними, певна річ, не є ідеальними типами, необхідними для побудови того суспільного ладу, коли потреби громадян превалюватимуть над інтересами держави і електоральної політики. А відтак дискурсивний простір врядування потребує подальшого проєктивного наукового осмислення як простір командної гри, дискурсивна презентація якого має перешкоджати втраті ознак «публічності» і «приватності», засвідчуючи не панування *над* кимось і вплив *на* когось, а взаємини (або простір) *між* компетентними акторами управління.

Висновки. Отже, соціальна суб'єктність індивіда-громадянина виступає і як публічна, і як приватна; релятивізація їх меж в управлінському дискурсі не усуває постійної напруги між ними. Публічний розум, громадськість, група (як «дієве ми») має спільні цінності, володіє схожими уявленнями щодо засобів їх досягнення і дискурсивно засвідчує свою колективну ідентичність. Приватне теж має власне дискурсивне оформлення – авторське дискурсивне позиціонування.

Дискурсивний простір врядування є поліфонічною мережею комунікативних подій. Це мережевий простір публічних подій-повідомлень, що репрезентують взаємовплив владних інституцій, групових агентів управлінської сфери і автономних політичних акторів. Він категоризується в знаках управлінського дискурсу: вербальних та невербальних; інформаційно насичених та фатичних (контакто-встановлюючих); фігуративних та абстрактних; емотивно нейтральних та здатних викликати сильні емоції; відмінних за характером референції та функційною спрямованістю. Основними типами його унаочнення є тексти з пропозиційними настановами, що артикують соціальні проблеми і пропонують шляхи їх розв'язання.

Аналіз публічного врядування крізь призму експлікації його дискурсивного простору дозволяє вивчати динамічний баланс публічних і приватних дискурсів у структурі комунікацій суспільства, виявляти сфери розривів і пере-

кручень між полями публічного і приватного, а також царини звуження самого поля публічного дискурсу і публічної етики, що неминуче тягне за собою розвиток процесів комунікативної маргіналізації. Зрештою, дискурсивний простір врядування потребує домінування теоретичного за формою знання, залучення інтерпретації та оновленого порядку дискурсу для концептуалізації майбутнього.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Андрієвська. Ю. Приватність як складова соціальної реальності: сутність, функції та генеза.
2. Арндт Г. Становище людини. Львів, 1999.
3. Армстронг М., Бэрон А. Управление результативностью. Система оценки результатов в действии. Москва : «Альпина Паблишер», 2018.
4. Бурдые П. Социологический анализ. Альманах Российско-французского центра социологии и философии Ин-та социологии РАН. Москва, Санкт-Петербург. 2001.
5. Гамза І. Суспільно-політичний рух. Київ, 2018.
6. Ермоленко А. Дискурс в архітектоніці мовної прагматики. *Філософська думка*. 2016. № 4.
7. Кант И. Ответ на вопрос: что такое Просвещение? / Кант И. Собр. соч. в 8-ми томах. Москва. 1994. Т. 8.
8. Карасик В.И. Языковой круг: личность, концепты, дискурс. Волгоград : Перемена, 2002.
9. Ключев Е.В. Речевая коммуникация. Москва. 2002.
10. Кебуладзе В. Феноменология публичности: приватність, публічність, влада. *Громадянське суспільство в Україні за доби глобалізації*. Київ. 2007.
11. Лотман Ю.М. Семиосфера. Санкт-Петербург. 2001.
12. Неретина С.С. Агон войны. *Электронный философский журнал Vox*. Вып.18.
13. Попович Н.Г. Державно-управлінський дискурс у структурі політико-адміністративної комунікації. Київ, 2017.
14. Пролеєв С. Гетерогенність політичного дискурсу: три основні формації. *Філософська думка*. 2013. № 4.
15. Розеншток-Хюсси О. Язык рода человеческого. Москва – Санкт-Петербург. 2000.
16. Сморгун Л.В. Государство, сотрудничество и инклюзивный экономический рост.
17. Топоров В.Н. Пространство и текст. *Текст: семантика и структура*. Москва. 1983. С. 227–284.
18. Тюпа В. Дискурс. Жанр. Москва : Intrada, 2013.
- 18а. Тюпа В. Дискурсивные формации: очерки по компаративной риторике. Москва : Юрайт, 2018.
19. Фуко М. Археология знания. Київ : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2003.
20. Фуко М.М. Воля к истине. Москва, 1996.
21. Шейгал Е. Семиотика политического дискурса.
22. Шилина С.А. Управленческий дискурс: социологический анализ.
23. Nye J. The Future of power. NY : Public Affairs, 2011. P. 207–208.
24. Rhodes R.A.W. Network Governance and the Differentiated Polity. *Selected Essays*. V. 1. 2017.
25. Sorensen E, Torfing J. Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks. 2017.

КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ ЯК ПРИЧИНА КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

CONFLICTS OF INTEREST AS A CAUSE OF CORRUPTION IN UKRAINE

У статті з'ясовано особливості конфлікту інтересів як причини корупції в Україні. Наведено місце України у світових рейтингах щодо боротьби з корупцією. Проаналізовано вітчизняний та зарубіжний досвід щодо конфлікту інтересів і покарань за його виявлення. Здійснено порівняння попередньої та чинної нормативної бази щодо покарання за виявлення конфлікту інтересів, і наведено динаміку судових рішень щодо зазначених порушень.

Ключові слова: відповідальність, конфлікт інтересів, корупція, правопорушення, публічні високопосадовці.

его обнаружение. Проведено сравнение предыдущей и действующей нормативной базы для наказания за выявленные конфликта интересов, и приведена динамика судебных решений по указанным нарушениям.

Ключевые слова: ответственность, конфликт интересов, коррупция, правонарушение, публичные должностные лица.

The article features revealed a conflict of interest as the causes of corruption in Ukraine. Shows Ukraine's place in the world rankings to combat corruption. Analyzed national and international experience on conflict of interest and penalties for its detection. The comparison of the previous and current regulatory framework for punishment for revealing the conflict of interests and dynamics are court decisions on these violations.

Key words: responsibility, conflict of interest, corruption offenses, public officials.

УДК 343.9:343.352(477)

Костенко Д.В.

здобувач кафедри публічного управління та адміністрування Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

В статье выяснены особенности конфликта интересов как причины коррупции в Украине. Приведено место Украины в мировых рейтингах по борьбе с коррупцией. Проанализирован отечественный и зарубежный опыт конфликта интересов и наказаний за

Постановка проблеми у загальному вигляді. Відповідно до умов, які ставить європейське співтовариство, наша держава зобов'язана реформувати різні сфери суспільного життя. Однією з найбільш пріоритетних умов євроінтеграції вектору України є протидія корупції. Корупція затримує розвиток і наближення України до світового рівня. Одним із проявів корупції, який сьогодні турбує кожного пересічного громадянина, є конфлікт інтересів, про що свідчать результати е-декларування, оприлюднені в цьому році. Українці розуміють, що більшість високопосадовців у деклараціях показали статки, які не зароблені завдяки зарплатам, тому такий стан справ турбує все українське суспільство.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання конфлікту інтересів досліджували такі науковці, як І. Грабець, М. Мельник, А. Пашинський, Д. Сірик, С. Шатрава та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте це питання постійно перебуває в центрі уваги українського суспільства, тому потребує постійного моніторингу, чому і буде присвячена наукова стаття.

Мета статті полягає в з'ясуванні особливостей конфлікту інтересів як причини корупції в Україні. Відповідно до поставленої мети необхідно виконати такі завдання: з'ясувати місце України у світових рейтингах щодо боротьби з корупцією; проаналізувати вітчизняний і зарубіжний досвід щодо конфлікту інтересів і покарань за його виявлення; здійснити порівняння попередньої та чинної нормативної бази щодо покарання за виявлення

конфлікту інтересів; навести динаміку судових рішень щодо зазначених порушень.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні в нашій державі відбуваються докорінні реформи, однією з яких є проведення децентралізації, а одним з основних її завдань є недопущення створення політичних угруповань на місцевому рівні та запобігання проявам корупційних правопорушень і конфлікту інтересів.

Отже, як відомо наша держава не є лідером боротьби з корупцією, проте з кожним роком зміцнює свої позиції у даному напрямку.

За поширенням корупції та хабарництва Україна у 2010 році посідала передостаннє 24-е місце серед 25 європейських держав. Згідно з опитуванням міжнародної аудиторської компанії Ernst & Young широке поширення корупції в Україні визнавали 91 % підприємців [11]. Проте станом на 2017 рік відбулися хоч і не значні, проте позитивні кроки в її подоланні.

На користь євроінтеграції впевнено свідчать показники колишніх республік СРСР, що увійшли до Євросоюзу, оскільки останні розмістилися у верхній частині рейтингу: Естонія з 69 балами посіла 26-е місце, Литва з 58 балами – 39-е місце, Латвія з 55 балами – 43-е місце. А найменший рівень корупції зафіксовано в Данії, Новій Зеландії, Фінляндії, Швеції, а також Норвегії та Швейцарії [13].

Як указує І. Грабець, законами України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», «Про запобігання корупції» та іншими законами України передбачено створення спеціально уповноважених орга-

нів у сфері протидії корупції, антикорупційних ефективних програм; запровадження превентивних заходів; обмеження повноважень прокуратури сферою кримінальної юстиції; забезпечення достатніх гарантій незалежності в діяльності прокурорів; зміну принципів їх територіальної межі; реалізацію прозорих конкурсних засад добору кадрів та інші заходи з реформування органів прокуратури на основі європейських стандартів [1].

Також напрацьована достатня інституційна база боротьби з корупцією. Окрім традиційних інститутів, таких як суди та Генеральна прокуратура, створено спеціалізовані органи, серед яких Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро, Спеціалізована антикорупційна прокуратура. Кожен із цих органів відповідає за певну ділянку роботи. Наприклад, Антикорупційне бюро та Спеціалізована прокуратура є каральними органами, а Національне агентство з питань запобігання корупції має більш превентивний характер.

Отже, Україна протягом останніх років проробила чималу роботу в питаннях боротьби з корупцією, свідченням чого є посилення позицій у світових рейтингах і створення спеціальних інститутів, які володіють усіма необхідними важелями в цій боротьбі.

У більшості країн Європи корупція належить до кримінальних злочинів. Так само в Україні це явище визначається протиправним і передбачає покарання.

Доки в Україні бракує зусиль для перевірки незначних урядовців, у Канаді суд не тільки усуває з посади, але й накладає грошове стягнення. Наприклад, можна навести випадок припинення діяльності мера Торонто Р. Форта, якому у 2012 році інкримінували конфлікт інтересів, що переплітався з громадською діяльністю. Крім того, що Р. Форт був тренером футбольної команди, він ще виступав як депутат міського зібрання та протизаконно укладав угоди щодо фінансування цієї футбольної команди. За таке правопорушення його було усунуто з посади мера та відповідно до рішення суду на нього було накладено штраф на суму 3150 канадських доларів.

Крім того, можна навести ще один приклад – звільнення американського сенатора-демократа Р. Менендеса з посади керівника Комітету закордонних справ. У 2015 році він подав у тимчасову відставку, що спричинено висуненням проти нього інкримінації в корупційних правопорушеннях. Р. Менендесу інкримінують конфлікт інтересів, що зумовлено одержанням подарунків від його друга лікаря-офтальмолога, що становили 1 млн

дол. США. Тож було висунуто підозру, що його друг лікар фінансує Демократичну партію і підкупує лобіювання в певних проблемах. Проте Р. Менендес наголосив, що полишає свою посаду тільки на час слідства [3].

Конфлікт інтересів урегульовано не тільки у розвинених демократичних західних державах. Наприклад, у Хорватії літом цього року віце-прем'єр Т. Карамарко написав заяву на звільнення його з посади після звинувачення його в конфлікті інтересів. Організація, власником якої є його дружина, надавала консалтингові послуги директору нафтової компанії. Водночас у Хорватії відбувалися судові спори з цієї компанією.

Крім того, у Німеччині було запідозрено в конфлікті інтересів президента К. Вульфа, який подав у відставку. Звинувачення полягало в тому, що йому було надано кредит за заниженою ставкою від банку, який належав його другу. Тому президент К. Вульф під час прямого ефіру апелював до громадян із поданням у відставку.

Отже, деякі приклади із закордонного досвіду свідчать про те, що конфлікт інтересів призводить до понесення покарання осіб, що обіймають владні пости. Також позитивним є те, що в зарубіжних країнах високопосадовці дійсно сприймають такі діяння як порушення, на відміну від українських, які вважають, що це є нормою.

Проте і в Україні є позитивні випадки. Після того, як було створено Національне агентство з питань запобігання корупції та активно в процесі боротьби з корупцією включилася громадськість, деякі чиновники власноруч подали у відставку. Наприклад, С. Пашинський полишив свою посаду члена наглядової ради «Укроборонпром». Така заява допомогла йому практично ухилитися від звинувачення в очевидному конфлікті інтересів.

Також варто зазначити, що конфлікт інтересів спостерігається не тільки в центральних органах влади, але й на місцях. Наприклад, на Вінниччині у 2016 році дали маху три депутати обласної ради. Кондитер Г. Вацак та аграрій Є. Зверков із «Солідарності» проголосували за присвоєння собі почесної відзнаки «За заслуги перед Вінниччиною». Радикал Т. Кобець теж проголосував за ту саму відзнаку, тільки для свого батька. Згідно з положенням усі нагороджені повинні отримати по 5 тис грн з бюджету, а це – пряме порушення антикорупційного законодавства, конфлікт інтересів [2].

Досвід України засвідчує, що інкримінація конфлікту інтересів особливо не відображається на просуванні на службі головних урядовців. Наприклад, улітку цього року Генеральна

прокуратура України розпочала слідство про конфлікт інтересів під час виконання службових обов'язків А. Аваковим. Міністерство внутрішніх справ провадило розслідування щодо народного депутата І. Котвіцького, друга та соратника А. Авакова. Котвіцькому інкримінували незаконне вивезення за кордон 40 млн дол. США у 2015 році.

С.О. Шатрава вказує, що в умовах сьогодення в суспільній свідомості реалізація особистих інтересів державними службовцями вважається такою, що порушує загальноприйняті моральні норми і призводить до корупції. Це, у свою чергу, вимагає вдосконалення етичних засад діяльності державних службовців і відповідних механізмів недопущення реалізації таких інтересів державними службовцями з використанням службових повноважень, а також заходів юридичної відповідальності за порушення етичних засад державної служби [12]. З цієї думкою неможливо не погодитися, оскільки питання етики в урядових колах розглядається під прицілом громадськості і спричиняє постійне обурення. Саме конфлікт інтересів є питанням етичним і таким, яке потребує морального та особистого виховання. Проте держава повинна регламентувати це питання.

Для регулювання конфлікту інтересів створено достатню нормативно-правову базу, інституційне середовище та здійснюються відповідні заходи щодо уникнення цього явища.

Серед кроків, які поступово наближають нас до подолання корупції, було прийняття законів України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [6], «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII [9], «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII [7], «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII [7] та інших нормативних документів.

На нашу думку, прийняття цих законів є одним із пріоритетних напрямів розвитку України.

Проте досі жоден із вище згаданих законів не зумів перебороти корупцію в Україні.

– Головними невирішеними проблемами в цій галузі сфері є такі:

– неефективна співпраця України з іншими країнами щодо формування узгодженої політики боротьби з корупцією;

– неналежна реалізація Україною міжнародних вимог стосовно співпраці держави із суспільством у реалізації антикорупційної політики (незважаючи на те, що прийнято цілу низку нормативно-правових документів, жоден із них не визначає чіткої системи взаємодії держави з громадськими організаціями щодо боротьби з корупцією; не здійснюється або затримується реалізація антикорупційних рекомендацій громадських організацій; брак нормативних документів щодо методики оцінювання рівня корумпованості відповідно до стандартів ООН, розроблення яких передбачено Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки»);

– посилення корупціогенних чинників у виборчих законодавчих актах (недосконале законодавство стосовно спонсорства виборчої кампанії та політичної партії, брак відповідного правового регулювання стосовно відвертання конфлікту інтересів у осіб, які беруть участь у виборах.

Усе це зумовлено недосконалим урегулюванням конфлікту інтересів попереднім законом. Таке сумарне і невизначне пояснення врегулювання дало змогу урядовцям здійснювати різноманітні маніпуляції, а під час вираження конфлікту інтересів уникнути відповідальності. Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII є більш змістовним і містить список визначе-

Таблиця 1

Порівняння заходів запобігання конфлікту інтересів, передбачених попереднім і чинним законодавством*

Попередній закон [8]	Чинний закон [6]
Уживати заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів	Усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів
	Застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняттям рішень
Невідкладно в письмовій формі повідомляти безпосереднього керівника про наявність конфлікту інтересів	Обмеження доступу особи до певної інформації
	Перегляд обсягу службових повноважень особи
	Переведення особи на іншу посаду
	Звільнення особи

них заходів, за допомогою яких відбувається зовнішнє врегулювання конфлікту інтересів.

У таблиці 1 наведено заходи щодо запобігання конфлікту інтересів у попередньому законі і в чинному.

Отже, як бачимо, чинне законодавство створює більш якісне правове поле щодо покарання за конфлікт інтересів, що свідчить про ефективність зусиль, які здійснює українська влада на шляху до євроінтеграції. Також варто наголосити, що Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII розкриває систему вживання вище згаданих заходів у діяльності.

Отже, сьогодні будь-яка посадова особа ухвалює рішення не тільки щодо задоволення власних інтересів, користуючись посадою, але й стосовно готовності розплати своєю посадою у разі повідомлення про конфлікт інтересів.

Отож конфлікт інтересів є одним із найбільш поширених видів корупційних схем в Україні. Крім того, більшість громадян не тямить, що саме «родинні відносини» в Україні стримують економічне зростання і подолання тягара попередніх помилок. Проте позитивні зрушення, які зробила Україна на шляху до подолання корупції, посилюють імідж нашої країни та дають змогу вийти на новий рівень боротьби з корупцією.

Висновки. Проведене дослідження дало змогу дійти висновків, що наша держава не є лідером боротьби з корупцією, проте з кожним роком зміцнює свої позиції в цьому напрямі. Україна протягом останніх років проробила чималу роботу в питаннях боротьби з корупцією, свідченням чого є посилення позицій у світових рейтингах і створення спеціальних інститутів, які володіють усіма необхідними важелями в цій боротьбі. Приклади із закордонного досвіду свідчать про те, що конфлікт інтересів призводить до понесення покарання осіб, що обіймають владні пости. Також позитивним є те, що в зарубіжних країнах високопосадовці дійсно сприймають такі діяння, як порушення, на відміну від українських, які вважають що це є нормою. Для регулювання конфлікту інтересів створено достатню нормативно-правову базу, інституційне середовище та здійснюються відповідні заходи щодо уникнення цього явища. Нове законодавство створює більш якісне правове

поле щодо покарання за конфлікт інтересів, що свідчить про ефективність зусиль, які здійснює українська влада на шляху до євроінтеграції.

Перспективами подальших розвідок у цьому напрямі буде напрацювання типових заходів щодо усунення конфлікту інтересів високопосадовцями.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Грабець І.Н. Адміністративно-правові засади діяльності прокурора щодо протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07; Ген. прокуратура України, Нац. акад. прокуратури України. Київ, 2015. 20 с.
2. Конфлікт інтересів, або як політики збагачуються коштом громад URL: <http://www.epravda.com.ua/columns/2016/12/5/613325>.
3. Конфлікт інтересів: українська традиція чи привид минулого? / За матеріалами Центру «Ейдос». URL: <http://www.pravda.com.ua/cdn/graphics/2016/12/konflikt-interesiv/index.html>.
4. Офіційний сайт Судової влади України. URL: <http://court.gov.ua>.
5. Постанова Вищого адміністративного суду України від 11 листопада 2016 року. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62797218>.
6. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
7. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
8. Про засади запобігання і протидії корупції Закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI (втратив чинність). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.
9. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.
10. Про утворення Національного антикорупційного бюро: Указ Президента України від 16 квітня 2015 р. № 217/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/217/2015>.
11. Рейтинг корумпованості: Україна посіла передостаннє місце в Європі. URL: <http://ua.korrespondent.net/business/1219308-rejting-korumpovanosti-ukrayina-posila-peredostanne-misce-v-evropi>.
12. Шатрава С.О. Сутність принципів управління конфліктами інтересів у діяльності органів Національної поліції України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. 2016. Вип. 36 (2). С. 69–71.
13. Transparency International. URL: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>.

ДЕРЖАВА В УПРАВЛІНСЬКІЙ КОНСТРУКЦІЇ МЕГАПРОЕКТІВ: АКТУАЛІЗАЦІЯ ПРОБЛЕМИ

STATE IN THE MANAGERIAL DESIGN OF MEGAPROJECTS: ACTUALIZATION OF PROBLEMS

У статті з позиції сучасного рівня теоретико-емпіричних досліджень актуалізується практично важлива проблема присутності держави в управлінській конструкції мегапроектів. Обґрунтовується необхідність дослідження проблеми управління мегапроектами крізь призму посилення управлінської ролі держави. Передбачається, що практична спрямованість державного управління на загальне благо, суспільний інтерес дасть змогу збільшити соціальну релевантність сучасних мегапроектів.

Ключові слова: глобальні інвестори, держава, державне управління, «залізний закон мегапроектів», мегапроекти, управління мегапроектами.

В статье с позиции современного уровня теоретико-эмпирических исследований актуализируется практически важная проблема присутствия государства в управленческой конструкции мегапроектов. Обосновывается необходимость исследования проблемы управления мегапроектами

сквозь призму усиления управленческой роли государства. Предполагается, что практическая направленность государственного управления на общее благо, общественный интерес позволит увеличить социальную релевантность мегапроектов.

Ключевые слова: глобальные инвесторы, государство, государственное управление, «железный закон» мегапроектов, мегапроекты, управление мегапроектами.

The article actualized the problem of the state's presence in the managerial design of megaprojects from the angle of the modern theoretical-empirical knowledge. The necessity of studying the problem of megaprojects management through the prism of strengthening the state's managerial role is substantiated. It is assumed that the practical orientation of public administration for the common good and public interest will increase the social relevance of modern megaproject.

Key words: global investors, state, public administration, "iron law" of megaprojects, megaprojects, megaprojects management.

УДК 35.0781

Пугач В.Г.

к. політ. наук, доцент,
доцент кафедри політології, соціології
та соціальної роботи
Міжрегіональна академія управління
персоналом

Постановка проблеми у загальному вигляді. Незважаючи на те, що більшість мегапроектів демонструє вкрай низькі показники з економічного погляду, громадської підтримки, «зеленої» політики, їх кількість і масштаби постійно зростають. Як передбачає впливовий американський футуролог Т. Фрей, упродовж наступного десятиліття спостерігатиметься зростання мегапроектів із нинішніх 8% до 24% світового ВВП. «Навіть якщо щось йде не так, – зауважує Фрей, – людям все одно. Їх не хвилюють звіти про витрати та прибутки, марнотратство, або політичні суперечки... вони просто хочуть, щоб в їхній громаді відбулося щось значиме» [1]. А втім, окрім переваг, якими наділяють мегапроекти (покращення ситуації у сфері зайнятості населення, доступ до більш якісних послуг, стимулювання технологічного розвитку тощо), мегапроекти чинять негативний вплив на людей і біосферу і, зрештою, можуть призвести до незворотних масштабних руйнівних наслідків. У зв'язку з цим виникає потреба теоретичних розробок, які поглибили б наукове розуміння проблеми управління мегапроектами, сприяли б вивченню нових її аспектів, особливо в контексті управлінської ролі держави. Адже ситуація, що нині склалася у сфері управління мегапроектами, така, що є майже некерованою з погляду національної держави, потенціал управлінської суб'єктності останньої тут зведений до мінімуму. При цьому мегапроекти

володіють «безпрецедентною здатністю» створювати систему свавільної влади, яка дає змогу «деяким представникам нашого виду панувати над багатьма іншими, як і над всією нашою біосферою» [2, с. 284].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Феномен мегапроектів змушує багатьох учених витратити час та інтелектуальні зусилля на його вивчення. Серед наукових розвідок цього феномена виокремлюється праця «Мегапроекти та ризик: анатомія амбіції» (2003), авторами якої є відомі дослідники *B. Flyvbjerg, N. Bruzelius, W. Rothengatter*. У стислій анотації до книги зауважується, що це – «перше детальне дослідження феномена мегапроектів. Це захоплюючий звіт про те, як організатори мегапроектів вартістю у кілька мільярдів доларів систематично та корисливо дезінформують парламенти, громадськість і засоби масової інформації, щоб схвалити та побудувати проекти... Автори не лише досліджують проблеми, але й також пропонують практичні рішення, спираючись на теорію та ґрунтовні наукові докази кількох сотень проектів у двадцяти країнах» [3]. Проблему управління мегапроектами порушують норвезький дослідник *J. Söderlund*, австралійський професор *S. Sankaran*, німецький науковець *C. Biesenthal*. На їхню думку, сьогодні є нагальна потреба в дослідженнях, які не лише «... виявляють і фіксують виклики, пов'язані з управлінням мега-

проектами, але й також накопичення знань про те, як упоратися з ними, як створити можливості для управління і як покращити співпрацю й координацію в межах мегапроектів» [4, с. 6]. *L. Arena* та *E. Mollo* наголошують на необхідності створення нової концептуальної основи розуміння мегапроектів як управлінських структур. На підставі здійсненого аналізу вони доходять висновку, що гібридна форма організації є найбільш прийнятною для мегапроектів [5].

Політичний вимір мегапроектів набув розвитку у наукових доробках, авторами яких є *B. Sovacool*, *C. Cooper*, *J. Van Der Westhuizen*, *F. Menga*, *J. Keane*.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на те, що дослідження мегапроектів не є маргінальними щодо «академічного мейнстріму», все ж спостерігається певний дефіцит конкретно-наукових розробок, присвячених з'ясуванню управлінської ролі держави у мегапроектах.

Мета статті. Стаття спрямована на обґрунтування ролі держави в управлінні мегапроектами.

Виклад основного матеріалу. Мегапроекти вирізняються величезними масштабами проектувальних і будівельних витрат (не менше 1 млрд доларів), складністю, розмахом, потужним впливом на людську спільноту та навколишнє середовище. «Мегапроекти – це не просто збільшені версії менших проектів. Мегапроекти – це зовсім інший різновид проекту з погляду рівня їхніх прагнень, термінів реалізації, складності та залучення зацікавлених сторін» [6, с. 6]. Причини динаміки та привабливості мегапроектів Б.Флівбьорг (*B. Flyvbjerg*) убаचाє в «чотирьох сублімах» («four sublimes»): технологічний – інженери надихаються можливістю створення проектів на кшталт «найдовший-найвищий-найшвидший»; політичний – політики в захваті від будівництва своїх пам'ятників й інших будівництв для своїх цілей, а також тим впливом, який здійснюється на громадськість і ЗМІ; економічний – бізнесмени і профспілки в захваті від заробляння великих грошей і збільшення робочих місць і, нарешті, естетичний – дизайнери та люди, які люблять гарний дизайн, отримують насолоду від будівництва і використання чогось дуже значущого та красивого [6, с. 8]. Усі ці «субліми» є важливими чинниками масштабності й частоти мегапроектів і в сукупності «забезпечують наявність потужних коаліцій зацікавлених сторін, які отримують вигоду від мегапроектів і які таким способом будуть працювати у напрямі збільшення кількості таких проектів» [6, с. 9].

Можна погодитися з думкою багатьох учених, які вважають, що мегапроекти постають як важливі досягнення колективних зусиль заради прогресу, втілення мрій і високих прагнень. Однак не можна ігнорувати й того, що мегапроекти здатні призвести до катастрофічних наслідків. «Справа не лише у тому, – зауважує Кін, – що вони схожі на хижаків, які сіють хаос у демократичному середовищі або <...> у тому, що мегапроекти відсторонюють і призупиняють демократичні процедури, запроваджуючи різні форми постійного надзвичайного управління. Коли на мегапроектах виникають ті чи інші аварії, до яких вони досить легко призводять, вони чинять на людей і біосферу руйнівний вплив, масштаби якого були просто немислимими для наших пращурів» [2, с. 283]. Деструктивну діяльність мегапроектів фахівці пояснюють людськими прорахунками, неефективними заходами захисту від ризиків, «стратегічною дезінформацією», самовпевненістю та іншим. Утім, як зауважує Кін, однією з головних причин дисфункцій мегапроектів є відмова від внутрішнього та зовнішнього публічного контролю. «Звичайно, – зазначає британський дослідник, – не всі катастрофи є рукотворними, і не всі мегапроекти руйнуються. Однак, коли у них виникають проблеми, що здебільшого і буває, причиною цього найчастіше є приватизація ризику. Керівники помилково вважають, що їх мегаорганізаціями можна управляти мовчки – за дотримання мовчання всередині організації та за її межами» [2, с. 286]. Таке мовчання (Кін називає його парадоксальним) виробляється інтенсивними PR-кампаніями, які огортають немов коконом «владні авантюри», захищаючи їх від громадського контролю засобом «фабрикації позитивного враження їх необхідності та досконалості».

Незважаючи на те, що іноді мегапроекти ініціюються та ратифікуються урядами, вони більше схожі на «величезні пухлини свавільної влади, що розрослися в політичному організмі демократії» [2, с. 282]. Адже питання щодо їх фінансування, будівництва, експлуатації тощо дуже часто вирішуються в режимі цілковитої таємності за вкрай обмеженого зовнішнього контролю і майже за відсутності нагляду з боку парламенту й виборців. Відповідно, мегапроекти є свідченням занепаду демократії. «Створюючи простір свавільної влади, який до певної міри нагадує феодальне правління <...>, ці згубні авантюри повертають нас назад, готують нас до майбутнього, в якому механізми вільного громадянського представництва та контролю влади будуть відігравати лише незначну роль

у повсякденному житті більшості людей» [2, с. 301]. На переконання Кіна, у заклик Нью-Йоркського управління міського транспорту: «Побачив щось – скажи» відображено глибоке значення свободи публічної комунікації, яка відкидає мовчазну безпечність у людських справах. Відповідно, «елегантну формулу» видатного австрійського філософа Л. Вітгенштейна «Про що неможливо говорити, про те варто мовчати» треба переглянути. «Існують моменти, коли мовчання не підходить... Відмова від мочання працює для необмеженої влади як «перевірка реальністю». Вона є потужним знаряддям, що дає змогу запустити дії громадян та їхніх представників, ключовою гарантією того, що відповідальні керівники організацій не загубляться у світі своїх мрій і не будуть блукати тими землями, на яких лиходійства влади приховані мовчанням, огорнуті у витончені фрази про довіру, лояльність і прогрес» [2, с. 303].

На «дефіциті демократії» під час прийняття рішень у мегапроєктах наголошують також автори згадуваної вище праці «Мегапроєкти і ризик. Анатомія амбіції». Підкреслюється, що «... промоутери мегапроєктів часто уникають і порушують встановлені практики належного врядування, прозорість й співучасть у прийнятті політичних та адміністративних рішень або з невігластва, або через те, що вважають таку діяльність контрпродуктивною для початку проєктів» [7, с. 5]. Громадянське суспільство не відіграє вагомої ролі на цій «арені суспільного життя», тому мегапроєкти набувають наплення політики недовіри.

Тож проблемним полем у межах реферованої проблеми є питання про управлінську участь держави у мегапроєктах. Сьогодні теза про «спустошення» національної держави, її редуковану роль має конвенційний характер. Дійсно, в умовах глобалізації, інтеграції, транснаціоналізації спостерігається скорочення повноважень національної держави, її уряду дедалі важче вдається реалізовувати свої традиційні функції. «Сучасні суверенні держави, – зазначає З. Бауман, – мало що можуть вжити (а їх уряди майже і не ризикують цього робити) заради протистояння тиску глобалізованих капіталу, фінансів і торгівлі. Якщо громадяни вимагатимуть від своїх керівників відновити минулі правила пристойності та норми справедливості, уряди більшості країн змушені будуть заявити, що не в змозі цього зробити, оскільки побоюються «відлякнути інвесторів», таким способом поставивши під загрозу [зростання] валового національного продукту і, відповідно, добробут як країни, так і усіх її громадян. Уряди заявлять, що правила гри,

в якій змушені брати участь, вже встановлені (і можуть бути довільно змінені) силами, на які вони майже або взагалі не можуть вплинути» [7, с. 29]. Ці сили, як підкреслює З. Бауман, такі ж абстрактні, як і терміни, за якими вони ховаються: вільна торгівля, світові ринки, глобальні інвестори. Вони екстериторіальні, вільно пересуваються по усьому світу, мінливі, хитрі, верткі, невловимі, «знайти їх важко, а спіймати неможливо» [7, с. 29]. Утім, саме ці сили ратують за мегапроєкти, адже «коли золотий дощ так і не розпочнеться», мегапроєкти все одно істотно збільшують приватні статки. Дозволимо собі припустити, що однією з вагомих причин появи «чорних лебедів», тобто екстремальних подій із масштабними негативними наслідками (*B. Flyvbjerg*), є нівелювання відповідальності. Ті, хто інвестує – люди, які володіють капіталом, набули такого рівня просторової мобільності, що він достатній для «шантажу прив'язаних до певної місцевості політичних інститутів із метою змусити їх відмовитися від претензій» [8, с. 48], і який дав їм «найбільш омріяну і найціннішу перевагу» – відмову від відповідальності за наслідки. «Тепер у розрахунках «ефективності» інвестицій можна вже не враховувати витрати на боротьбу з наслідками» [9, с. 12–13]. А що держава? Держава в особі уряду, прагнучи забезпечити добробут своїх громадян, змушена «вмовляти або лестощами схилити (але не примушувати)» капітал прийти в країну, і якщо це стається, «будувати хмарочоси для офісів, а не знімати готельні номери» [8, с. 48]. Очевидно, що досягнути такої «прихильності» з боку капіталу, або, як визначає це німецький дослідник В. Бек, уникнути «загрози не вторгнення інвесторів», держава може лише через створення «дружнього середовища» для інвесторів: припинення державного регулювання, скасування або перегляд чинних нормативних актів, що «обмежують підприємництво». Інакше кажучи, держава повинна утримуватися від будь-яких дій, які можуть «скласти враження, що територія, яка управляється урядом, недружня до традицій, очікувань та всіх майбутніх заходів глобально мислячого та глобально діючого капіталу або менш доброзичлива до них, ніж сусідні країни» [10, с. 162]. Можемо припустити, що сукупним результатом такої «поведінки держави» є високий ступінь свободи капіталу від відповідальності за наслідки. Держава змушена сприяти тим, хто у своєму прагненні до прибутків, всіляко уникає зобов'язань, які передбачають відповідальність за наслідки.

Вище зазначалося, що іноді ініціюють і ратифікують мегапроєкти уряди. Втім, це зовсім не свідчить про належну управлінську

присутність держави у мегапроектах. Адже економіка дедалі більше позбувається контролю з боку держави: все, що стосується економічного життя, як категорично стверджує З. Бауман, їй заборонено торкатися. Свобода державної політики перетворюється на ілюзію, руйнується новими глобальними силами, у розпорядженні яких «жахлива зброя екстериторіальності, швидкості пересування і здатності до ухиляння/втечі». У разі відмови «грати за правилами» держава найчастіше карається економічно. Норовливим урядам відмовляють у позиках або скороченні їх боргу, «сприяють» девальвації валюти, місцеві акції знецінюються на світових біржах, до держави ставляться як до «глобального вигнанця».

Висновки. «Ринки як такі, – зауважує відомий американський учений, лауреат Нобелівської премії з економіки Д. Стігліц, – не здатні дати ефективні й бажані результати, тож «роль держави якраз і полягає у виправленні цієї неспроможності ринку, тобто у створенні політики (податків і регуляції), яка узгоджує приватні винагороди і суспільні здобутки» [11, с. 101]. Ситуація, що нині складається навколо мегапроектів і яка цілком відповідає «залізного закону мегапроектів»: перевищення бюджету, перевищення строків, перевищення і перевищення (*B. Flyvbjerg*), робить суттєво важливим осмислення управлінської участі держави у мегапроектах. Сьогодні маємо державу, вкрай обмежену щодо створення суспільних благ, надто слабку щодо запобігання небажаним наслідкам діяльності глобального капіталу. Отож державне управління як ціннісноорієнтована діяльність, спрямована на виробництво суспільно значимих результатів, має стати важливим складником

загальної управлінської конструкції мегапроектів, здатної подолати їхні «парадокси».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Frey T. Megaprojects Set to Explode to 24% of Global GDP Within a Decade. URL: <https://futureofconstruction.org/blog/megaprojects-set-to-explode-to-24-of-global-gdp-within-a-decade>.
2. Кин Дж. Демократия и декаданс медиа / Пер. с англ. Д. Кралечкина; под науч. ред. А. Смирнова. Москва: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. 312 с.
3. Flyvbjerg B., Bruzelius N., Rothengatter W. Megaprojects and risk: an anatomy of ambition. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 218 p.
4. Söderlund J., Sankaran S., Biesenthal C. The Past and Present of Megaprojects. *Project Management Journal*. 2017. Vol. 48. No 6. P. 5–16.
5. Arena L., Molloy E. The Governance Paradox in Megaprojects. URL: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00721622/document>.
6. Flyvbjerg B. What You Should Know About Megaprojects, and Why: An Overview. *Project Management Journal*. 2014. Vol. 45. No 2. P. 6–9. URL: https://www.academia.edu/6864004/What_You_Should_Know_about_Megaprojects_and_Why_An_Overview.
7. Megaprojects and risk. URL: <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1303/1303.7404.pdf>.
8. Бауман З. Индивидуализированное общество / Пер. с англ.; под ред. В. Иноземцева. Москва: «Логос», 2005. 390 с. URL: http://socioline.ru/files/5/39/bauman_zigmunt_-_individualizirovannoe_obshchestvo-2005.pdf.
9. Бауман З. Глобализация. Наследки для людини і суспільства / Пер. з англ. І. Андрущенко; за наук. ред. М. Вінницького. Київ: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2008. 109 с.
10. Бауман З. Текущая современность / Пер. с англ.; под ред. Ю.. Асочакова. Санкт-Петербург: «Питер», 2008. 240 с.
11. Стігліц Д. Ціна нерівності / Пер. з англ. П. Таращука. Київ: «Темпора», 2017. 584 с.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В РАДЯНСЬКІЙ УКРАЇНІ: ДЕЯКІ НАЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ

STATE GOVERNMENT IN SOVIET UKRAINE: SOME NATIONAL ASPECTS

У статті висвітлено особливості урядування в українських землях, де була встановлена радянська влада після завершення української революції та численних протистоянь різноманітних політичних сил. Охоплено період від входження території України до складу СРСР до проголошення незалежності. Описано механізми формування органів виконавчої влади, принципи здійснення відцентрової та доцентрової політики під час головних етапів побудови соціалістичного суспільства на українських теренах. У дослідженні проаналізовано діяльність радянської влади з ліквідації національного руху та верховенство кремлівської політики в Радянській Україні.

Особлива увага приділена побудові відносин органів центральної (російської) та «місцевої» (української) влади, яка систематично прагнула самостійності у вирішенні багатьох питань радянського будівництва; охарактеризовано суть політики «коренізації», «комуністичного штурму», сталінський терор на українських землях, особливості державного управління в період «відлиги», «застою», кризи та реформ 80-их років. У дослідженні наголошується на вирішальній ідеологічній ролі КПРС та сприйнятті народом основних ідеалів комунізму, використаних владою для легітимізації партократії та утвердження тоталітарного правління; підкреслюється безперечний історичний досвід радянської доби для формування національної управлінської еліти.

Ключові слова: комунізм, тоталітаризм, Рада, СРСР, УРСР, з'їзд, Рада Народних Комісарів, коренізація, комуністичний штурм, КПРС, Рада Міністрів УРСР.

В статье освещены особенности управления в украинских землях, где была установлена советская власть после завершения украинской революции и многочисленных противостояний различных политических сил. Охвачен период от вхождения территории Украины в состав СССР до провозглашения независимости. Описаны механизмы формирования органов исполнительной власти, принципы осуществления центробежной и центростремительной политики во время главных этапов построения социалистического общества на украинской территории. В исследовании проанализирована деятельность советской власти по ликвидации национального движения и верховенство кремлевской политики в Советской Украине.

Особое внимание уделено построению отношений органов центральной (россий-

ской) и «местной» (украинской) власти, которая систематически стремилась к самостоятельности в решении многих вопросов советского строительства; охарактеризованы сущность политики «коренизации», «коммунистического штурма», сталинский террор на украинских землях, особенности государственного управления в период «оттепели», «застоя», кризиса и реформ восьмидесятых годов. В исследовании отмечается решающая идеологическая роль КПСС и восприятие народом основных идеалов коммунизма, использованных властью для легитимизации партократии и утверждения тоталитарного правления; подчеркивается бесспорный исторический опыт советского времени для формирования национальной управленческой элиты.

Ключевые слова: коммунизм, тоталитаризм, Советы, СССР, УССР, съезд, Совет Народных Комиссаров, коренизация, коммунистический штурм, КПСС, Совет Министров УССР.

The article highlights the features of management in the Ukrainian lands, where Soviet power was established after the completion of the Ukrainian revolution and numerous confrontations of various political forces – the period from the entry of the territory of Ukraine into the USSR to the declaration of independence was covered. It describes the mechanisms for the formation of executive bodies, the principles of the implementation of centrifugal and centripetal policies during the main stages of building a socialist society on Ukrainian territory. The study analyzed the activities of the Soviet government to eliminate the national movement and the supremacy of the Kremlin's policy in Soviet Ukraine.

Special attention was paid to building relations between the central (Russian) and “local” (Ukrainian) authorities, systematically striving for independence in solving many issues of Soviet construction; the essence of the policy of “indigenization”, “communist assault”, Stalin's terror on the Ukrainian lands, the features of state administration during the “thaw”, “stagnation”, crisis and reforms of the eighties are characterized. The study points out the decisive ideological role of the CPSU and the people's perception of the basic ideals of communism, used by the authorities to legitimize partocracy and establish totalitarian rule; emphasizes the indisputable historical experience of the Soviet era for the formation of a national managerial elite.

Key words: Communism, totalitarianism, Soviets, USSR, Ukrainian SSR, congress, Council of People's Commissars, indigenization, communist storm, CPSU, Council of Ministers of the Ukrainian SSR.

УДК 351

Чорна К.П.

к. юрид. наук, доцент,
професор кафедри господарського,
трудового права та цивільно-правових
дисциплін
Міжрегіональна академія управління
персоналом

Постановка проблеми у тезовій формі та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У першій половині ХХ століття зазнали краху новітні тоталітарні монархії Європи, в першу чергу, завдяки

активізації національно-визвольних рухів, викликаних прагненням етносів до побудови власних національних систем. Демократичні лозунги набули широкого поширення і на теренах колишньої Російської імперії, і найголов-

ніший з них – «Вся влада – Радам» – мав би втілити народні прагнення до самостійного вирішення подальших шляхів розвитку. Проте новий державний апарат, який мав цілком демократичну назву «радянський» і який був покликаний захищати інтереси всіх верств населення, насправді виявився суперечливим апологетом пролетаріату, апаратом жорсткого примусу, інструментом тотального втручання держави в усі сфери суспільного життя.

Як відомо, радянське урядування встановлювалося воєнними методами, обґрунтованими необхідністю класової боротьби і встановлення диктатури нового класу-гегемона. Останній згідно з науковими обґрунтуваннями, здійсненими очільниками більшовицького руху В. Леніним, М. Бухаріним, Л. Троцьким, був тим пригнобленим класом, для якого створювалась нова система [1]. Насправді ж став звичайним об'єктом урядування, масою для управлінських експериментів, живим істотним аргументом для виправдання терору, насильства, пропаганди. До всього цього населення «окраїнних» територій уже звикло за минулі десятиліття розгулу царського місцевого самоуправства, військової (воєнної) диктатури, викликаній Першою світовою війною та післявоєнною розрухою. Як виявиться потім, після закінчення української революції і перемоги більшовизму влада і лозунги на більшості українських територій змінилися, проте методи і принципи урядування залишилися попередніми. І саме поняття «демократія», таке популярне в модерній Європі, залишилося лише конституційно зафіксованим терміном. Радянська ж країна очолила перелік тоталітарних держав ХХ століття.

Усі ці процеси сьогодні широко висвітлені в науковій літературі, проте перебування України у складі Радянського Союзу і досі є визначальним фактором у багатьох аспектах національного будівництва, і саме з огляду на це та зважаючи на численні праксеологічні та методологічні аспекти даного управлінського досвіду, механізми радянського урядування мають піддаватися системній науковій рефлексії та порівняльному аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Під час аналізу досліджуваної теми використано офіційні документи та матеріали радянської влади [2; 4], конституції, закони, укази, постанови, збірники архівів [6; 9; 10]; проаналізовано роботи комуністичних лідерів: Л. Троцького, Х. Раковського, Й. Сталіна, П. Шелеста, В. Щербицького [1; 2; 14] та колективні праці зарубіжних авторів – дослідників історії II світової війни [12]. Багатою джерельною базою є і спеціалізовані соціологічні праці

радянських учених, зокрема А.А. Спіріна [13], мемуари партійних діячів, сучасників та очевидців подій: К. Врублевського, Б. Єльченка, Б. Іваненка, Ю. Латиша [14; 15]; здійснено посилання на монографії сучасних науковців, зокрема американського вченого О. Романіва [11], російського дослідника Є. Борисенка [5], розглянуто колективні праці українських енциклопедистів [7; 8].

Формулювання мети статті:

1) дослідити механізми формування органів радянської влади в українських землях, які ввійшли до складу Союзу Радянських Соціалістичних Республік;

2) проаналізувати особливості взаємин загальносоюзного та українського урядів, довести існування відносин панування і підлеглості, верховенство кремлівської політики;

3) дослідити принципи формування органів місцевого урядування; вказати пріоритетні напрямки діяльності місцевої (окружної, районної, пізніше – обласної, районної, селищної, сільської влади);

4) визначити домінуючі принципи комуністичного будівництва, довести тоталітарний характер радянського управління, підкреслити визначальну роль ідеології в його встановленні та функціонуванні;

5) наголосити на значенні радянського урядування для формування національного досвіду державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження з обґрунтуванням отриманих результатів. Початки українського радянського урядування мали ряд охлократичних рис, насамперед, з огляду на невизначеність території та відсутність технократії у владному середовищі. Суперечливі ареали і хаотичний адміністративний поділ українських земель на губернії, повіти та волості на початку 20-их років додавав нелегітимності та непостійного характеру місцевим органам влади. Особливо це стосувалося прикордонних західних та східних територій. Ситуація дещо змінилася після відносного врегулювання польського питання – входження частини земель історичної Волині до складу Польщі після Ризького договору 1921 року, та після наступної адміністративно-територіальної реформи, яка тривала до 1925 року і в результаті якої замість губерній постали округи з районами (і, відповідно, з окружною та районною владою). Столицею країни залишався Харків (до 1934 р.).

Українська Соціалістична Радянська Республіка, як і деякі колишні підросійські території, залишалася формально незалежною, що викликало значні побоювання у Кремлі, особливо зважаючи на кроки державного

будівництва, зроблені Фінляндією та Польщею. З огляду на аналогічні тривалі українські спроби та на особливості національного менталітету, відомого своєю здатністю абсорбувати владне представництво, підпорядковуючи його власним інтересам, РНК Росії ініціювала створення нової держави – СРСР. Таким чином, було практично законно здобуто право на верховенство кремлівської влади, що в умовах загальної лібералізації суспільного життя (відмови від політики воєнного комунізму та переходу до нової економічної політики) давало певні гарантії щодо стримування національного поступу.

Механізм трансформації задекларованої влади народу в робітничо-селянську диктатуру був доволі простий. Принцип її виборності дотримувався, але формування центральних та місцевих органів виконавчої влади, які мали всі повноваження в період між з'їздами Рад, відбувалося за участі лише пробільшовицьких сил. Значна частина населення – заможні селяни, ремісники, торговці, орендатори, промисловці і підприємці, які використовували найману працю, були позбавлені виборчого права, оскільки ці категорії вважалися експлуататорами і участі у з'їздах рад не брали [2]. Оскільки органи виконавчої влади формувалися із числа делегатів з'їзду, то, відповідно, ці категорії населення не могли брати участь в урядуванні. Так само позбавлялося політичних прав і населення, запідозрене у відсутності «співчуття» до нової влади, незалежно від майнового стану. Це стосувалося також учасників української революції, учасників «отаманщини» (а таких серед інтелігенції та селян було чимало). І це, безперечно, служило лише на шкоду новій владі, адже від участі в господарюванні надовго були відсторонені освічені та підприємливі представники українства. Окрім цього, значна частина місцевих владних структур зазнала скорочення в результаті «економії коштів» у ході реформування місцевого управління на початку 20-их років. Натомість у провінції для очільництва місцевої влади відправлялися ідеологічно опрацьовані російські робітники, солдати, матроси, чий пізнання та професійний досвід обмежувалися політичною підтримкою більшовизму.

Таким «посланцем» був і перший легітимний Голова українського уряду і нарком зовнішніх справ Християн Раковський, який, ухилившись від вирішення багатьох національних культурних питань іноземців, усвідомлював значення децентралізації і домогся певної самостійності від Москви. У багатьох економічних, соціально-культурних міжнародних питаннях Кремль йшов назустріч Україні, визнаючи, що само-

стійність її уряду сприятиме післявоєнному відновленню краю [3].

Утім, коренізацію, започатковану ще за життя В. Леніна, не варто вважати поступкою лише Україні: політика загравання з колишніми національними меншинами провадилася повсюдно на теренах новоствореного СРСР, інтеграція якого тривала протягом 1922–1940 рр.

Почасті українізація мала успіх: ігнорована тим же Х. Раковським українська мова стала заледве не офіційною; Україна вперше легально заявила про власну ідентичність. Але процес всеохоплюючої дерусифікації мав виключно політичні цілі: зміцнити, посилити становище радянської влади на місцях та виховати українську радянську еліту, яка, беззаперечно, володітиме більшою легітимністю на українських теренах, аніж чужа політична еліта. Це була типова радянська практика, яка мала місце в післявоєнні часи в Західній Україні, у хрущовські часи в Криму (після входження півострова до складу УРСР). Таким чином, тоталітарний апарат поповнювався функціонерами титульного етносу, тобто закладалися підвалини національного тоталітарного режиму [4].

Утім, українські владні очільники, які підтримували «правий» ухил у більшовизмі, себто НЕП, коренізацію, лібералізацію суспільного життя, підтримку приватного селянського господарювання, вже до початку тридцятих років були замінені сталінськими одностайними. Російський нарком національностей на той час фактично очолив владні структури РРФСР, оголосивши ліберальний курс попередників ворожим комуністичній ідеї. Так Україна вступила в новий етап комуністичного будівництва, без ленінського «куркульсько-непманського» напрямку.

Центральним органом влади, незважаючи на незалежність або автономію республік, було кремлівське Політбюро ЦК ВКП(б), яке формувало виконавчі органи влади і постанови якого прирівнювалися до законів на всіх радянських теренах. Уже перші його акти були присвячені критиці попереднього ліберального курсу і стосувалися комунізації найважливіших сфер життя і фактичного повернення до «воєнного комунізму»: масових репресій, ліквідації класових ворогів, згорання ринкових відносин, скасування приватної власності, політики контрактиції (взаємного обміну між містом і селом).

Відповідно до Конституції 1929 року найвищим органом влади вважався Всеукраїнський з'їзд Рад; Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет (його Президія) виконував функції верховного розпоряд-

чого органу у період між з'їздами, його засідання скликалися тричі на рік. Діяльність виконавчого органу ВУЦВК – Ради Народних Комісарів – була побудована за загальносоюзною моделлю; рештки демократичного урядування (діяльності колегій при наркоматах) були остаточно ліквідовані після реорганізації 1934 року і закріпленням відповідальності за наркоматами та їх заступниками [6]. Це був завершальний етап, який дозволив комуністичній партії остаточно монополізувати всі гілки влади, зробивши інститут державної служби та формально незалежну профспілку гігантськими декораціями при партократичній сцені. Партійність, робітничо-селянське походження та пошана до ієрархії стали тими основними чинниками, які давали змогу здобути важливі посади в системі вищих і місцевих органів державного управління. Найбільші ж переваги над рештою державних служб мало Головне управління державної безпеки – особливий підрозділ, який входив до складу наркомату внутрішніх справ і співробітники якого відкрито або нелегально працювали в усіх важливих державних установах; утім, воно було елітарним не лише за ієрархічним місцем у системі врядування, але й за професійною, ідеологічною підготовкою та освіченістю).

Основою сталінського комуністичного штурму був курс на широку колективізацію та індустріалізацію. Цей курс стосувався України якнайбільше з огляду на труднощі в подоланні ринкових відносин на селі та завдяки багатим трудовим, природним ресурсам, що давали змогу посилити процес індустріалізації. Роблячи ставку на робітника, радянська влада, по суті, уклала з ним угоду: свобода вибору місця роботи, сприяння в підвищенні кваліфікації, певний соціальний пакет і госпрозрахункова оплата праці – за самовіддану працю. Цей розрахунок був доволі успішним, оскільки в тогочасній українській історії відомо чимало фактів трудового ентузіазму і справжнього робітничого героїзму, який сприяв економічній розбудові УСРР.

Інакшим був стан організації ефективного урядування на селі, адже метою його було фактичне вилучення майна, продовольства. Це спричинило рішучий опір і, як наслідок, репресії, аж до геноциду нації, Голодомору. Низка заходів із ліквідації заможного і непокірного селянства та української еліти не була започаткована «сталінськими чистками» – така політика розпочалася ще в епоху «воєнного комунізму», продовжилась кампанією масових скорочень в органах виконавчої влади в середині 20-років і зазнала кульмінації в роки «розстріляного відродження», коли за наказом

вождя у 1937 році, поруч із представниками української мистецької еліти, більше половини членів ЦК Комуністичної партії України та державних урядовців із вищих ешелонів влади були оголошені «ворогами народу» та репресовані. Процеси продовжилися і в 60-ті роки: під тиском Москви, але під латентний опір української влади та її головних очільників тут здійснювалися арешти і покарання дисидентів (цей негласний осуд спричинив відставку тодішнього партійного лідера П. Шелеста) [8].

У таких умовах в українській системі врядування у 30–50-их роках зародилася система зловживань серед державних службовців. Репресованими часто виявлялися представники національної еліти, які не мали відношення до політичної діяльності: громадські, профспілкові діячі, вчені та митці, вище духовенство, високопоставлені військові, заможні селяни та єврейська інтелігенція, які насправді не були залучені до антирадянської діяльності і єдиним злочином яких був високий соціальний статус та матеріальне становище.

Як відомо, з їх майна створювалася так звана «чорна каса», куди вносилися конфісковані цінності та нерухомість; і саме це породжувало численні зловживання зацікавлених службовців, які масово фальсифікували подібні справи і залучали до цього фальшиві свідчення секретних агентів НКВС. Утім, це було ще більш поширеним ганебним явищем в усіх національних республіках СРСР. Незважаючи на тоталітарні методи управління, де-юре, за Конституцією 1937 р. (калькою радянської Конституції, прийнятої в Кремлі). В Українській РСР було задекларовано рівноправність усіх громадян, скасовано виборчі обмеження, проголошені особисті свободи і невтручання держави в особисте життя. Конституція, яка діяла 40 років, закріпила найвищу законодавчу владу за Верховною Радою УРСР, а виконавчу – за союзно-республіканськими та «місцевими» комісаріатами (до останніх належали галузі автомобільного транспорту; будівництва і експлуатації автомобільних шляхів, житлово-комунального господарства; місцевої промисловості; побутового обслуговування населення та соціального забезпечення. Решта ж урядових установ знаходилися під безпосереднім керівництвом Кремля. Виконавчими і розпорядчими органами обласних, районних, міських, селищних і сільських Рад депутатів трудящих оголошувалися обираними ними виконавчі комітети. Ядро влади мало бути більшовицькими [9]. Положення цієї прогресивної і демократичної Конституції неодноразово порушувалися в новітній історії українства. Будь-яка спроба дотримуватися положення Статей 13,

14 (про самостійність республіки у важливих політичних рішеннях) викликала масові кремлівські репресії, особливо характерні для 30-их і 60-их років ХХ століття.

Описувана урядова структура продовжувала діяти і у воєнний період (зі створенням певних комітетів і комісій, які були продиктовані воєнними потребами: забезпеченням війська, евакуацією, розслідуванням злочинів фашистів тощо), проте реальне урядування на всій території СРСР зосередилося в Державному комітеті оборони та його уповноважених на території союзних республік. Цілком вмотивованим було і те, що в умовах збройної боротьби республіканське урядування не обмежувалося виконанням директив ДКО, залежно від ситуації створюючи місцеві комітети оборони, збройні групи опору, підпільні обкоми, штаби партизанського руху, військові трибунали тощо. Підпільне радянське урядування на окупованих і двічі зруйнованих українських територіях – окрема важлива і беззаперечна сторінка в історії перемоги над нацизмом [10].

Проте післявоєнна відбудова супроводжувалася масовим терором, і цей терор деформувався в гіпертерор на українських етнічних територіях. У першу чергу, він був викликаним обвинуваченнями українського і татарського населення в колабораціонізмі. Це стосувалося і населення західноукраїнських земель, які увійшли до складу Радянської України в 1939 році і після політики польського «умиротворення» зазнали не менш гнітючої дії комуністичного апарату примусу: понад 80 відсотків населення цих земель стали жертвами комунізації та радянської воєнної і післявоєнної боротьби із західноукраїнськими прихильниками створення нової Української держави, які, спираючись на досвід першої української революції, прагнули знайти підтримку в колишніх союзників і проголосили влітку 1941 року у Львові її відновлення, створивши за декілька тижнів національний уряд з усіма відповідними структурами: передпарламентом, міністерствами, народною міліцією, УПА та місцевими управами [11]. Безперечно, саме ідеологія та відмінності в намірах подальшого державного будівництва стали тими вирішальними аспектами, які завадили всім українським антифашистським таборам об'єднатися в боротьбі проти спільного ворога. Національні сили, які створили український уряд, але вже за декілька місяців зрозуміли, що самостійність, підтримувана загарбниками, – це міф, чинили спротив фашистському урядуванню різними методами, проте для радянської влади вони залишились ворогами: саме за вказів-

кою зверху і за безпосередньої участі кадрів зі Сходу така величезна кількість населення західноукраїнських земель стали жертвами післявоєнних каральних заходів. Ні рішення Нюрнберзького процесу, ні постанови слідчих комісій із Голокосту, які не визнали дії українського Руху Опору злочинними, не стали перепороною для радянських репресій.

Проте репресії були менш ефективним заходом, ніж неофіційна кадрова реформа в місцевому самоврядуванні: на початку 50-их років послані партією управлінські кадри були підхоплені другою хвилею коренізації: східні владні «посланці» масово втрачали свої посади (щоправда, як правило, внаслідок столичного підвищення або навчання у Вищій партійній школі); їхні місця займали вихідці із західного регіону. Таким чином, це давало додатковий спосіб обеззброїти навіть найбільш радикальні сили: підпільні групи ОУН-УПА не були зацікавлені у знищенні місцевого населення, яке потерпало від повоєнної радянської реакції за «колабораціонізм» [12].

З огляду на всі вжиті заходи радянська модель державного господарювання з кінця 50-их років повноцінно запрацювала в усіх регіонах сучасної України – зі змінами, внесеними Конституцією 1977 року.

Основним виконавчим і розпорядчим органом залишалася Рада Міністрів УРСР, проте на всіх рівнях до рангу законів зводилися укази Президії Верховної Ради України.

Протягом усього радянського періоду урядування (і в часи хрущовської «відлиги», і в період брежнєвського «консерватизму», і навіть протягом першого етапу перебудови) для України характерними були загальносоюзні проблеми: зрощення партійного і радянського апаратів управління, відсутність ідентифікації державних службовців виключно як представників виконавчої влади, розширення функцій НКВС і НКВД на всіх рівнях (незважаючи на припинення масових репресій та терору і демократизацію суспільного життя); побудова урядування за єдиною системою і структурою, всеохоплююча залежність від єдиного союзного центру та загальноприйняті методи під час формування керівних кадрів [13].

Проте в національному урядуванні тут спостерігалися і відмінні риси. На українських теренах, починаючи з 60-их років, існувала децентралізація в питаннях кадрової політики: не лише обласні, районні, селищні та сільські ради народних депутатів формувалися без вказівок зверху, але й створення галузевих міністерств та комітетів і узгодження кадрів вищої ланки відбувалося доволі само-

стійно. Окрім цього, проявилися тенденції до зниження чисельності партійного субстрату в управлінні за рахунок збільшення господарського і радянського контенту, що, безумовно, було позитивним явищем в урядуванні.

Кремль довіряв Україні більше, ніж іншим суб'єктам СРСР, і це мало місце не лише за часів очільника української компартії «москвофіла» В. Щербицького або в період демократизації всіх суспільних процесів в епоху Л. Кравчука, а навіть під час секретарювання «націоналіста» П. Шелеста – всі лідери вдало використовували московську підтримку для здобуття господарського суверенітету, для виборювання паритетних умов щодо використання союзної скарбниці тощо. При беззаперечному симбіозі всіх гілок влади українські уряди відрізнялися більшим технократизмом, і це стосується також вказаних партійних очільників, які самі називали себе «більш управлінцями, ніж ідеологами» [14].

Для України значно менш, ніж для багатьох інших союзних республік, були притаманні владна родинна клановість у найвищих ешелонах, корупція (перш за все, у зв'язку з практикою колегіальної відповідальності замість індивідуальної, що породжувало додатковий контроль за діями державних чиновників); під час добору кадрів, окрім відданості політичним інтересам, тут враховувався попередній професійний досвід. Республіканське КДБ обмежувалося переважно втручанням у міжнародні відносини (розвідка, контррозвідка), в яких український уряд був окремим суб'єктом. Відомо чимало фактів латентного, але наполегливого супротиву українського уряду політиці центру (як-от, наприклад, виділення значної частки республіканських коштів на розвиток загальносоюзного військово-промислового комплексу або гнучка (максимально можлива в союзних умовах) самостійна господарська політика)), а проукраїнські культурні, соціально-економічні і навіть територіально-адміністративні кроки були неодмінною ознакою всіх республіканських урядів післявоєнного часу. Таким чином, у складних умовах централізації влади формувалася нова управлінська еліта, яка розпочала реформувати командно-адміністративну систему задовго до оголошеної перебудови.

Висновки. Сучасні історики та політологи часто називають українське радянське урядування не командно-адміністративною системою, а адміністративно-командною; остання, звичайно ж, теж є антагоністом демократії. Недоліки цієї системи спричинили не лише її перебудову, але й цілковитий демонтаж і декомунізацію, а сам термін «радянське уря-

дування» став архетипним уособленням тоталітарної епохи.

Але вказаний політичний аналіз дуже часто є необ'єктивним і одностороннім, оскільки виключає з поля зору багато прогресивних ідей та неполітичних надбань радянського ладу, і відродження «радянського» в сучасному урядуванні не завжди символізує існуючу в досліджуваній період диктатуру однієї партії, тоталітарні методи в управлінні, жорстку централізацію влади або ідеологізацію суспільства – найпрогресивніші і заявлені цією владою справді соціалістичні проекти сьогодні успішно втілюються в багатьох розвинутих країнах, а радянські морально-етичні ідеали є неодмінним атрибутом їх державних службовців.

Утім, українська держава все ж таки отримала багатий нематеріальний спадок від радянської доби: в нетрях командно-адміністративної системи, в умовах абсолютного протекторату єдиного союзного центру здобувала досвід урядування українська національна еліта, яка і поклала початок радикальним реформам соціально-економічного, а згодом – і політичного життя в Україні, створивши підґрунтя для модернізації урядування в новій суверенній державі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Л. Троцкий. История русской революции. Москва : Терра, 1997. 246 с.
2. Инструкция Центризбиркома к выборам 1922 года. URL : <https://studfiles.net> (дата звернення: 03.02.2019).
3. Раковский Х. Отчет Рабоче-Крестьянского Правительства Украины IV Всеукраинскому съезду советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. 16-20 мая 1920 г. Харьков, 1920. С. 12.
4. Образование СССР / Сборник документов. 1917–1924. Москва, Ленинград : Издательство Академии наук СССР, 1949. 472 с.
5. Борисенок Е.Ю. Концепции «украинизации» и их реализация в национальной политике в государствах восточноевропейского региона (1918–1941 гг.) : диссертация на соискание ученой степени доктора исторических наук. Москва, 2015. С. 751–752. URL : <http://www.inslav.ru> (дата звернення: 16.01.2019).
6. Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України: Видавництво ВУЦВК «Радянське будівництво і право», 1934. Т. I. № 1-16. С. 1–285.
7. Каральні органи СРСР. *Юридична енциклопедія* : [в 6-ти т.] / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2001. Т. 3 : К–М. 792 с.
8. Репресії в Україні (1917–1990 pp.) : Науково-допоміжний бібліографічний покажчик / Авт.-упор. Є.К. Бабич, В.В. Патока ; авт. вступ. статті С.І. Білокінь. Київ : Смолоскип, 2007. 519 с.
9. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30.01.1937

на сайті ВРУ. URL : <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/> (дата звернення: 28.01.2019).

10. Советская Украина в годы Великой Отечественной войны. Док. и материалы : в III т. Киев, 1985.

11. Романів О., Федущак І. Західноукраїнська трагедія 1941 / Наукове товариство ім. Шевченка ; Фундація Українського Вільного Університету в США. Львів; Нью-Йорк, 2002. 429 с.

12. Collaborationism in World War II: The Integral Nationalist Variant in Eastern Europe, by John A.

Armstrong in The Journal of Modern History. Vol. 40, № 3 (Sep., 1968). P. 409.

13. Спирин А.А. Подбор, расстановка и воспитание руководящих кадров : из опыта работы парт. организаций Украины. Киев, 1988. С. 263.

14. Володимир Щербицький: Спогади сучасників / за ред. В.Ф. Возіанова, В.К. Врублевського, Ю.Н. Єльченка, Б.В. Іваненка. Київ, 2003. 588 с.

15. Ю. Латиш. Володимир Щербицький: людина та її епоха. URL : <https://commons.com.ua/>.

СЕКЦІЯ 2

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ КООПЕРАЦІЇ

TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF UKRAINIAN LEGISLATION IN THE FIELD OF COOPERATION

Стаття присвячена визначенню й аналізу наявного сьогодні у нашій державі стану законодавчого забезпечення та правового регулювання у сфері кооперації та окресленню шляхів удосконалення нормативно-правового супроводу процесів кооперування. Нова політична ситуація в Україні характеризується активністю прогресивних сил, що прагнуть змін у суспільстві та створюють нові сприятливі умови для розширення кооперативної діяльності. Відбувається посилення ролі кооперації як інституту громадянського суспільства. Кооперування продукуватиме нові робочі місця, наповнить місцеві бюджети і в умовах децентралізації створить перспективи для процвітання самоврядних громад і реформування місцевого самоврядування на інтеграційних принципах. Спираючись на державну підтримку, вона має стати потужним інструментом подолання кризових явищ, розгортання виробничої, торговельної та культурно-масової діяльності серед широких верств населення.

Ключові слова: кооперація, кооператив, кооперативне об'єднання, кооперативне законодавство, кооперативна організація, самоврядні громади.

Стаття посвячена определению и анализу существующего на сегодняшний день в нашем государстве состояния законодательного обеспечения и правового регулирования в сфере кооперации, определению путей усовершенствования нормативно-правового сопровождения процессов кооперирования. Новая политическая ситуация в Украине характеризуется активностью прогрессивных сил, стремящихся к изменениям в обществе и создающих новые благоприятные условия для расширения кооперативной деятельности. Происходит усиление роли кооперации как института гражданского общества. Все это, в свою очередь, повышает показатели экономических реалий. Сейчас в большинстве развитых стран кооперативный сектор

занимает ведущие экономико-социальные позиции и обеспечивает соответствующие территориальное развитие. Другую ситуацию имеем в Украине, где в первую очередь необходимо сконцентрировать усилия на создании совершенной правовой базы для активного развития кооперации и мотивации общества к объединению. Кооперирование будет продуцировать новые рабочие места, наполнит местные бюджеты и в условиях децентрализации создаст перспективы для процветания самоуправляющихся общин и реформирования местного самоуправления на интеграционных принципах.

Ключевые слова: кооперация, кооператив, кооперативное объединение, кооперативное законодательство, кооперативная организация, самоуправляемые общины.

The article is devoted to the definition and analysis of the status of legislative provision and legal regulation in the sphere of cooperation that is available in our country today, and outlining ways to improve the regulatory and legal support of cooperative processes. The new political situation in Ukraine is characterized by the activity of progressive forces that seek change in society and create new favorable conditions for expanding co-operative activities.

There is an intensification of the role of cooperation as an institution of civil society. All this, in turn, increases the indicators of current economic realities. Today, in most developed countries, the cooperative sector occupies leading economic and social positions and ensures appropriate territorial development. We have a different situation in Ukraine, where first of all it is necessary to concentrate efforts on creation of the perfect legal basis for active development of cooperation and to organize and motivate the society to unite. Cooperation will generate new jobs, fill local budgets and, in a decentralized environment, will create prospects for the prosperity of self-governing communities and the reform of local self-government on integration principles.

Key words: local self-government, cooperation, cooperative, cooperative law.

УДК 351/354

Бузун О.В.

аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентіві України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Використання кооперування в Україні має давні національні традиції та характерні особливості, хоча все ще не набуває остаточної популярності серед фермерів і власників ОСГ.

Кооперація – багатогранне явище й досліджується, як правило, за певними напрямками та видами. Це певною мірою простежується й виправдовується відсутністю умов для функці-

онування різних кооперативів. Проте для того, щоб краще розуміти, які процеси відбуваються в кооперативному секторі на сучасному етапі, та мати можливість робити кваліфіковані висновки й прогнози щодо його розвитку, необхідно дослідити кооперацію загалом – як цілісне явище [3].

Нині є потреба реанімувати кооперативну ідею та кооперативний підхід у виробничих

процесах. Зробити це можливо оновивши українське кооперативне законодавство, яке вже давно потребує парламентського корегування. Безсистемність – головна й найсуттєвіша із сучасних вад вищезазначеної проблематики. Тому виправлення цього недоліку має стати головним пріоритетом для фахівців. Базовий Закон України «Про кооперацію» [15] вже давно не є ефективним регулятором кооперативних правовідносин. Більшість його норм перегукуються із законами України «Про споживчу кооперацію» [18] та «Про сільськогосподарську кооперацію» [17], він не узгоджується з положеннями чинних Цивільного (ЦК) та Господарського кодексів (ГК) України. Податкове законодавство не регламентує специфіки оподаткування кооперативів, зокрема звільнення від податку на прибуток кооперативних виплат. Це спричиняє невідповідність податкового статусу природі та принципам обслуговуючих кооперативів. Крім того, державна політика має бути спрямована не тільки на підтримку наявних кооперативів, але й на створення нових кооперативів перспективних типів [21].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Українське сьогодення спонукає широке коло експертів і науковців зацікавлено працювати у сфері правового забезпечення розвитку кооперації.

Сучасний стан кооперування у рамках чинного законодавства в Україні досліджували такі вчені: О.М. Вінник, Х.А. Гайдаржи, К.Я. Кучерява, І.М. Кучеренко [3; 7]. Розвиток сучасного законодавства про сільськогосподарську кооперацію проаналізований у наукових працях О.В. Гафурової, Я.З. Гаєцької-Колотило, В.М. Масіна, В.І. Семчика, Н.І. Титової [1]. Суттєві доопрацювання в частині врегулювання діяльності сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів пропонують такі автори: М.Й. Малік, Р.Я. Корінець, О.Д. Радченко, В.Ю. Уркевич та інші [11]. Проблемами правового статусу юридичних осіб приватного права цікавилися такі дослідники: В.І. Семчик, І.В. Спасибо-Фаттєєва, О.Р. Кібенко та інші [5].

Проте питання, пов'язані з адаптацією правового статусу організаційно-правових форм кооперативів до законодавства ЄС, потребують подальших наукових пошуків [5].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. За належної підтримки забезпечення кооперації з боку держави та здійснення на засадах адаптації національного кооперативного законодавства до вимог правового регулювання Європейського Союзу, кооперативи можуть стати потужними гравцями на ринку та сприяти соціально-економічному розвитку самоврядних територій.

Метою статті є обґрунтування підходів до застосування концепту розвитку українського законодавства у сфері кооперації, дослідження основних тенденцій щодо здійснення трансформації чинного законодавства України до вимог ЄС та визначення ролі держави в процесі активізації зазначених процесів.

Виклад основного матеріалу. Економіко-правові трансформаційні процеси в Україні вимагають кардинального перегляду норм чинного законодавства, зміни його системи та концептуальних положень. Прагнення України приєднатися до Європейського співтовариства, очевидно, повинні мати першочерговим завданням приведення вітчизняного законодавства у відповідність до світових вимог. Така пріоритетність вказаних тенденцій у трансформації правових норм закріплена в Законі України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [13]. Ця програма визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Цей механізм саме й включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування [2].

Серед юридичних осіб приватного права, правовий статус яких потребує приведення у відповідність до законодавства ЄС, особливу увагу варто звернути на кооперативи, оскільки регулювання їхньої діяльності сьогодні відбувається неоднозначно і ґрунтується на підходах, властивих ще радянському законодавству. Водночас необхідність існування таких видів юридичних осіб підкреслюється в актах Європейського Союзу, зокрема, в Регламенті Ради ЄС від 22 липня 2003 року про статут Європейського кооперативного товариства [5].

Кооперація є необхідним, важливим та пріоритетним трансформаційним інструментом у різних галузях народного господарства, тому необхідно сконцентрувати зусилля на створенні досконалої правової бази для активного розвитку кооперування в Україні.

На час набуття Україною незалежності, правові підходи до регулювання діяльності кооперативів не мали системного характеру. Був відсутній єдиний систематизований законодавчий акт, який регулював би діяльність усіх видів кооперативів. Серед актів загального законодавства найвищу юридичну силу в системі законодавства, зокрема, про регулювання кооперативних, як, зрештою, всіх

інших суспільних відносин, має Конституція України, норми якої є нормами прямої дії та можуть виступати безпосередньою правовою підставою для виникнення, зміни чи припинення суспільних відносин [8].

Конституція України, не містить конкретних норм, які б прямо стосувалися відносин по створенню та діяльності кооперативів, немає прямого посилання на норми Основного Закону України й державна політика щодо різних видів кооперації, проте Конституція України у ст. 13 стверджує: «держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом» [8]. Важливо, що Конституція України гарантує незалежність та самостійність розвитку кооперації як окремій соціально-економічній організації, з відповідним запобіганням будь-якому втручання в її діяльність. Конституційне визнання можливості створення і функціонування кооперативних організацій є фундаментом кооперативного законодавства у вигляді спеціальних законів та окремих положень цивільного, трудового, адміністративного, аграрного, земельного та іншого законодавства.

Одним із перших законів у сфері кооперації було прийняття Закону України «Про споживчу кооперацію» від 10 квітня 1992 року № 2265-XII, який визначив правовий статус споживчих товариств та їхніх спілок. У Законі відображено міжнародні принципи кооперації, врахований досвід роботи кооперації різних країн світу і який визначає основи розвитку її діяльності [18]. Основними принципами діяльності споживчої кооперації за цим нормативно-правовим актом є добровільність членства, демократизм, соціальна справедливість, взаємодопомога та співробітництво. Кооперація в нових українських реаліях мала завдання здійснювати торгівельну, заготівельну, виробничу та іншу діяльність й безумовно у такий спосіб сприяти соціальному і культурному розвитку села.

Відповідно до норм цитованого Закону, споживча кооперація незалежна у своїй діяльності від органів державного управління, політичних та інших громадських організацій [18]. Основним баченням цього Закону є створення правового поля для функціонування споживчих товариств як добровільних об'єднань громадян для здійснення спільної господарської та іншої діяльності з метою задоволення своїх економічних і соціальних інтересів, що ця діяльність є неприбутковою і не належить до підприємницької діяльності. Закон закріплює міжнародні кооперативні принципи, які

покладені в основу функціонування товариств та їх спілок [9].

Правові, організаційні, економічні та соціальні умови діяльності кооперативів у сільському господарстві, поступове відродження кооперативної системи та й в цілому, кооперативний рух загалом у громадах почав відроджуватися саме після прийняття Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію», окремих указів Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки» 3 грудня 1999 року №1529/99, «Про заходи щодо забезпечення формування та функціонування аграрного ринку» від 6 червня 2000 року № 767; «Про заходи щодо розвитку кооперативного руху та посилення його ролі в реформуванні економіки України на ринкових засадах» від 19 грудня 2000 року №1348 [6]. Особливе місце серед підзаконних актів щодо врегулювання кооперативних відносин займають спеціальні правові акти компетентних державних органів, які присвячені врегулюванню відносин в кооперативній системі. Це, зокрема Постанова Кабінету Міністрів України від 22 березня 1993 року № 209 «Про регулювання цін при закупівлі та реалізації м'яса і м'ясопродуктів підприємствами і організаціями споживчої кооперації», Постанова Кабінету Міністрів в Україні від 27 січня 1995 року № 67 «Про державну програму розвитку виробничої кооперації на 1995–2000 роки» та інші урядові акти [10].

Саме для підтримки розвитку особистих підсобних господарств громадян та селянських (фермерських) господарств ще Указом Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки» 3 грудня 1999 року №1529/99 було обумовлено створення селянами та суб'єктами господарювання обслуговуючих кооперативів, як неприбуткових організацій. З метою розвитку організаційно-правових форм господарювання та формування інфраструктури аграрного ринку, Постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 року № 1158 було прийнято Державну програму розвитку Українського села на період до 2015 року, в якій було задекларовано: організаційну і фінансову підтримку створення кооперативних формувань сільськогосподарських товаровиробників; обслуговуючим кооперативам пільгові кредити; стимулювання участі переробних та інших підприємств агропромислового комплексу, а також споживчих товариств у формуванні кооперативних організацій на засадах асоційованого членства тощо. Постановою

Кабінету Міністрів України 2009 року за № 557 було затверджено «Державну цільову економічну програму підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів на період до 2015 року» [6].

Такі зміни в українському законодавстві свідчать про переосмислене ставлення держави до кооперативної форми ведення сільськогосподарського виробництва. До його прийняття правовою основою діяльності кооперативів в сільському господарстві України, залишався прийнятий ще в 1988 році Закон СРСР «Про кооперацію в СРСР» [14] (у частині, яка не суперечила чинному законодавству України).

У 1 ст. Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» наведені необхідні для розуміння сільськогосподарської кооперації терміни.

У Законі зафіксовано, що держава через центральні та місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування забезпечує сприяння та підтримку розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів.

У Законі України «Про сільськогосподарську кооперацію» залишилися певні невирішені питання, які стосуються: визначення порядку грошової оцінки майна, що вноситься членами кооперативу як майновий внесок; необхідності закріплення основних умов виходу з кооперативу з належним особі паєм; одержання частини прибутку від діяльності кооперативу у вигляді виплати часток доходу на паї і кооперативних виплат та деякі інші. Цей Закон розглядав сільськогосподарську кооперацію, як систему сільськогосподарських кооперативів, об'єднань створених із метою задоволення лише економічних потреб членів кооперативу [17].

Наступним кроком розвитку кооперативного руху в Україні було прийняття у 2001 році основних законів для кредитно-кооперативного руху: Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 7 грудня 2001 року [19]; Закон України «Про кредитні спілки» від 20 грудня 2001 року [16].

Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» встановлює загальні правові засади у сфері надання фінансових послуг, здійснення регулятивних та наглядових функцій за діяльністю з надання фінансових послуг. Головною метою цього Закону є створення правових основ для захисту інтересів споживачів фінансових послуг, правове забезпечення діяльності і розвитку конкурентоспроможного ринку фінансових послуг в Україні, правове забез-

печення єдиної державної політики у фінансовому секторі України [19].

У свою чергу, Закон України «Про кредитні спілки» визначає організаційні, правові та економічні засади створення та діяльності кредитних спілок, їх об'єднань, права та обов'язки членів кредитних спілок та їх об'єднань. Прийняття цього Закону України надало кредитним спілкам нового, принципово іншого юридичного статусу неприбуткової організації, «заснованої фізичними особами на кооперативних засадах з метою задоволення потреб її членів у взаємному кредитуванні та наданні фінансових послуг за рахунок об'єднаних грошових внесків членів кредитної спілки», і при цьому затвердив, що «кредитна спілка є фінансовою установою». Це дало змогу більш чітко визначити юридичний статус кредитних спілок, однак питання неприбуткової соціально-економічної природи цих організацій залишилося недостатньо розкритим. Законом кредитні спілки були перетворені із «громадської організації» у «фінансову установу» [16].

Проте кредитно-кооперативний рух має багато специфічних рис та прорахунків пов'язаних із особливостями сфери кредитування, усунення недоліків дозволить кредитним спілкам стати повноправним гравцем на фінансовому ринку [20].

З прийняттям Закону України «Про кооперацію» № 1087-IV від 10 липня 2003 року термін «кооперація» вже розглядається як система кооперативних організацій створених з метою задоволення економічних, соціальних та інших потреб своїх членів. Закон України «Про кооперацію» є «рамковим» законом у цій сфері й відповідно до своєї «статусності» регулює діяльність всіх типів кооперативних організацій.

Закон України «Про кооперацію» дає роз'яснення щодо кооперативного об'єднання, добровільної форми співпраці вже окремо існуючих кооперативів, метою якого є створення сприятливих умов для діяльності таких кооперативів та їх членів. За Законом України «Про кооперацію» держава гарантує додержання прав і законних інтересів кооперативних організацій та їх членів, максимально сприяє розвитку і зміцненню їх господарської самостійності. Закон України «Про кооперацію», це базовий кооперативний закон в якому уніфіковані найважливіші нормативно-правові акти, що стосуються всіх видів кооперації. Закон узагальнює деякі спільні принципи побудови кооперативних організацій, узгоджує їх з міжнародними принципами кооперації, що сприяє солідарності і стратегічній взаємодії усіх гілок кооперації в Україні [15].

Незважаючи на попередні спроби регулювання у сфері кооперативного законодавства, більшість проблем, пов'язаних із функціонуванням кооперативів у економічній системі держави так і не було вирішено. Закони України: «Про споживчу кооперацію», «Про сільськогосподарську кооперацію», «Про кредитні спілки», регулюють діяльність кожної окремої гілки кооперації, що відповідно мають власні шляхи змін, нормативно-правову базу й різний рівень державної підтримки. Зауважимо, також, що окрім вище зазначеної кооперативної проблематики, удосконалення щодо подальшого функціонування потребують: житлово-будівельні, садівничі та дачні кооперативи. Нормативно-правова база діяльності цих різновидів кооперативів в Україні є застарілою й вимагає ефективного оновлення. Не варто оминати увагою й ті кооперативи, що функціонують у сфері надання соціальних, медичних, освітніх, культурних та спортивних послуг. Їх правове положення не регулюється окремими спеціальними нормативно – правовими актами, а знову ж таки підпадає під юрисдикцію загального кооперативного законодавства та локальних актів.

Тому наступним кроком для українських парламентарів та профільних фахівців у напрямку розвитку кооперативного руху мають бути дієві зміни й результативність законотворчих напрацювань. Сьогодні потрібно створення системи кооперативного законодавства, ядром якого має бути Закон України «Про кооперацію». Саме на основі цього чинного Закону України мають розроблятися та ґрунтуватися спеціальні закони. Таким прикладом можуть бути Закони України «Про споживчу кооперацію» та «Про кредитні спілки» тощо [3].

Відповідного фахового доопрацювання та доповнення потребує й ст. 5, Закону України «Про кооперацію», де йдеться про законодавство щодо кооперації. Правові засади згаданої статті базуються на нормах Конституції України і Цивільного Кодексу України, самого Закону України «Про кооперацію», інших нормативно-правових актів з питань кооперації. Незрозумілим є обмінання Господарського Кодексу України, який є також базовим для цього спеціального Закону і рівною мірою впливає на всю систему кооперативного законодавства [4]. Зауважимо й про останні новації законодавчого регулювання кооперативного руху, а це - внесений до Верховної Ради України групою народних депутатів проект Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» (реєстр. № 6527-д від 25 червня 2018 року) [12]. Нова

редакція закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» - це принципово новий підхід до сільськогосподарського кооперативу як до ефективної форми об'єднання сільгоспвиробників, яка зможе ефективно працювати в умовах вільного ринку.

Отже, забезпечуючи у такій послідовності вектор кооперативного прогресу, виникає необхідність створення Кооперативного кодексу, системоутворюючою основою якого все ж таки буде Закон України «Про кооперацію».

Висновки. Згідно поставленої мети, у результаті проведеного дослідження, обґрунтовано ключові теоретико-методологічні підходи до виявлення та застосування концепту розвитку українського законодавства у сфері кооперації.

Доведено необхідність відповідного аналізу, перегляду та доопрацювання чинного українського законодавчого забезпечення та правового регулювання у сфері кооперації. Здійснення трансформації чинного законодавства України до вимог ЄС та визначення ролі держави в процесі активізації зазначених процесів. Встановлено, що кооперування підвищує економічні реалії сьогодення, продукує нові робочі місця, наповнює місцеві бюджети і взагалі, в умовах децентралізації, як інститут громадянського суспільства, створює перспективи для процвітання самоврядних громад та реформування місцевого самоврядування на інтеграційних принципах. Уточнено, що взаємодіючи з державною владою, кооперація має стати потужним інструментом подолання кризових явищ, здатна подолати ряд соціально-економічних проблем в країні, з використанням виробничої, торговельної та культурно-масової діяльності серед широких верств населення. Перспективи вдосконалення наукових розвідок організаційно-правових форм та нормативно-правового супроводу кооперативів в Україні з урахуванням загального вектора розвитку кооперативного законодавства, а також рівня державної підтримки цих процесів потребують подальших наукових досліджень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Багай Н.О. Проблеми охорони навколишнього природного середовища. *Земельне та аграрне право*: зб. наук. ст. С. 216–224. URL: file:///C:/DOCUME~1/User6/LOCALS~1/Temp/6/apvchzu_2013_31_24.pdf
2. Бохинюк А.А. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС. С. 363–365 <http://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/14576/1/%D0%91%D0%BE%D1%85%D0%B8%D0%BD%D1%8E%D0%BA%20%D0%90.%D0%90..pdf>.
3. Гайдаржи Х.А. Сучасний стан кооперації в Україні: тенденції та правові проблеми.

Університетські наукові записки. 2013. Вип. 3 (47). С. 345–351. URL: file:///C:/Users/Admin/Downloads/Unzap_2013_3_49%20(2).pdf.

4. Андрєєва О.Б., Жорнокуй Ю.М., Гетманець О.П. та ін. Господарське право України: підручник: у 2 ч. Х.: Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2014. ISBN 978-966-610-213-6. Ч. 1. 340 с.

5. Заліско А.В. Система організаційно-правових форм кооперативів: проблеми адаптації до законодавства ЄС. *Підприємництво, господарство і право*. 2011. № 3. С. 14–18. URL: <http://194.44.152.155/elib/local/1753.pdf>.

6. Залуцький І.Р. Інституційно-правові проблеми розвитку сільськогосподарської кооперації в Україні та напрями їх вирішення (науково-аналітична записка). Львів: НАН України, 2016. URL: <http://ird.gov.ua/irdp/e20160203.pdf> Коверзнев В.О. Загальна характеристика законодавства, що регулює діяльність виробничих кооперативів. *Актуальна юриспруденція*: матер. юридичної наук.-практ. інтернет-конф. (15 грудня 2011 р. м. Чернігів – секція № 4). URL: http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=117%3A2011-11-10-10-04-24&catid=32%3A-4&Itemid=40&lang=en.

7. Конституція України № 254к/96-ВР від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

8. Кооперативне законодавство. URL: http://bookwu.net/book_kooperuvannya_974/27_7.2.-kooperativne-zakonodavstvo.

9. Кооперативне право. Підзаконні нормативно-правові акти про кооперацію. URL: http://megalib.com.ua/content/1205__3_Pidzakonni_normativni_akti_pro_kooperaciju.html

10. Кучерява К.Я. Удосконалення нормативно-правової бази регулювання процесів кооперації в аграрному секторі. Механізми державного управління. *Вісник НАДУ при Президентові України (серія «Державне управління»)*. 2016. № 2. С. 68–73. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/>

dop/68/files/59576719-c1cc-40af-b12a-31da4081c7dd.pdf.

11. Проект закону про сільськогосподарську кооперацію: проект Закону України № 6527-д від 25 червня 2018 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64294. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України № 1629-IV від 18 березня 2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.

12. Про кооперацію в СРСР: Закон СРСР № 8998-11 від 26 травня 1988 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v8998400-88>.

13. Про кооперацію: Закон України № 1087-IV від 10 липня 2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1087-15>.

14. Про кредитні спілки: Закон України № 2908-III від 20 грудня 2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2908-14>. Про сільськогосподарську кооперацію: Закон України № 469/97-ВР від 17 липня 1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2090-14>.

15. Про споживчу кооперацію: Закон України № 2265-XII від 10 квітня 1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2265-12>.

16. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України № 2664-III від 12 липня 2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>.

17. Славова Н.О. Правова характеристика кредитних спілок. *Матеріали наукової конференції*. URL: <http://intkonf.org/slavova-no-pravova-harakteristika-kreditnih-spiлок-2>.

18. Слюсар С.Т. Проблеми становлення та розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів в Україні. *Вісник Дніпропетровського державного аграрно-економічного університету: наук.-теорет., наук.-практ. журн. / Редкол.: А.С. Кобець (голов. ред.) та ін. Дніпропетровськ, 2016. Вип. 3 (41). С. 134–139. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vddau_2016_3_25.*

ПІДГОТОВКА ФАХІВЦІВ СФЕРИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ВАЖІЛЬ РОЗВИТКУ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ ДСНС УКРАЇНИ

THE CIVIL PROTECTION SPECIALIST TRAINING AS EFFECTIVE PART OF PERSONNEL POLICY DEVELOPMENT

У науковій статті розглянуто питання підготовки фахівців сфери цивільного захисту та її взаємозв'язок із кадровою політикою ДСНС України. Визначено основні складники механізму реалізації державної кадрової політики. Проведено аналіз понятійного апарату щодо термінології «кадрова політика», «механізми реалізації кадрової політики» в контексті підготовки фахівців сфери цивільного захисту. Обґрунтовано необхідність запровадження в ДСНС України системи кадрового менеджменту на основі європейських принципів. Запропоновано заходи, необхідні для досягнення ефективного функціонування кадрової політики в контексті підготовки фахівців у сфері цивільного захисту.

Ключові слова: цивільний захист, кадрова політика, державне управління, механізм реалізації, підготовка фахівців.

В научной статье рассмотрены вопросы подготовки специалистов сферы гражданской защиты и ее взаимосвязь с кадровой политикой ГСЧС Украины. Определены основные составляющие механизма реализации государственной кадровой политики. Проведен анализ понятийного аппарата относительно терминологии «кадровая политика», «механизмы реализации кадровой политики» в контексте подготовки специалистов сферы гражданской защиты.

Обоснована необходимость введения в ГСЧС Украины системы кадрового менеджмента на основе европейских принципов. Предложены меры, необходимые для достижения эффективного функционирования кадровой политики в контексте подготовки специалистов в сфере гражданской защиты.

Ключевые слова: гражданская защита, кадровая политика, государственное управление, механизм реализации, подготовка специалистов.

The article deals with the issues of training specialists in the field of civil protection and its interrelation with the personnel policy of the SESU. The main components of the mechanism of implementation of the state personnel policy are determined. The analysis of the conceptual apparatus is conducted on terminology "personnel policy", "mechanisms of realization of personnel policy" in the context of training specialists in the field of civil protection. The necessity of introduction of personnel management system in the SESU on the basis of European principles is substantiated. The measures necessary for the effective functioning of personnel policy in the context of training specialists in the field of civil protection are proposed.

Key words: civil protection, personnel policy, public administration, mechanism of realization, training of specialists.

УДК 351/354

Гада О.Б.

ад'юнкт навчально-науково-виробничого центру
Національний університет
цивільного захисту України

Постановка проблеми в загальному вигляді. Кількість, небезпечність і складність надзвичайних ситуацій, пов'язаних із природними, екологічними, техногенними і технічними явищами, щороку невпинно зростає не тільки в Україні, але й у всьому світі. Це зумовлюється як глобальними змінами клімату на планеті, так і поглибленням процесу глобалізації, прогресуючим антропогенним впливом, недотриманням норм і правил безпечного провадження господарської діяльності та, як наслідок, інтенсифікує небезпеку виникнення аварій і катастроф, які стають усе більш масштабними і небезпечними для населення, природного середовища й стійкого функціонування економіки. Результатом вищезазначеного є значні матеріальні та соціальні збитки, кількість і масштабність яких може становити загрозу національній безпеці в економічній, соціальній та екологічній сферах.

Недопущення надзвичайних ситуацій, а у разі виникнення – ліквідація їх наслідків є загальнодержавною проблемою і одним із найважливіших завдань системи публічного управління в Україні, а реалізація державної

політики у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям техногенного та природного характеру – пріоритетним напрямом роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади. Одночасно статистика виникнення надзвичайних ситуацій переконливо свідчить, що зниження кількісних показників не відбувається.

Світова економічна криза змусила ретельно переглянути можливості майже всіх країн до поступового розвитку економіки держави та подолання негативних наслідків зазначеного явища. Найбільш позитивні наслідки мають країни, які завдяки всебічному аналізу розробили відповідні програми антикризового управління розвитком держави. Найбільш важливим складником розвитку будь-якої країни світу є людина, особистість, що у множині становить кадровий потенціал держави. Реальна та об'єктивна оцінка кадрового потенціалу буде суттєво впливати на ефективність антикризового управління розвитком держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам кадрової політики держави в контексті підготовки фахівців у сфері цивільного захисту присвячені праці багатьох вітчизняних

і зарубіжних учених, таких як В.Д. Бакуменко, Н.Т. Гончарук, О.П. Губа, С.М. Домбровська, А.Н. Заречнева, Г.І. Лелікова, В.І. Луговий, В.М. Князев, А.О. Мельниченко, В.П. Садковий, С.М. Серьогін, А.О. Яценко та інші.

Мета статті. Статтю присвячено розгляду питання підготовки фахівців сфери цивільного захисту та її взаємозв'язок із кадровою політикою ДСНС України.

Виклад основного матеріалу. На підставі аналізу сучасних положень і теоретичних праць можна зазначити, що ефективність реалізації кадрової політики в контексті підготовки фахівців у сфері цивільного захисту України змінюється залежно від економічних можливостей держави, доцільності та обґрунтованості обраних механізмів реалізації тих завдань, які мають виконувати сили цивільного захисту в межах наявного кадрового потенціалу [2; 9].

На сучасному етапі розбудови ДСНС України її керівництвом ретельно розглядається питання підвищення ефективності застосування оперативно-рятувальної служби не збільшуючи при цьому її загальної чисельності. В умовах світової економічної кризи найбільш актуальним питанням для ДСНС України є ефективне використання кадрового потенціалу за принципом: мати відповідного фахівця потрібної кваліфікації в необхідний час у конкретному місці. Стратегічну мету зазначених процесів визначає кадрова політика в ДСНС України, яка, у свою чергу, визначається державною кадровою політикою.

Саме держава, як загальнонародна організація, отримує від народу повноваження в кадровій політиці. Вона виступає головним суб'єктом кадрової політики, здійснює реалізацію волі більшості громадян через гілки влади, які делегують кожній із них певні функції в кадровій роботі. При цьому держава впливає на кадрові процеси через закони, нормативні документи, управлінські рішення, а також через практичні дії чиновників державної служби, які постійно взаємодіють із кадрами інших структур, контролюють від імені держави їхню діяльність.

Кадрова політика в широкому розумінні – це система правил і норм, які розробляються стратегічними органами управління для приведення людських ресурсів у відповідність із цілями та стратегією організації. У контексті підготовки фахівців у сфері цивільного захисту кадровою політикою треба визначити систему норм, організаційно-стабілізуючих методів створення організаційної культури у сфері цивільного захисту України і організаційних відносин між працівниками,

особами рядового та начальницького складу під час здійснення ними службової та трудової діяльності.

Спираючись на наведене, кадрову політику ДСНС України характеризує її зв'язок із метою (ціллю), стратегією, структурами підрозділів, службовими та трудовими відносинами. Кадрова політика розробляється на стратегічному рівні, а реалізується через спрямованість діяльності людей на досягнення цілі організації на всіх рівнях.

Кадрова політика у сфері цивільного захисту покликана створювати умови для виконання завдань з оптимальною віддачею.

Механізмом реалізації кадрової політики є система планів, норм і нормативів, організаційних, адміністративних і соціальних заходів, спрямованих на вирішення кадрових проблем і задоволення потреб організації в персоналі [3; 5].

Механізм реалізації кадрової політики – це сукупність відповідних кадрових органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) кадрової політики відповідно до їх правового статусу, а також комплекс правових норм, які регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення [4; 6].

Основні складники механізму реалізації державної кадрової політики такі:

- кадрове планування;
- формування кадрового резерву;
- підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації персоналу;
- контролювання кадрового забезпечення;
- оцінка кадрів через механізм атестації.

Кадрова політика в контексті підготовки фахівців у сфері цивільного захисту визначена як сукупність принципів, напрямів, форм, методів діяльності органів управління цивільним захистом, спрямована на створення цілісної системи формування, підготовки, ефективного використання особового складу, забезпечення потреб кожної особистості, розвитку у неї стійкої мотивації до служби та можливості реалізації свого потенціалу під час її проходження [3].

Головною метою кадрової політики ДСНС України в контексті підготовки фахівців у сфері цивільного захисту має стати створення умов для ефективного комплектування служби цивільного захисту особовим складом, спроможного до виконання завдань за призначенням.

Основою кадрової політики в службі цивільного захисту України повинні стати принципи, що базуються на європейських цінностях, таких як:

- законність, демократичність, спадкоємність, відкритість і прозорість;

- рівність можливостей усіх громадян щодо службової кар'єри (здорова конкуренція під час просування по службі);

- оптимальне поєднання інтересів служби цивільного захисту та конкретної особи;

- спрямованість на забезпечення готовності підрозділів ДСНС України до ефективного виконання завдань за призначенням;

- єдність щодо формування та реалізації кадрової політики за напрямками кадрового менеджменту, підготовки (перепідготовки, підвищення кваліфікації) та соціально-гуманітарного забезпечення персоналу;

- індивідуальний підхід у кадровій роботі;

- поєднання досвіду з новаціями, формування інтелектуальної еліти служби цивільного захисту;

- науковість, системний підхід до розвитку кадрової політики;

- дотримання соціальних гарантій.

Для досягнення ефективного функціонування кадрової політики на сучасному етапі розвитку служби цивільного захисту доцільно провести низку відповідних заходів:

- забезпечити участь у соціально-економічних і політичних реформах (у сфері інтересів служби цивільного захисту) особового складу ДСНС України, мобілізувати людські (кадрові) ресурси на активну участь у високоефективній якійсній діяльності, спрямованій на підвищення професійності служби цивільного захисту;

- створити умови для комплектування всіх ланок управління та забезпечення повсякденної діяльності служби цивільного захисту ініціативними та компетентними фахівцями, які усвідомлюють необхідність якісних змін у ДСНС України та спроможні впроваджувати їх у життя;

- забезпечити безперервне вдосконалення і своєчасне оновлення особового складу служби, неухильне підвищення професійності та соціальної відповідальності кадрів щодо управління, формування, підготовку, розстановку і раціональне використання висококваліфікованих кадрів різної спеціалізації і напрямів діяльності.

Зважаючи на наведене, кадрову політику в системі підготовки фахівців у сфері цивільного захисту в ДСНС України характеризує її зв'язок із метою (ціллю), стратегією застосування сил служби цивільного захисту, центральними органами виконавчої влади та органами цивільного захисту, організаційними структурами самої служби, відносинами між ними.

Кадрова політика в ДСНС України повинна бути спрямована на досягнення збалансова-

ності інтересів, з одного боку, між керівництвом і підлеглими, а з іншого – між державою і службою цивільного захисту (силами цивільного захисту).

Суб'єктом кадрової політики у сфері цивільного захисту є центральний орган виконавчої влади, який формує і реалізує державну політику у сфері цивільного захисту. Він розробляє і здійснює свою кадрову політику на основі державної кадрової політики, він фактично її реалізує.

Об'єктом кадрової політики у сфері цивільного захисту є організація управління людськими (кадровими) ресурсами. Предметом кадрової політики у сфері цивільного захисту є органи управління та сили цивільного захисту.

Треба визначити три рівні, на яких формується та реалізується кадрова політика під час підготовки фахівців у сфері цивільного захисту:

- на стратегічному рівні – діяльність кадрів вищого рівня управлінської ієрархії, яка спрямована на реалізацію замовлення суб'єктів політики та забезпечує підготовку персоналу відповідно до кваліфікаційних вимог як сьогодні, так і на перспективу. Результатом цієї діяльності є нормативні документи, які визначають втілення в життя замовлення суб'єктів політики, організацію кадрового менеджменту в структурах органів управління та сил цивільного захисту на оперативно-тактичному і тактичному рівнях. Кадрова стратегія є засобом організації кадрової політичної діяльності з реалізації цілей цієї політики.

- на оперативному та тактичному рівнях кадрова політика трактується як завдання, принципи і методи, за допомогою яких досягається мета (цілі) кадрової політики, формується організаційна культура, визначаючи відносини з персоналом.

На кадрову політику під час підготовки фахівців у сфері цивільного захисту впливають такі фактори:

- зміст, напрями та сфери впливу кадрової політики;

- організація кадрової роботи як механізму реалізації цілей і завдань кадрової політики.

Ці фактори не залишаються незмінними. Вони підпорядковані меті і завданням, які вирішує служба цивільного захисту в конкретний час. Одночасно зберігаються основні риси та ідеї, що мають сталий, довготривалий характер і визначають основні принципи кадрової політики, а також кадрової роботи. Зазначені принципи становлять основу процесів планування, добору (відбору), підготовки, розстановки і використання персоналу служби цивільного захисту. У сукупності з методами, засобами та формами управління персона-

лом ці принципи покладені в основу кадрового менеджменту.

Потреба в удосконаленні кадрової політики під час підготовки фахівців у сфері цивільного захисту зумовлена такими чинниками:

– необхідністю забезпечення здатності рядового та начальницького складу сфери цивільного захисту до виконання нових завдань в умовах змін форм, методів і засобів цивільного захисту населення;

– оптимізацією структури органів управління та сил цивільного захисту на користь останніх;

– реалізацією Україною політичного рішення щодо інтеграції до Організації Північноатлантичного договору та необхідністю наближення до стандартів, прийнятих у країнах-членах НАТО;

– інтеграцією системи освіти у сфері цивільного захисту до державної системи освіти, а також оптимізацією мережі вищих навчальних закладів сфери цивільного захисту.

Висновки. Отже, історичні тенденції розвитку кадрової політики служби цивільного захисту з часів отримання незалежності були невіддільним складником розвитку державної кадрової політики. Зокрема, зважена кадрова політика держави щодо служби цивільного захисту є інструментом впливу держави на виконання функції цивільного захисту населення, територій, навколишнього середовища та майна від надзвичайних ситуацій.

Пріоритетом кадрової політики під час підготовки фахівців у сфері цивільного захисту можна вважати визначення генеральної лінії та принципів настанов у роботі з персоналом в ДСНС України на довготривалу перспективу з урахуванням завдань, які покладені на службу цивільного захисту.

Виникла нагальна потреба щодо виконання таких заходів: удосконалення нормативно-

правового забезпечення в галузі розвитку кадрової політики у сфері цивільного захисту; впровадження сучасної системи кадрового менеджменту в ДСНС України, що базується на європейських принципах; подолання негативних наслідків обмеженого фінансування потреб служби цивільного захисту, втілення дієвих механізмів соціального та ресурсного забезпечення служби цивільного захисту на рівні світових стандартів.

За умов ефективного та якісного впровадження зазначених заходів можливі подальший розвиток і стабілізація кадрової ситуації у сфері цивільного захисту України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс цивільного захисту України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34–35. 458 с.
2. Іванов Л.Ф. Діалектика управління: монографія. Дніпропетровськ: «Пороги», 1996. 123 с.
3. Колот А.М. Мотивація, стимулювання і оцінка персоналу: навч. посібник. К.: КНЕУ, 1998. 224 с.
4. Крушельницька О.В., Мельничук Д.П. Управління персоналом: навч. посібник. К.: «Кондор», 2003. 296 с.
5. Немцов В.Д., Довгань Л.С. Стратегічний менеджмент: навч. посібник. К., 2001. 560 с.
6. Олішевський А.С. Теоретико-методологічні та правові засади формування кадрової політики служби цивільного захисту. *Наукові праці МАУП*. 2012. Вип. 4 (35). С. 116–123.
7. Осовська Г.В., Крушельницька О.В. Управління трудовими ресурсами: навч. посібник. Житомир: ЖІТ1, 2000. 304 с.
8. Підсолонко О.А. Менеджмент: теорія і практика. К.: ЦУЛ, 2003. 370 с.
9. Табахарнюк М.О., Петренко В.П. До оцінки стану і досвіду використання сучасних мотиваційних технологій керівниками українських підприємств та організацій. *Регіональна економіка*. 2001. № 3. С. 100–107.
10. Щокін Г.В. Теорія кадрової політики: Монографія. К.: МАУП, 1997. 176 с.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ ПОЧАТКОВОГО ЕТАПУ РАДЯНСЬКОЇ ПЕРІОДУ

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE PROSECUTION AUTHORITIES OF THE INITIAL STAGE OF THE SOVIET PERIOD

У статті вивчено історичні чинники розвитку та функціонування механізмів державного управління органами прокуратури на території України перших років зародження та існування радянської країни. Проаналізовано умови зміни цих механізмів під час укріплення ідеології комуністичної влади. Визначено необхідність існування прокуратури під час будівництва нової держави.

Ключові слова: прокуратура, механізми державного управління, нагляд, радянська держава, становлення та розвиток.

В статье изучены исторические факторы развития и функционирования механизмов государственного управления органами прокуратуры на территории Украины первых лет зарождения и существования советского государства. Проанализированы условия изменения данных механизмов при укреплении идеологии коммунистиче-

ской власти. Определена необходимость существования прокуратуры при строительстве нового государства.

Ключевые слова: прокуратура, механизмы государственного управления, надзор, советское государство, становление и развитие.

The article analyzes the historical factors of the development and functioning of the public administration mechanisms of the prosecution authorities in Soviet Ukraine at the first years of its origin and existence. There were analyzed changing conditions of that mechanisms in strengthening the communist ideology. It is determined the necessity of the prosecution authorities in process of building a new state.

Key words: prosecution authorities, public administration mechanism, supervision, soviet state, establishment and development.

УДК 342.922(477)

Долінер П.Я.

аспірант кафедри гуманітарних дисциплін
Донецький державний університет
управління

Постановка проблеми у загальному вигляді. Стан формування державної політики, її спрямованість і завдання, зміна її устрою, ступінь додержання прав людини, стабільність і реальна дія законодавства є одними з обов'язкових критеріїв, що береться для оцінки стану формування компетенції органів прокуратури, її функцій, мети існування, механізмів управління, розвитку та реформування. А тому, на жаль, розвиток прокуратури в усі часи не є плавним досягненням певних ознак, необхідних для органу управління в правовій державі, натомість її розвиток є переривистим.

Отриманий історичний досвід функціонування механізмів державного управління органами прокуратури радянського періоду, зокрема її початкового етапу існування, є необхідним плацдармом до аналізу та винайдення як недоліків, так і ефективних засобів покращення її роботи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання функціонування органів прокуратури часів створення радянської держави досліджувалися такими українськими науковцями як Л. Грицаєнко, Л. Давиденко, В. Долежан, В. Кравчук, М. Косюта, М. Мичко, О. Михайленко, Є. Попович, Г. Середа, В. Сухонос, В. Сташис, В. Тацій, М. Якимчук. Основними критеріями їх досліджень були організаційно-правове становище прокуратури, функціональна компетенція, взаємодія з іншими органами влади, кадрові відносини тощо. Однак аналіз існування прокуратури

того часу через призму механізмів державного управління дотепер чітко не простежений.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Визначення конкретних механізмів державного управління органами прокуратури та їх взаємозв'язків між собою є вкрай важливим етапом при окресленні тих частин реформування правоохоронної системи, що покликані забезпечити існування правової держави та ефективності її функціонування.

Мета статті. Вивчення передумов існування механізмів державного управління органами прокуратури на території України раннього періоду становлення радянської держави, основних чинників, що визначали цей процес.

Виклад основного матеріалу. Перед аналізом роботи органів прокуратури України радянського зразка, необхідно зазначити, що після Жовтневої революції, діючи згідно з марксистською доктриною про знищення буржуазного державного апарату, 24 листопада 1917 року Декретом № I про суд ліквідовано як судові органи імперії, так і прокуратуру, що була в Російській імперії.

Всеросійська надзвичайна комісія (ВНК) в певній частині здійснювала нагляд за додержанням декретів і притягнення до відповідальності осіб, котрі їх порушують. Однак в 1922 році ВНК реформована в органи Головного політичного управління, і відтоді її повноваження з охорони законності надані судовим органам. Певний час разом із ВНК нагляд за виконанням

законів здійснювали органи Народного комісаріату державного контролю, які ліквідовані в 1920 році.

Необхідність забезпечення законності на єдиній організаційній і правовій основі стала актуальною в період будівництва нових суспільних відносин після закінчення «громадянської війни» [1, с. 29].

Що ж стосується земель України, то відповідно до положень Декрету РНК УСРР від 14 лютого 1919 року «Про суд» ліквідовано поряд із судовими установами, які існували на території України до встановлення радянської влади, і прокурорський нагляд. Функція нагляду за законністю перейшла до Народного комісаріату юстиції і його місцевих органів – губернські і міські юридичні відділи. Вказані зміни здобули закріплення у Конституції УСРР 1919 року [2; 3; 4, с. 55].

Вказаним Декретом також затверджене Тимчасове положення «Про суд і революційні трибунали УСРР», відповідно до якого на території УСРР повинні були бути утворенні народні суди і ради (з'їзди) народних суддів. Крім того, не менше одного на губернію утворювались революційні трибунали, де працювали б народні слідчі, колеги обвинувачів і правозахисників, трибунальні виконавці [4, с. 56; 5, с. 162–163].

Разом з цим, у зв'язку з боротьбою за владу на цій території з іншими місцевими структурами, фактичне виконання вимог Декрету було неповноцінним.

Однак 14 березня 1919 року, після схвалення на III Всеукраїнському з'їзді рад, а потім і ВУЦВК Конституції УСРР, сили більшовиків набули значних переваг. З метою подолання анархії, «партизанщини» в державному управлінні, забезпечення функціонування свого державного механізму КП(б)У почала створювати нові державні структури. Вищим органом влади визначено з'їзд Рад, а в перерві між з'їздами – ВУЦВК і РНК УСРР [4, с. 56; 6; 7, с. 154–155].

Саме класовий підхід до реформування та вирішальний вплив більшовицької партії обумовив подальший процес будівництва радянської держави.

Необхідність вирішення поставлених перед новою владою проблем досить швидко переконала, що законність та правопорядок на території держави все ж таки необхідно підтримувати, а непродумана руйнація органів правопорядку сприяла не ліквідації злочинності та правопорушень, а, навпаки, їх збільшенню. На практиці відверто злочинні дії прикривалися «революційною законністю» [4, с. 56; 8, с. 231–261]. Розпочинаються пошуки оптимальної для молоді держави

шляхів побудови системи правоохоронних органів [9, с. 24].

Специфіка ранніх років існування радянської влади на території України та виконання її органами функцій нагляду за законністю характеризується тим, що на Україні ця влада була менш стабільною, ніж у Росії, а тому її повноцінне утвердження вимагало жорсткої боротьби, зокрема збройної. М. Кожевников зазначив, що хоча «...загальний нагляд в УСРР також покладався на відділи юстиції виконкомів, але він поки що мав досить обмежений характер, і діяльність цих органів була в основному юридично-консультаційною» [4, с. 57; 10, с. 37–84].

Незважаючи на каральний ухил органів прокуратури радянського періоду її часткову направленість на зміцнення тоталітарного режиму у країні, необхідно виокремити позитивні напрацювання в частині управлінських відносин та компетенції прокуратури щодо боротьби з кримінальною злочинністю, зменшенням кількості проявів бандитизму, насильства, посягань на життя, здоров'я, власність, які охопили всю радянську державу.

Деякі вчені наголошують, що періодизація розвитку прокуратури за радянських часів включає два етапи: перший розпочався з утворення Прокуратури УСРР, яка була складовою системи державного устрою УСРР, а другий – з утворення Прокуратури СРСР та підпорядкування їй прокуратури УСРР [9, с. 25; 11].

Тобто за часів радянського періоду адміністративний та правовий механізми державного управління, зокрема ті, що стосувалися органів прокуратури, декілька разів кардинально змінювались. У свою чергу, вказані зміни були пов'язані з укріпленням влади саме комуністичної партії.

Ідея утворення єдиної державної прокуратури як органу загального нагляду за дотриманням законності, а також нагляду за законністю в діяльності судових і правоохоронних органів та установ виконання покарань, підтримання державного обвинувачення в суді увійшла в практичну площину і була реалізована у 1922 році.

Об'єктивними чинниками утворення прокуратури стали нові завдання державного механізму в умовах повернення до використання елементів ринку в економіці, посилення ролі цивільно-правових відносин, кодифікації законодавства, реформування судової системи. Необхідно було подолати «місництво», забезпечити єдність функціонування державного механізму в умовах єдності правових приписів, що регулювали його діяльність [2, с. 10].

Тож явно простежувалась провідна роль економічного механізму державного управління.

Принципи організації та компетенція прокуратури стали предметом гострих дискусій в усіх союзних республіках.

На першому Всеукраїнському з'їзді працівників юстиції (19-23 січня 1922 року), на відміну від четвертого Всеросійського з'їзду працівників юстиції (26–30 січня 1922 року), більшостю голосів висловлювались думки про скасування відділів юстиції та передачу їхніх функцій прокуратурі і судам [4, с. 59–60; 10].

Завдання, принципи організації та діяльності прокуратури були визначені В. Леніним у листі «Про подвійне підпорядкування і законність» [12, с. 199–200]. Особисто він відстоював принципи централізації і незалежності представників прокурорського нагляду від місцевих органів влади, був категорично проти так званої «подвійної» підпорядкованості прокуратури [13, с. 32]. Його підтримували в цьому питанні Й. Сталін, М. Калінін, М. Криленко, В. Яхонтов, а в Україні – М. Скрипник. Принцип «подвійної» підпорядкованості прокуратури відстоювали Л. Каганович, А. Каменєв, О. Риков, Г. Зінов'єв, більшість губвиконкомів та інші органи місцевої влади. Крім того, В. Ленін зазначав, що центральний апарат прокуратури повинен працювати «під безпосереднім наглядом і при безпосередньому контакті з трьома партійними установами, які є максимальною гарантією від місцевих і особистих впливів, а саме: оргбюро ЦК, Політбюро ЦК і ЦКК, причому остання установа відповідальна лише перед з'їздом партії [4, с. 66]. Тому проект Декрету «Положення про прокурорський нагляд», опублікований у січні 1922 року, де передбачалось створення прокуратури у складі Міністерства юстиції та наділення її обмеженими повноваженнями, при офіційному його обговоренні викликав напружену боротьбу прихильників протилежних точок зору [1, с. 29–30].

Перемогла раціональна точка зору про створення прокуратури як централізованої системи, незалежної від місцевої адміністрації. 28 травня 1922 на III сесії ВУЦВК прийнято «Положення про прокурорський нагляд».

Народний комісар юстиції УСРР – прокурор УСРР М. Скрипник в інтерв'ю кореспонденту газети «Вісті ВУЦВК» зазначив, що «...необхідно мати спеціальний орган у державі, який зумів би забезпечити однакове розуміння і дотримання законів Радянської влади всіма судовими і адміністративними органами» [14, с. 14].

В. Сухонос указує, що прокурор як представник вищої державної влади здійсню-

вав і вищий нагляд за законністю діяльності посадових осіб і органів судової влади або судового відомства, з одного боку, посадових осіб і органів виконавчої (адміністративної) влади – з іншого [4, с. 105].

Прокуратура УСРР була створена постановою ВУЦВК 28 червня 1922 року з метою «здійснення нагляду за дотриманням законів та в інтересах правильної постановки боротьби зі злочинністю» [15, с. 121].

Прокурор республіки був підзвітний і підвідомчий лише своїм верховним органам республіки.

Прокуратура УСРР, як відділ, була заснована у складі Народного комісаріату юстиції УСРР. Прокурором республіки став народний комісар юстиції, що входив до складу наркомату республіки. У його безпосередньому підпорядкуванні перебував відділ прокуратури. 6 вересня 1922 року Постановою ВУЦВК та 22 вересня того ж року інструкцією НКЮ замість губернських відділів і повітових бюро юстиції, утворено губернських прокурорів і їх помічників у повітах [4, с. 66]. Прокурор призначався постановою ВУЦВК, а за його поданням затверджувались та звільнялись його помічники. Сам Прокурор республіки призначав та звільняв прокурорів губерній, а помічники прокурорів губерній призначались за поданням їх керівників.

Прокуратура здійснювала «адміністративний нагляд», пізніше він став називатися «загальним», тобто нагляд від імені держави за законністю дій усіх органів влади, господарських установ, громадських і приватних організацій та окремих осіб шляхом порушення кримінального переслідування проти винних і опротестування постанов, які порушують закон. Поряд із цим на неї покладался безпосередній нагляд за діяльністю слідчих органів і дізнання в сфері розкриття злочинів, а також за діяльністю органів державного політичного управління; підтримання обвинувачення в суді; нагляд за доцільністю утримання під вартою; участь у цивільному судочинстві. Широкі права і обов'язки покладалися на прокурорів у сфері боротьби зі злочинністю [16, с. 29].

Прокуратура УСРР будувалася за принципом централізації і незалежності представників прокурорського нагляду від місцевих органів влади. Однак деякі принципи організації та діяльності прокуратури більше залишалися лише на папері, а не в житті, зокрема, принцип незалежності прокуратури [13, с. 32].

Із самого початку діяльності прокуратури над нею було встановлено жорсткий контроль з боку партійних органів.

У грудні 1922 року ЦК РКП(б) своїм циркуляром встановив, що партійні органи повинні здійснювати контроль за діяльністю прокуратури, заслуховуючи доповіді прокурорів на засіданнях губкомів партії [13, с. 32]. Це є свідченням панування правового нігілізму, коли правові рішення підмінялися партійними директивами. Цікаво, що в резолюції II Всеукраїнського з'їзду працівників радянської юстиції, який проходив на початку 1924 року, прямо було записано про численні факти усунення на місцях окремих працівників прокурорського нагляду без узгодження, а інколи і без відома прокурора республіки [13, с. 32]. Зокрема, М. Скрипник, будучи одночасно народним комісаром юстиції та прокурором УСРР, постійно обирався членом ЦК КП(б)У і навіть членом Політбюро ЦК, а це ставило його роботу під безпосередній нагляд партії [4, с. 70].

Після створення СРСР 30 грудня 1922 року на I Всесоюзному з'їзді Рад не лише органи прокуратури, а і весь механізм державного управління УСРР були обмежені в незалежності. Конституційно-правове оформлення союзних відносин тривало до остаточного прийняття 31 січня 1924 року II Всесоюзним з'їздом Рад Конституції СРСР, яка закріпила суттєве обмеження суверенітету УСРР [4, с. 77]. Систематичне звуження нормотворчих можливостей УСРР, послідовне переведення багатьох галузей промисловості і будівництва у союзне підпорядкування, встановлення таких сфер державного і суспільного життя, в яких республіки взагалі не брали участі, перетворило СРСР, як зазначив В. Чехович, в унітарну, жорстко централізовану державу на чолі із Й. Сталіним [4, с. 77]. І. Усенко зазначив, що внаслідок таких дій як в УСРР, так і в СРСР органи суду, прокуратури, державної безпеки, внутрішніх справ, виправно-трудова установи перетворилися на слухняне знаряддя в руках партійно-державної верхівки [4, с. 77].

Апарат губернських прокуратур звичайно призначався, переміщувався та звільнявся прокурором республіки, однак його кандидатури підлягали обов'язковому затвердженню ЦК КП(б)У. Ця тенденція порушення незалежності інституту прокуратури як органу державної влади залишилась незмінною до зміни радянської влади [4, с. 136–137].

Навіть атестаційні комісії прокуратури були під зірким оком партії. Секретарем комісії повинен був бути лише член КП(б)У з числа працівників юстиції, який зберігав усі дані на працюючих в органах юстиції, зокрема прокуратури [4, с. 146].

Після проведення ряду організаційних заходів у 1923 році прокуратура вже досить ефек-

тивно виконувала покладені на неї завдання, викорінюючи, в першу чергу, «законодавчу партизанщину» на місцях [2, с. 10].

Постановою ЦВК СРСР 29 жовтня 1924 року прийняті Основи судоустрою, а 31 жовтня 1924 року – Основи кримінального судочинства СРСР і союзних республік. Даними документами закріплено основні принципи організації, порядок діяльності прокуратури в галузі адміністративного і судового нагляду, функції і її структуру. На чолі прокуратур республік залишались народні комісари юстиції, вони залишались підвідомчими тільки верховним органам влади своїх республік, діяв принцип централізації [4, с. 78].

10 травня 1925 року до Конституції УСРР 1919 року внесені зміни пов'язані з ліквідацією губерній та утворенням триступеневої системи управління з округами і районами у новій державі СРСР.

Відтоді виникла назва Генерального прокурора республіки, який одночасно був народним комісаром юстиції та входив до складу Ради народних комісарів УСРР.

У подальшому основи організації та правового регулювання діяльності органів прокуратури визначалися «Положеннями про судоустрій УСРР» 1925 і 1929 років [2, с. 10].

Положення про судоустрій УСРР, затверджено постановою III сесії ВУЦВК від 23 жовтня 1925 року. Це положення визначало питання організації та діяльності судових органів, прокуратури, слідчих, колегії захисників, державного нотаріату, інституту судової експертизи тощо.

Окремо розділ положення «Про Державну прокуратуру» визначав повноваження прокуратури республіки. До кінця 1925 року прокуратура УСРР складалася з 41 прокуратури округів та прокуратури Молдавської АСРР.

Відповідно до Положення про судоустрій УСРР від 11 вересня 1929 року, затверджене постановою ВУЦВК і РНК УСРР, надано право громадським обвинувачам брати участь у розгляді справ у судах як спільно, так і самостійно з прокурорами, подавати скарги на вироки. Роботу слідчого апарату більш ефективно організовано та підпорядковано лише прокуратурі, зважаючи на невдалий досвід її подвійного підпорядкування як суду, так і прокуратури. Прокуратурі слідчий апарат підпорядковувался як у управлінському понятті, нагляді за його процесуальною діяльністю та в адміністративному відношенні. Прокурори також комплектували кадри слідчих, оскільки народні слідчі утримувалися за кошти місцевих бюджетів, призначалися на посади і звільнялися райвиконкомами і міськими радами за поданнями

прокурорів. У цьому разі прокуратура виконувала, так би мовити, функції «надструктури», оскільки ще за КПК УСРР 1927 року нагляд за органами дізнання при розкритті злочинів здійснювали слідчі, однак прокуратура наглядала за всією адміністративною діяльністю цих органів. Округні прокуратури були звільнені від обов'язків подавати звіти про свою діяльність окрвиконкомам. Цим була усунута деяка неузгодженість колишнього законодавства у частині взаємовідносин органів прокуратури з відповідними виконавчими комітетами [4, с. 80–81].

Отже, прокурорський нагляд поширювався на усі органи державної влади, які здійснювали дізнання та слідство, навіть на Державне політичне управління та інші силові структури.

Згідно зі статтею 14 положення «Про прокурорський нагляд»: «прокурор вправі вимагати від всіх діючих в губернії адміністративних установ і посадових осіб необхідні йому відомості й матеріали». Давиденко Л.М. з цього приводу вказує, що історичний досвід підтверджує ефективність та доцільність загального нагляду в такому вигляді [4, с. 98].

Губернський прокурор та його помічники мали право брати участь у засіданнях виконкомів та інших губернських і повітових установ із правом дорадчого голосу. Під час виявлення дисциплінарних проступків у діях посадових осіб прокурор пропонував їх керівникам накладати на них дисциплінарні стягнення, у разі ж виявлення злочинів – порушував кримінальну справу, або доручав її порушення слідчим органам [4, с. 112–113].

Участь у засіданнях виконкомів та інших державних комісій як одна з форм адміністративного нагляду мала позитивний вплив на профілактику винесення незаконних постанов та прийняття незаконних рішень, оскільки прокурори вступали у дискусійне обговорення питань порядку денного та завчасно попереджали про незаконність певних рішень. Водночас незначний штат апарату прокуратури не давав змоги брати участь у значній кількості таких засідань. Іншою позитивною формою адміністративного нагляду була підготовка висновків про законність певних обов'язкових для виконання проектів постанов та розпоряджень виконкомів, тобто попередній перегляд таких рішень [4, с. 116].

Варто окремо вказати, що у сферу прокурорського нагляду не входили ВУЦВК і РНК УСРР.

Постановами ЦВК і РНК СРСР від 23 липня 1930 року «Про ліквідацію округів», ВУЦВК і РНК УСРР від 2 вересня 1930 року «Про ліквідацію округів і перехід на двоступеневу систему

управління» округи скасовано разом з ліквідацією округних органів державної влади і управління. На їх виконання постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 29 вересня 1930 року «Про організацію місцевих органів юстиції УСРР» всі округні органи юстиції, зокрема прокуратури, ліквідовано та утворено міжрайонні, міські і дільничні прокуратури, які безпосередньо підпорядковувались прокуратурі республіки [4, с. 81].

Практика такої роботи за відсутності середньої ланки в апараті управління, через яку центральні органи могли б управляти діяльністю низових ланок, негативно позначилась як на роботі органів прокуратури, так і органів державного управління в цілому. Так, слідчі камери, камери народних суддів і судових виконавців зберігалися у всіх адміністративних районах. Тому кількість піднаглядних слідчих і суддів була значною, а об'єктів адміністративного нагляду ще більше. Це спричиняло значне навантаження на працівників прокуратури низової ланки. Враховуючи це, 20 травня 1932 року постановою ВУЦВК «Про зміни в організації органів юстиції УСРР» утворено обласні суди і прокуратури. Обласний прокурор призначався Генеральним прокурором УСРР [4, с. 85, 87].

Спочатку організація роботи обласних прокуратур виглядала таким чином. Поділ нагляду на адміністративний і судовий скасовано, а галузі прокурорської діяльності вперше визначені відповідно до найважливіших галузей державного, господарського, культурного будівництва, і вже окремі групи прокурорів у структурах самих прокуратур здійснювали свої функції у кожній окремі галузі як адміністративними, так і судовими методами на всіх стадіях кримінального і цивільного процесу [4, с. 87].

Однак через невеликий проміжок часу при цій організації роботи виявлено недоліки щодо нерівномірного поєднання адміністративних і судових методів нагляду у різних галузях господарства, що призводило до нерівномірних результатах їх розвитку. Тому дуже скоро організація роботи була змінена та знову ж таки поділена на адміністративну та судову сфери. Розмежування компетенції підрозділів адміністративного і промислового нагляду з підрозділами судового-слідчого нагляду полягала в такому. Після порушення кримінальної справи за результатами адміністративної перевірки, усі її матеріали направлялись до судово-слідчого підрозділу для здійснення нагляду за її розслідуванням та розглядом у суді. У разі необхідності заявлення цивільного позову прокурори адміністративного нагляду виносили відповідну постанову, а вже

прокурори судового нагляду склали позовну заяву та підтримували її у суді [4, с. 89].

Постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 6 листопада 1930 року Генерального прокурора УСРР та його заступника уповноважено правом під час опротестування одночасно зупиняти набрання чинності незаконними постановами та розпорядженнями уряду, органів центральної і місцевої влади. Вказані можливості давали значні ваги впливу на діяльність виконавчих органів влади [4, с. 100].

У цей період радянської історії деякі дослідники, зокрема В. Сухонос, убачають недолік у тому, що змішано поняття прокурорського нагляду та внутрішньовідомчого контролю як функції судового управління у діяльності не лише прокуратури, а й інших органів. Класифікацію судового нагляду він зазначає у таких функціях: 1) внутрішній нагляд у кожному судовому органі; 2) нагляд вищестоящих судових інстанцій за діяльністю нижчих; 3) прокурорський нагляд; 4) адміністративний нагляд Народного комісаріату Робітничо-селянської інспекції (НК РСІ). Разом з цим, якщо таке змішування нагляду та контролю полягало в тому, що Генеральний прокурор республіки, одночасно народний комісаріат юстиції, був вищою ланкою в системі органів судового управління, то для включення в систему наглядової діяльності функцій державного контролю НК РСІ підстав не було [4, с. 107]. Крім того, повноваження НК РСІ із здійснення державного контролю поширювалися на всі державні, господарські і громадські органи, установи, підприємства і організації, а після його об'єднання з ЦКК КП(б)У і ЦКК ВКП(б) і на всі нижчі ланки партійного і державного контролю, на партійні органи та організації. Не були винятком щодо цього і судові органи, тобто органи НКЮ, зокрема прокуратура. Однак якщо нагляд за діяльністю суду з боку відповідних органів Наркомюсту (за винятком прокуратури) був внутрішньовідомчим контролем, який існував включно до розпаду СРСР у кожному відомстві, то нагляд ЦКК – НК РСІ був партійно-державним контролем [4, с. 108].

Узагалі взаємовідносини прокуратури УСРР та органів НК РСІ були неоднозначні. Після об'єднання ЦКК КП(б)У та НК РСІ вони отримали право перевіряти діяльність прокуратури та за певною компетенцією дублювали повноваження прокуратури у взаємовідносинах з іншими органами [17]. Прокуратура наглядала за законністю дій НК РСІ, а остання контролювала прокуратуру, зокрема, в аспекті законності. Як показала практика, переможцем цієї правової дискусії компетенцій найчастіше виходила ЦКК – НК РСІ [4, с. 113–114].

Вказаний початковий етап функціонування прокуратури в часи радянського періоду завершився утворенням Прокуратури СРСР у червні 1933 року. У зв'язку з новим періодом зміни відбулися майже в усіх механізмах державного управління органами прокуратури, у першу чергу адміністративному, правовому та комбінованому.

Висновки. Під час створення радянської держави функції нагляду в прокуратури відновлюються, однак історичні передумови гіпертрофують саму ідею створення прокуратури аж до охоплення її «наглядом» не звичайного органу сфер, зокрема усіх сфер суспільного життя громадян держави.

Водночас вказаний непоступовий розвиток прокуратури, звичайно, не міг не відобразитися на правовій свідомості людей, щодо негативного сприйняття та ставлення до зазначеного державного органу, а тому сьогодні заклики до повного позбавлення наглядових функцій прокуратури громахають дуже голосно з побоюванням щодо повторення обмеження у зв'язку з наявністю цих функцій прав і свобод осіб.

Звичайно, що потреби нового демократичного суспільства обумовлюються позитивними еволюційними змінами всього апарату державного механізму управління, зокрема прокуратури, водночас украй непродумані поспішні емоційні та вузько політичні кроки, пов'язані із обмеженням або ліквідацією її життєво важливих та унікальних функцій, однозначно призведуть та відіб'ються з негативного боку на стані правопорядку та взагалі законності у нашій країні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Грицаєнко Л.Р. Конституційно-правовий статус прокуратури України: підручник. К.: «БІНОВАТОР», 2007. 544 с.
2. Мурза В.В. Прокуратура в державному механізмі УСРР (1922–1933 рр.): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень»; Нац. ун-т внутр. справ. Х., 2003. 19 с.
3. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки, прийнята на четвертій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=001_001.
4. Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність / Наук. ред. Ю.С. Шемшученко. Суми: «Університетська книга», 2004. 348 с.
5. Декрет Совета Народных Комиссаров Украины «О суде (декрет и временное положение)» от 19 февраля 1919 г. СУ УСРР. 1919. № 11. С. 162–163.
6. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки. Х., 1920.

7. Рогожин А.Й. Історія держави і права України. К., 2000. Т. 2. С. 154–155.
8. Семененко В.І. Історія Східної України: поновлення кайданів (1917–1921). Х., 1995. С. 231–261.
9. Попович Є.М. Управління органами прокуратури України: організаційно-правові проблеми: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. Х., 2010. 373 с.
10. I Всеукраїнський з'їзд діячів юстиції (19–23 січня 1922 р.): Стенографічний звіт. Харків? 1922.
11. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.10; Нац. юрид. акад. імені Ярослава Мудрого. Х., 2001. 376 с.
12. Ленин В.И. ПСС. Т. 45. С. 199–120.
13. Малюга В.І. Принципи організації та діяльності прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10; Київськ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. К., 2002. 205 с.
14. Вісті ВУЦВК. Харків, 1922. № 157. С. 14.
15. Сухонос В.В. Щодо становлення органів обвинувачення. *Право України*. 2001. № 5. С. 118–122.
16. Мавдрик М.Я. Становлення та розвиток прокуратури України як інституту захисту прав і свобод людини і громадянина. *Вісник ХНУВС*. 2012. № 3 (58). С. 22–35.
17. ЗУ УСРР. 1923. № 37. Ст. 512.

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ПОДОЛАННЯ ВІДКРИТОЇ ЗОВНІШНЬОЇ АГРЕСИЇ

STATE POLICY OF UKRAINE IN THE FIELD OF HUMAN RIGHTS PROTECTION IN CONDITIONS OF OVERCOMING THE OPEN EXTERNAL AGGRESSION

У статті проаналізовано проблеми формування сучасної державної політики України у сфері захисту прав людини та громадянина. Досліджено актуальні кроки в державній політиці у сфері захисту прав людини в Україні. Визначено роль міжнародної спільноти у вирішенні нагальних проблем у сфері захисту прав людини у зв'язку з відкритою зовнішньою агресією Російської Федерації. Охарактеризовано еволюцію системи правового регулювання захисту прав людини та сучасне його розв'язання в умовах подолання кризи, пов'язаною з війною на сході України та анексією Криму. На підставі проведеного дослідження обґрунтовано необхідність запровадження новітніх підходів до забезпечення захисту прав людини та громадянина в Україні як одного з найважливіших напрямів євроінтеграційних процесів в Україні загалом. Визначено нові підходи до регулювання сфери захисту прав людини в державній політиці України, зважаючи на ситуацію навколо збройного конфлікту на сході України та анексію Криму.

Ключові слова: глобалізація, державна політика, права людини, захист прав людини, державна політика у сфері захисту прав людини, війна, анексія.

В статье проанализированы проблемы формирования современной государственной политики Украины в сфере защиты прав человека и гражданина. Исследованы актуальные шаги в государственной политике в сфере защиты прав человека в Украине. Определена роль международного сообщества в решении насущных проблем в области прав человека в связи с открытой внешней агрессией Российской Федерации. Охарактеризована эволюция системы правового регулирования защиты прав человека и современные его решения в условиях преодоления кризиса, связанного с войной на востоке Украины и аннексией Крыма. На основании проведенного исследования

обоснована необходимость внедрения новейших подходов к обеспечению защиты прав человека и гражданина в Украине как одного из важнейших направлений евроинтеграционных процессов в Украине в целом. Определены новые подходы к регулированию сферы защиты прав человека в государственной политике Украины, учитывающая ситуацию вокруг вооруженного конфликта на востоке Украины и аннексию Крыма.

Ключевые слова: глобализация, государственная политика, права человека, защита прав человека, государственная политика в сфере защиты прав человека, война, аннексия.

The article analyzes the problems of formation of the modern state policy of Ukraine in the sphere of human rights and citizen protection. The current state policy in the sphere of human rights protection in Ukraine is studied. The role of the international community in solving urgent problems in the field of human rights protection in connection with the open external aggression of the Russian Federation is determined. The evolution of the system of legal regulation of human rights protection and its actual solution in the conditions of overcoming the crisis connected with the war in the Eastern Ukraine and the annexation of the Crimea have been characterized. Based on the research, the necessity of introducing new approaches to ensuring the protection of human rights and citizen in Ukraine as one of the most important directions of European integration processes in Ukraine as a whole has been substantiated. New approaches to the regulation of human rights protection sphere in the state policy of Ukraine are determined, taking into account the situation with the armed conflict in the Eastern Ukraine and the annexation of the Crimea.

Key words: globalization, public policy, human rights, human rights protection, state policy in the field of human rights protection, armed conflict, war, annexation.

УДК 351:32:338 (477)

Дубчак Л.М.

к. філос. наук, доцент,
доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національна академія державного управління при Президентіві України

Постановка проблеми у загальному вигляді. У сучасних умовах глобального розвитку світове товариство стоїть перед подоланням значної кількості проблем, пов'язаних із сучасними викликами. Серед них особливе місце займає захист прав людини та громадянина.

Нині Україна переживає складний час у зв'язку з викликами, пов'язаними з відкритою агресією Російської Федерації на сході та півдні України, що призвела до війни на Донбасі та анексії Криму. Така ситуація впливає на загальну державну політику у всіх сферах суспільної життєдіяльності та визначає пріоритети її щодо подолання цієї проблеми, зокрема, з метою відновлення державного суверенітету України, отримання миру та захи-

сту прав людини та громадянина. Відповідно, тут одним із найбільш важливих завдань, вирішення яких потребує особливої уваги, є саме захист прав людини та громадянина.

Сьогодні до цієї проблеми прикута особлива увага всього світового товариства на всіх рівнях – політиків, науковців, громадськості. Безперечно, що й наука не повинна стояти осторонь. Саме системний, аналітичний, історико-порівняльний підходи дають можливість фундаментально розглядати проблему і пропонувати шляхи її вирішення для реалізації в практиці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження поставлених перед автором завдань потребувало аналізу міжнародного та національного законодавства у сфері

регулювання питань захисту прав людини та громадянина. Проаналізовано нормативно-правові документи, якими закріплюється та регулюється реалізація концепції захисту прав людини та громадянина, що були прийняті як реакція міжнародної спільноти на ситуацію в Україні, яка склалася внаслідок відкритої агресії Російської Федерації щодо України.

Питанням державної політики у сфері забезпечення прав і свобод людини в умовах глобалізації присвячена увага у наукових публікаціях таких авторів, як Є. Романенко та А. Стичинська. Тут розкриваються відповідні аспекти зазначеної проблеми, які дають змогу вирішити поставлені в статті завдання.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Варто звернути увагу, що, незважаючи на широкий інтерес наукової спільноти та правозахисників до вирішення питання захисту прав людини, все ж воно потребує особливої уваги в умовах, які набули для України особливого значення, оскільки нині найважливішим завданням у вітчизняній державній політиці є подолання агресії Російської Федерації. Це впливає з того, що сучасні виклики в цивілізованому світі, пов'язані з глобалізаційними процесами, що наглядно демонструє Україна через пережиті наслідки зовнішніх загроз зі сторони Російської Федерації, наслідком чого стала втрата частини території держави через анексію Криму та війну на сході України, визначили нові обставини дисбалансу між цінністю верховенства права та реальністю. Саме в умовах втрати контролю на значній частині національної території через анексію та війну сучасне українське суспільство відчуває підвищене занепокоєння щодо регулювання сфери захисту прав людини.

Тому обраний напрям державної політики України на євроінтеграцію потребує комплексного наукового обґрунтування вирішення цієї проблеми та створення новітніх підходів до формування теоретико-практичних засад регулювання цієї сфери в державній політиці України з врахуванням цінностей міжнародної концепції сталого розвитку в умовах глобалізації. Тут необхідне проведення системного аналізу зазначеної проблематики та врахування правових новел у цій сфері.

Через актуальність зазначених проблем потрібно констатувати ще певну відсутність комплексних наукових розробок щодо вирішення поставлених завдань. Відповідно, необхідно в умовах сучасного розвитку держави посилити наукові та прикладні дослідження в цьому напрямі, щоб надалі імплементувати їх у практику і цим досягти реалізації міжнарод-

ної концепції сталого розвитку та наблизити Україну в досягненні стратегічної мети державної політики – євроінтеграції.

Мета статті – дослідження питань, пов'язаних з обґрунтуванням доцільності акцентуації особливої уваги в державній політиці України на реалізацію концепції сталого розвитку та сферу захисту прав людини, що найбільш актуальним є в умовах відкритих загроз зі сторони Російської Федерації, наслідком чого є анексія Криму та війна на сході України.

Виклад основного матеріалу. В умовах глобалізації увага кожної держави повинна бути сконцентрована не лише на внутрішній вимір, оскільки війна в окремій державі, розпочата зовнішнім агресором, – це загроза не лише тут, а щодо всього світу.

У зв'язку з цим важливо також мати важелі впливу на вирішення цієї проблеми на міжнародному рівні. Механізм забезпечення реалізації цих завдань полягає у необхідності узгодженості внутрішньодержавних стандартів із міжнародними, що досягається через ратифікацію міжнародних договорів.

Безпосередніми важелями контролю за дотриманням прав людини на міжнародному рівні є створення інституцій і механізмів контролю, які мають реагувати на порушення міжнародних норм у сфері прав людини і запроваджувати заходи щодо їх усунення.

На розвиток України і зокрема на те, що громадяни мають переживати в нинішніх умовах зовнішньої агресії, вплинуло складне переплетіння політичних, економічних і соціальних процесів, які були започатковані ще з розпадом Радянського Союзу. Результатом цього є існування серйозних проблем у цивільному врядуванні.

Найболючішою проблемою в сучасних умовах розвитку України є збройний конфлікт та окупація сусіднім агресором частини території держави. І це спонукає не лише до визначення державної політики у напрямі технічного подолання цієї проблеми з метою здобуття миру, але й до постановки на порядок денний вирішення проблем захисту прав людини. Адже наслідки неоголошеної війни на сході України спричиняють особливу тривогу. Про них говорять як українська влада, так і зарубіжні політики та фахівці.

Сьогодні за загальними підрахунками, які були озвучені Президентом України під час виступу на Генеральній Асамблеї ООН в Нью-Йорку 20 лютого 2019 р., ми маємо понад 13 тис. загиблих і більше 28 тис. поранених. Це включає також 298 пасажирів рейсу МН 17, який був збитий у липні 2014 року російськими військовими з ракетної системи БУК

[6], та 1300 зниклих безвісті з числа цивільного населення та комбатантів [5].

Окрім того, маємо іншу сторону проблеми – участь громадян у діяльності незаконних збройних формувань (близько 45 тис. громадян України), а також самопроголошених формувань так званих «державних структур ДНР/ЛНР», парамілітарних формувань, органів окупаційної влади (понад 346 тис. громадян України) [6].

Також війна спонукала до посилення внутрішнього міграційного переміщення населення. Нині маємо близько 1,8 млн жителів Криму і Донбасу, які змушені були залишити свої домівки внаслідок російської агресії та окупації [6].

Також складною у вирішенні є проблема населення, що проживає у районі конфлікту (близько 800 тис. осіб), яке щодня долає лінію розмежування в Донецькій, Луганській областях та адміністративний кордон з Автономною Республікою Крим (близько 45–47 тис. осіб), і вирішення проблеми відновлення матеріальної шкоди мешканцям, що проживають на території, яка нині є епіцентром зони конфлікту (близько 5 млн населення) [5].

Загалом, унаслідок російської агресії 44 тис. кв. км, або 7% території України, включно з Кримом і східними районами Донецької та Луганської областей, нині є окупованими [6].

Проблемами державного значення, вирішення яких потребує особливої уваги держави до захисту прав людини й громадянина, стали наслідки анексії Автономної Республіки Крим. Сьогодні налічується більше 1500 депортованих осіб із цього регіону та близько 4700 переміщених осіб на територію Російської Федерації, які перебували в Криму в місцях позбавлення волі [5].

Сучасна державна політика України у вирішенні проблеми подолання викликів, пов'язаних із війною на сході України та анексією Криму, формується на основі норм міжнародного права. Основою тут є Статут Організації Об'єднаних Націй (підписаний 26 червня 1945 року), згідно з яким всі її члени утримуються в їхніх міжнародних відносинах від загрози силою або її застосування проти територіальної цілісності або політичної незалежності будь-якої держави, або яким-небудь іншим чином, несумісним із цілями ООН [8].

У 2000-х роках на основі Статуту ООН були прийняті важливі Резолюції ООН, які стосуються захисту прав людини, зокрема такі:

«Основні принципи та керівні положення, що стосуються права на правовий захист і відшкодування збитків жертвам грубих порушень

міжнародних норм у сфері прав людини та серйозних порушень міжнародного гуманітарного права» (Резолюція ООН A/RES/60/147, 2006);

«Права людини та правосуддя перехідного періоду» (Резолюція ООН A/HRC/RES/12/11, 2009);

«Право на встановлення істини» (Резолюція ООН A/HRC/RES/12/12, 2009).

Особлива увага ООН була спрямована на проблему дотримання прав людини з 2014 р., коли в Україні відбулися події, які стали викликом для всього світу у зв'язку із відкритою зовнішньою агресією сусідньої країни – Російської Федерації – з метою анексії території та розгортання війни.

Реакцією ООН стало прийняття Резолюції ООН «Територіальна цілісність України» 68/262 від 27 березня 2014 року (Резолюція ООН A/68/L.39, 2014) про територіальну цілісність України, в якій підтверджувалася прихильність Генеральної Асамблеї до суверенітету, політичної незалежності, єдності та територіальної цілісності України в її міжнародно визнаних кордонах.

Відтоді така увага до України не полишає міжнародну спільноту. Важливими нормативно-правовими документами в галузі регулювання проблеми захисту прав людини та громадянина навколо ситуації, яка склалася у зв'язку з анексією Автономної Республіки Крим, стали також такі резолюції:

«Основи політики ЄС щодо підтримки правосуддя перехідного періоду» (The EU's Policy Framework on support to transitional justice, прийняті ЄС на 3426-му засіданні 16 листопада 2015 року);

«Про стан у сфері прав людини в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі (Україна)» (Резолюція ООН 71/205 від 19 грудня 2016);

«Про стан у сфері прав людини в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі (Україна)» (Резолюція ООН 72/190 від 19 грудня 2017);

Не залишилася поза увагою проблема захисту прав людини та громадянина в умовах агресії Російської Федерації на сході України та анексії Криму. Зокрема, Парламентська Асамблея Ради Європи як один із статутних органів Ради Європи, в основу діяльності якого покладена міжпарламентська співпраця всіх держав-членів Ради Європи, прийняла наступні такі резолюції:

Резолюція ПАРЕ 1988 (2014) "Recent developments in Ukraine: threats to the functioning of democratic institutions" (від 27 березня 2014 року);

Резолюція ПАРЕ 2067 (2015) "Missing persons during the conflict in Ukraine" (від 25 червня 2015 року);

Резолюція ПАРЄ 2133 (2016) “Legal remedies for human rights violations on the Ukrainian territories outside the control of the Ukrainian authorities” (від 12 жовтня 2016 року).

Сьогодні проблема захисту прав людини та громадянина у міжнародній політиці займає пріоритетне значення. Наприклад, 17 грудня 2018 року Генеральна Асамблея ООН підтримала першу безпекову резолюцію ООН щодо України з мілітаризації Автономної Республіки Крим та міста Севастополь (далі – Крим), а також районів Чорного та Азовського морів. Було засуджено триваючу тимчасову окупацію Російською Федерацією зазначеної частини території України та підтверджено невизнання анексії Криму. Адже акти агресії Російської Федерації суперечать зобов'язанням, узятим відповідно до Меморандуму про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (Будапештський меморандум) від 5 грудня 1994 року, в якому, зокрема, було підтверджено зобов'язання поважати незалежність і суверенітет та чинні кордони України. Також було підтримано прагнення України дотримуватися міжнародного права в її зусиллях із припинення тимчасової російської окупації Криму [1].

Напередодні цієї важливої події, 18 квітня 2018 року, експертному середовищу України був представлений законопроект «Про засади державної політики захисту прав людини в умовах подолання наслідків збройного конфлікту» (Засади Правосуддя Перехідного Періоду), який був підготовлений із метою розвитку державної політики на вирішення проблем, пов'язаних із відкритою агресією Російської Федерації [3].

У документі вже був презентований новий підхід до вирішення проблем збройного конфлікту на сході України та у зв'язку з анексією Криму. Тут зазначено, що пріоритетними завданнями державної політики України є гарантія та забезпечення прав людини та громадянина. Згідно із ст. 3 законопроекту конкретними кроками в державній політиці України на цьому шляху є такі:

1) створення державної системи відновлення прав людини, зокрема «захищених осіб», у зв'язку зі збройним конфліктом; компенсації збитків, завданих населенню внаслідок конфлікту, враховуючи такі негативні фактори: збитки бюджету України від окупації Автономної Республіки Крим, міста Севастополь та окремих районів Донецької та Луганської областей (щонайменше 100 млрд дол. США); відсутність обліку (державних реєстрів) загиблих, поранених і зниклих безвісті, осіб, які

перебувають у місцях несвободи у зв'язку зі збройним конфліктом, пошкодженого майна; недосконалі механізми ідентифікації особи, виплати пенсій та соціальної допомоги;

2) сприяння здійсненню громадського діалогу задля інтеграції українського суспільства, формуванню спільного, об'єктивного бачення подій та їх оцінки;

3) надання неупередженої правової оцінки діям осіб, які брали участь у збройному конфлікті, а також у забезпеченні діяльності органів окупаційної влади та самопроголошених формувань, підтримуваних державою-окупантом;

4) встановлення і дотримання гарантій ефективного захисту прав громадян України для запобігання у майбутньому збройного конфлікту, окупації, повсюдних проявів насильства та порушень прав людини. Розбудова зовнішньої та внутрішньої політики держави у спосіб, який максимально унеможлиблює в майбутньому повторення таких ситуацій [3].

Згідно з п. 1 ст. 4 законопроекту, основними завданнями державної політики України у сфері захисту прав людини з реалізації засад в умовах подолання наслідків збройного конфлікту є такі: 1) визначення механізмів визнання потерпілих осіб жертвами збройного конфлікту, вирішення питань припинення порушень їхніх прав і свобод, відшкодування збитків жертвам збройного конфлікту, відновлення порушених прав, визначення гарантій неповторення таких порушень; 2) відновлення правових зв'язків і забезпечення правової підтримки населення окупованих територій; 3) усунення триваючої та запобігання подальшій дискримінації громадян України, що проживають на окупованих територіях, та внутрішньо переміщених осіб під час реалізації їхніх прав і свобод, гарантованих Конституцією України та іншими законами, зокрема міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 4) встановлення засад політичної, кримінальної та іншої відповідальності осіб, які вчиняли воєнні злочини чи злочини проти людяності, сприяли окупації, захопленню органів державної влади та місцевого самоврядування, а також осіб, залучених до діяльності органів окупаційної влади; підстави звільнення від відповідальності, категорії осіб, щодо яких можливе застосування амністії; 5) запобігання будь-яким незаконним переслідуванням громадян за політичними мотивами; 6) гарантування та створення належних засад для безпеки учасникам діалогових ініціатив; 7) сприяння відновленню фактичного контролю над територіями, включно з відновлен-

ням діяльності органів влади, відправленням правосуддя; 8) виконання позитивних зобов'язань держави щодо додержання та захисту прав і свобод людини; 9) забезпечення дотримання принципу правової визначеності в реалізації населенням окупованих територій прав і свобод під час та після відновлення контролю України над окупованими територіями [3].

Реалізація зазначених засад у вирішенні завдань державної політики України у сфері захисту прав людини передбачає також стратегічне бачення наступних кроків на перспективу у моменті подолання наслідків конфлікту після встановлення миру.

Висновки. Отже, важливими завданням у реалізації державної політики у сфері захисту прав людини є вирішення проблем моральної сатисфакції, матеріальної компенсації, відновлення порушених прав, відшкодування збитків жертвам збройного конфлікту, забезпечення права на правду, встановлення історичної правди, притягнення винних до відповідальності, застосування заходів із запобігання безкарності та створення умов недопущення нових збройних конфліктів.

Перспективою подальших досліджень можуть стати науково-теоретичні та науково-прикладні дослідження й розробки, зміст яких більш детально та широко дасть змогу проаналізувати необхідність та ефективність реалізації новітніх підходів до забезпечення захисту прав людини та громадянина в умовах сучасних викликів, зокрема пов'язаних із відкритою зовнішньою агресією, як це переживає Україна.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Генасамблея ООН підтримала першу безпекову резолюцію України по Криму. URL: <https://prm.ua/genasambleya-oon-priynyalarishennya-shhodo-proektu-rezolyutsiyi-u-zv-yazku->

[z-militarizatsiyeyu-chornogo-y-azovskogo-moriv-tekst](https://prm.ua/genasambleya-oon-priynyalarishennya-shhodo-proektu-rezolyutsiyi-u-zv-yazku-z-militarizatsiyeyu-chornogo-y-azovskogo-moriv-tekst).

2. Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні 16 серпня – 15 листопада 2017 р. *Управління Верховного комісара ООН з прав людини*. URL: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UAReport19th_UKR.pdf.

3. Закон України «Про засади державної політики захисту прав людини в умовах подолання наслідків збройного конфлікту»: проект від 26 січня 2018 р. URL: <https://helsinki.org.ua/articles/prezentatsiya-zakonoproektu-pro-zasady-derzhavnoji-polityky-zahystu-prav-lyudyny-v-umovah-podolannya-naslidkiv-zbrojnoho-konfliktu>.

4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 4 листопада 1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

5. Оцінка ситуації в Донбаському регіоні України. Стратегічні та оперативні рекомендації для підготовки Стратегії USAID в галузі співробітництва в цілях розвитку на період з 2017 по 2022 рік. Київ, 24 квітня 2017 р. URL: <https://helsinki.org.ua/articles/otsinka-sytuatsiji-v-donbaskomu-rehioni-ukrajiny-stratehichni-ta-operativni-rekomendatsiji-dlya-pidgotovky-stratehiji-usaid-zi-spivrobitnytstva-u-haluzi-rozvytku-na-2017-2022-roky>.

6. Понад 13 тисяч загиблих та втрата 7% території – Порошенко в ООН назвав страшну ціну агресії братньої Росії. URL: <https://zn.ua/internal/donbass-aksiomy-reintegracii-265826.html>; <https://helsinki.org.ua/korotkyj-ohlyad-stanu-z-pravamy-lyudyny-v-tak-zvanyh-lnr-i-dnr>.

7. Романенко Є. Державна політика у сфері забезпечення прав і свобод людини. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 1. URL: file:///C:/Users/Serg/Downloads/Duur_2010_1_8.pdf.

8. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду ООН; Статут, Міжнародний документ від 26 червня 1945 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010.

9. Стичинська А. Співвідношення політики і прав людини // *Український науковий журнал «Освіта регіону. Політологія. Психологія комунікації»*. 2013. № 3. URL: <http://social-science.com.ua/article/1091>.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ОСВІТИ ЕЛЕМЕНТАМИ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

SUPPORTING EDUCATION SYSTEM BY ELEMENTS OF ELECTRONIC GOVERNING

УДК 37.014.62:004

Косарев Т.В.

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Київський національний торговельно-економічний університет

Лазебна І.В.

к. екон. наук, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Київський національний торговельно-економічний університет

Пасик-Косарева Н.О.

викладач кафедри іноземної філології та перекладу Київський національний торговельно-економічний університет

У статті досліджується необхідність впровадження та перспективи розвитку системи електронного урядування в галузі освіти. Зазначено вплив використання елементів електронного урядування в управлінні закладами освіти. Розглянуто переваги використання електронного навчання як для студента, так і для викладача. Особу увагу приділено функціонуванню Єдиної державної електронної бази з питань освіти.

Ключові слова: електронне урядування, електронне навчання, інформаційно-комунікаційні технології, освіта, заклади освіти, ЄДЕБО.

В статье исследуется необходимость внедрения и перспективы развития системы электронного правительства в сфере образования. Отмечено влияние использования элементов электронного правительства в управлении учебными заведениями. Рассмотрены преимущества использования

электронного обучения как для студента, так и для преподавателя. Особое внимание уделено функционированию Единой государственной электронной базы по вопросам образования.

Ключевые слова: электронное правительство, электронное обучение, информационно-коммуникационные технологии, образование, учебные заведения, ЕГЭБО.

In the article the necessity of introduction and prospects of development of the system of electronic government in the field of education are explored. The influence of the use of elements of e-governing in the management of educational institutions is noted. The advantages of using e-learning for student and teacher are considered. Particular attention is paid to the functioning of the Unified State Electronic Database of Education.

Key words: e-governing, e-learning, ICT, education, educational institutions, USEDE.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Інформаційні технології (далі – ІТ) вважаються технологією XXI століття. Є величезний ріст у сфері інформаційних технологій. Традиційно ІТ використовувався лише для надання підтримки організаціям. Нині вона відіграє стратегічну роль в організаціях, що підтримують багато бізнес-функцій, а також формує нові стратегії в організаціях. ІТ-сфера також була впроваджена у сфері урядування під назвою «e-governing». Впровадження електронного урядування (е-урядування) в освіті приводить до нових ширших інновацій. Елементи е-урядування дають змогу університетам розширити свій поточний географічний простір, взаємодіяти з потенційними студентами по всьому світу та закріпити себе як провайдерів глобальної освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вагомих наукових праць із питань дослідження електронного урядування як в Україні, так і в інших країнах світу треба виділити роботи таких учених, як А. Баріков, К. Вознюк, О. Ємельяненко, К. Линьов, В. Лур'є, Я. Олійник, Н. Павлютенко, О. Поліщук, А. Серенок тощо. У свою чергу, питання впровадження розвитку електронного урядування у сферу освіти досліджували М. Ватковська, Ю. Лях, В. Ткаченко, С. Чукут.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Попри значну кількість суттєво важливих наукових напрацювань, що

стосуються теми дослідження електронного урядування в Україні, які характеризуються різноманітністю підходів до аналізу цього явища, нині залишається не досить дослідженою реалізація елементів електронного урядування у сфері освіти в Україні. Це й зумовило вибір теми, постановку мети і завдань публікації.

Мета статті полягає у вивченні характеру змін у сфері освіти щодо впровадження елементів електронного урядування та відповідного зростання управління інформаційними технологіями.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж розглядати питання е-урядування в освіті, необхідно визначити, що ж таке електронне урядування загалом. ЮНЕСКО визначає електронне урядування так: «Управління належить до здійснення політичних, економічних та адміністративних повноважень в управлінні справами країни, включно з роз'ясненням громадянам їхніх інтересів та здійснення їхніх законних прав та обов'язків. Електронне урядування можна розуміти як виконання цього управління через електронний носій для того, щоб сприяти ефективному, швидкому та прозорому процесу поширення інформації для громадськості та інших установ, а також для здійснення діяльності державного управління» [1].

Основною метою електронного уряду є надання урядовим установам можливості покращити відносини з громадянами та біз-

несом за допомогою сучасних інформаційних технологій, таких як широка мережа, мобільні комп'ютери та Інтернет, а також сприяти кращому спілкуванню між різними органами влади. Уряд використовує інформаційно-комунікаційні технології (далі – ІКТ) для сприяння більш ефективному управлінню та робить державу більш відповідальною перед громадянами. Це сприяє покращенню доступу до державних послуг і надає більший доступ громадськості до інформації.

Сучасні послуги ІКТ, такі як Інтернет, мобільний зв'язок, бездротові пристрої та суміш інших технологій, використовуються для впровадження урядових рішень. Уряд України відіграє важливу роль у наданні послуг громадянам і промисловості, забезпечуючи легку доступність до інформації, забезпечуючи ефективне управління державою та роблячи управління більш відповідальними і прозорими для громадян [2, с. 170].

Кінцевими результатами впровадження електронного урядування є такі:

- зручність для представників влади та громадян;
- зниження вартості послуг;
- зменшення корупції;
- збільшення доходів.

Основною метою впровадження електронного урядування в освіті є підвищення рівня освіти. Елементи е-урядування у сфері освіти передбачають нові способи спілкування з учнями чи студентами, нові способи надання послуг освіти та нові способи організації та надання інформації. Розвиток ІКТ, Інтернету та мобільного зв'язку дає можливість трансформувати відносини між адміністрацією та студентами по-новому, таким способом сприяючи досягненню цілей гарної освіти.

Упровадження ІКТ може збільшити участь студентів у процесі досягнення хороших цілей освіти на всіх рівнях шляхом надання можливості онлайн-дискусійних груп і підвищення швидкого розвитку та ефективності методів навчання. Перевагою для адміністрації закладу освіти є те, що вона може забезпечити краще обслуговування за часом, що робить управління більш ефективним [3, с. 300].

Упровадження електронного урядування в освітніх системах дає змогу здійснювати ефективний моніторинг академічних стандартів, використовувати інформаційні та комунікаційні технології з метою покращення освіти, покращення інформації та надання послуг, заохочує до участі студентів у процесі прийняття рішень, забезпечує прозорість та ефективність управління та надання університетам нового каналу впровадження освіти [4, с. 236].

Ефективне використання онлайн-послуг в освітньому секторі може значно підвищити ефективність чинної системи, зменшити витрати та підвищити прозорість функціонування різних відомств. У широкому розумінні електронне управління у сфері освіти забезпечує краще надання послуг і поширення інформації для студентів та адміністрацій закладів освіти за допомогою електронних засобів.

Елементи е-урядування також можуть бути важливим інструментом для керівного органу університету, що надає такі переваги:

- розширення можливостей факультетів, студентів і заохочення їх участі в управлінні;
- прозорість і абсолютна ясність у процесі адміністрування, управління та прийому;
- можливими напрямками впровадження елементів електронного урядування в освітньому секторі є такі:

Електронне адміністрування: воно передбачає використання ІКТ (інформаційно-комунікаційних технологій) з метою поліпшення адміністративних процесів і внутрішньої роботи відділів у рамках закладу освіти.

Електронні послуги: основною метою є поліпшення надання послуг студентам шляхом надання інтерактивних послуг. Деякими прикладами інтерактивних послуг є такі: запит на отримання документів, заяви будь-якого характеру.

Використання інформаційних технологій (ІТ) у всіх аспектах життя привело до більш швидкого, легшого та набагато кращого надання послуг шляхом перегляду основних принципів надання послуг і функціонування секторів послуг [5]. Заклади освіти в усьому світі почали впроваджувати досягнення в галузі інформаційних технологій, щоб використовувати їх для надання кращих послуг студентам. Електронне урядування надає величезний вплив на функціонування освітнього сектору шляхом революції у способі надання інформації студентам та іншим пов'язаним людям. Як результат, широкий спектр ІТ-застосунків розробляється і поставляється до різних освітніх закладів.

Кількість та якість продукції, отриманої в системі освіти, суттєво покращилася завдяки впровадженню електронного урядування в цій сфері. Однак для того, щоб бути дійсно ефективною, розгорнута система повинна виходити за рамки простої комп'ютеризації записів або процесів.

Зміни, які відбулися в суспільстві наприкінці ХХ століття, привели до необхідності заміни авторитарної системи синхронного управління навчальною аудиторією асинхронним навчанням. Розвиток комп'ютерних технологій став однією з перспективних платформ

для розвитку сучасної системи дистанційної освіти, електронного навчання (e-learning), мобільного навчання (m-learning), які ефективно використовуються для різноманітних форм навчання [6, с. 80]. Вплив ініціатив електронного навчання має прямий вплив на майбутню структуру університетів як на стратегічному, так і на тактичному рівнях.

Зміна ролі викладачів та розроблення засобів електронного навчання сприяють потенційно гнучкішій організаційній структурі. Майбутнє навчання буде здійснюватися за допомогою технології е-навчання, яка надає викладачам чудові інструменти для навчання. Онлайн-методи дають можливість провадити більш ефективну освіту і дають значні переваги перед традиційними методами навчання. Це стало можливим завдяки платформам на основі технологічної реалізації, таких як дошки оголошень, віртуальні лекції та електронні бібліотеки [7, с. 102]. У середовищі е-навчання викладачі можуть запропонувати постійну освітню підтримку, оскільки студенти можуть спілкуватися з одногрупниками та викладачами, відвідувати веб-сайти та переглядати навчальні матеріали незалежно від їхнього часу та місця розташування.

Елементи е-урядування забезпечили електронну інформаційну інфраструктуру для спрощення надання послуг, зменшення дублювання та підвищення рівня та швидкості обслуговування за нижчою ціною. Це дає змогу створювати, керувати та обмінюватися інформацією в електронному вигляді між різними відділами закладу освіти. Тобто інформація, що знята один раз, може бути спільно використана всіма авторизованими користувачами. Це дає змогу уникнути ручної транскрипції та повторного введення тієї самої інформації неодноразово, коли студент звертається до нового відділу університету для деяких послуг.

За принципом е-урядування в одному місці можна скористатися різними видами послуг, що пропонуються різними відомствами, такими як стягнення зборів, надання дозволу, управління нормами, виплати зарплат і пільг. Це значно полегшує життя студентам, даючи їм змогу сприймати адміністрацію як єдиний орган, що взаємодіє з багатьма незв'язаними суб'єктами, які працюють у різних місцях у різних університетських будівлях.

Надання студентам публічної інформації може здійснюватися без будь-якої офіційної та студентської взаємодії. Студенти можуть отримати інформацію, пов'язану з процесами та процедурами університету, через систему онлайн без взаємодії з будь-яким офіційним представником університету [8, с. 187].

Фактично це дає змогу студентів швидко, інтерактивно отримати доступ до величезного масиву інформації, через комп'ютери вдома, на роботі або в зручних громадських місцях, тому що цей доступ до інформації може бути доступний у різних місцях і в будь-який час, без фізичного тиску на співробітників університету.

Одним із перших кроків до впровадження електронного урядування у сферу освіти в Україні було створення 13 липня 2011 року постановою Кабінету Міністрів України № 752 «Єдиної державної електронної бази з питань освіти» (далі – ЄДЕБО). Документ визначає, що ЄДЕБО є автоматизованою системою збирання, реєстрації, оброблення, зберігання та захисту відомостей і даних із питань освіти [9].

З 2012 року ЄДЕБО забезпечує супроводження вступної кампанії до закладів вищої освіти. З 2014 року заклади освіти почали використовувати дані ЄДЕБО для виготовлення студентських (учнівських) квитків державного зразка. А з 2015 року виготовлення документів про вищу та професійну (професійно-технічну) освіту відбувається на підставі даних Єдиної державної електронної бази з питань освіти.

Уся інформація, що міститься в ЄДЕБО, крім персональних даних та інформації з обмеженим доступом, є доступною у форматі відкритих даних. Особа має повний доступ до всіх відомостей про себе, внесених до цієї бази.

Єдина державна електронна база з питань освіти являє собою інтегровану інформаційно-телекомунікаційну систему, технічні засоби якої перебувають у межах території України, складається з комплексу автоматизованих робочих місць, об'єднаних в єдину інформаційну систему засобами зв'язку з використанням технології віддаленого доступу, має підключення до мереж зв'язку загального користування з розмежуванням прав доступу, забезпечує захист від порушень цілісності інформації, забезпечує різні рівні доступності відкритої інформації та інформації з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом [9].

Тож в Україні стартувало впровадження електронного урядування у сферу освіти, проте це впровадження базується лише на певних елементах роботи між закладами освіти та уповноваженими органами влади у сфері освіти, а також між закладами освіти (далі – ЗВО) та вступниками (на етапі подачі документів). Якщо ми говоримо про відносини «адміністрація закладу вищої освіти – студент» або між відділами закладу вищої освіти, то на цьому етапі, на жаль, у більшості закладах вищої освіти будь-які дії здійснюються

за старим форматом – черга до кабінету. Варто зазначити, що в більшості ЗВО використовуються ІТ-додатки для реалізації електронного документообігу, проте йдеться лише про надсилання документів наказового характеру від керівництва до підлеглих, при цьому використання електронного цифрового підпису використовується здебільшого для виконання функцій із роботи з ЄДЕБО.

Натомість іде велике зрушення в питанні впровадження ІКТ у відносини викладача та студента. Багатьма закладами освіти активно впроваджуються власні системи для електронного (дистанційного) або змішаного навчання. У вітчизняній практиці основними елементами моделі електронного (змішаного) навчання є лекційні та практичні уроки, семінари, практичні завдання (самостійні та контрольні роботи, реферати, доклади та інше), навчальні матеріали (підручники, методичні посібники), онлайн-спілкування (чат, форум, e-mail), індивідуальні та групові онлайн-проекти, віртуальна класна кімната, аудіо- та відеолекції, анімації та симуляції [6, с. 81]. Нині спостерігається підтримка студентів із посиленням використання передових технологій для полегшення навчання на великих відстанях [10, с. 58].

Дистанційна освіта сприяє забезпеченню навчання протягом життя для тих, хто зацікавлений у ній, гнучкому графіку навчання, поліпшенню доступу до освіти, диверсифікації можливостей дослідження, тому, щоб зробити освіту більше особистісно орієнтовною, враховуючи потреби студентів, забезпеченню високої якості освіти за максимальної гнучкості, що не залежить від часу та місця пропонованого курсу [11, с. 6].

Також варто зазначити, що принцип е-урядування «відкритості та доступу до публічної інформації» у сфері освіти реалізовано на досить високому рівні. Громадянин України та іноземець, який вирішив скористатися електронною сторінкою Міністерства освіти і науки України, має змогу отримати інформацію про нормативно-правову базу діяльності міністерства, про державні установи, підпорядковані міністерству, про різні ланки освіти – від початкової до вищої та дистанційної. Будь-який користувач може довідатись, на якій стадії обробки перебувають його документи у міністерстві. Загалом, рівень розвитку е-урядування у сфері освіти України перебуває на стадії переходу до етапу інтерактивної взаємодії, що дає можливість зробити державний інтернет-ресурс не лише дошкою оголошень, але й інструментом двосторонньої комунікації [12]. Проте, досліджуючи інтернет-сторінки

різноманітних закладів освіти, можна дійти висновку, що більшість із них не дотримується принципу «зручності користування», а навпаки, заплутує користувачів, не кажучи вже про відсутність єдиної структури інтернет-сторінки для всіх закладів освіти.

Висновки. Переваг електронного урядування нелегко досягти, і вони повинні виходити далеко за рамки простої комп'ютеризації освітніх процесів. Успішна реалізація не тільки представляє технічні виклики, але й вимагає фундаментальних змін у тому, як сьогодні працює сектор освіти. Насправді виклики, які найчастіше відбуватимуться, полягатимуть у тому, як адаптуватись до переосмислення процесів і функцій освіти та пов'язаних із ними питань нових обов'язків для співробітників і студентів. Це також зумовлює важливі питання щодо захисту інформації від несанкціонованих змін і захисту особистої інформації. Необхідно запровадити належні механізми аутентифікації користувачів і контролю доступу, щоб забезпечити доступ тільки до уповноважених користувачів.

Найважливішою рушійною силою створення та розвитку електронного управління є інновація. Для досягнення світового стандарту освіти вкрай важливо мати вдосконалені та інноваційні засоби доступу до інформації у всьому світі, що можливе лише завдяки впровадженню інформаційно-комунікаційних технологій в освітніх закладах. Для досягнення цілей ефективного адміністрування та для вирішення завдань глобалізації, міжнародної конкуренції та сучасного розвитку науки та технологій необхідно впроваджувати всі елементи електронного урядування в секторі освіти. Вищі навчальні заклади традиційно були статичними у функціонуванні та проведенні програм. Проте оскільки є підвищений попит на якісне навчання, то необхідно, щоб вищі навчальні заклади розширили свої географічні межі, щоб запровадити ініціативи у сфері управління. Електронне урядування надає вищим навчальним закладам можливість перевищувати конкуренцію та повною мірою використовувати свої традиційні та вже створені репутації.

Для викладачів елементи електронного урядування являють собою зміну у способі викладання. Для студентів електронне урядування надало альтернативу способам навчання, впроваджуючи засоби, за допомогою яких навчання може відбуватися поза лекційним залом. Електронне урядування змінить спосіб, у який студенти ставляться до закладів вищої освіти, оскільки змінюється те, як студенти співвідносяться один з одним. Це принесе нові

концепції управління, як з погляду потреб, так і відповідальності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Governance and good governance. URL: <http://mirror.undp.org/magnet/policy/glossary.html>.

2. Барікова А.А. Електронна держава: нова ефективність урядування: монографія. К.: «Юрінком Інтер», 2016. 224 с.

3. Dubey R., Dr. Ahmad E. E-Governance in Education – New Horizons. *International Journal of Science and Research*. 2016. Vol. 5. No 9. P. 300–302.

4. Fry K. E-Learning Markets and Providers: some issues and prospects. *Training and Education*. 2001. No 4. P. 233–239.

5. Dr. Sinha P. Engineering e-Governance Solutions. URL: <http://www.cdac.in/html/connect/3q2000/art02.htm>.

6. Пасик Н. Методологія впровадження моделей змішаного навчання. *Використання моделі зміша-*

ного навчання при викладанні іноземних мов: тези доповідей. 2018. С. 80–83.

7. Scott T. The Wired Campus. *Business Weekly*. 2000. No 1. P. 102.

8. Alsakarneh A.A.A., Hong S.C. The Impact of Electronic Management on Human Resource Development. *International Journal of Science and Research*. 2015. Vol. 4 No 11. P. 185–190.

9. Єдина державна електронна база з питань освіти. URL: <https://info.edbo.gov.ua/about>.

10. Косарев Т. Особливості реалізації інструментарію електронного навчання. *Використання моделі змішаного навчання при викладанні іноземних мов: тези доповідей*. 2018. С. 57–59.

11. Ткаченко В. Розвиток електронного врядування системи освіти в Естонії. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Tkachenko.pdf>.

12. Ватковська М. Розвиток електронного урядування у сфері освіти: зарубіжний досвід для України. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2014. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_2_12.

ДО ПИТАННЯ ПРО ЕФЕКТИВНІСТЬ ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЇ
ЧЕРЕЗ ЧЛЕНСТВО У МІЖНАРОДНИХ МЕРЕЖАХ УНІВЕРСИТЕТІВTHE ISSUE OF EFFECTIVE INTERNATIONALIZATION
BY INTERNATIONAL UNIVERSITIES NETWORKS MEMBERSHIP

Вища освіта стає все більш інтернаціоналізованою і все частіше передбачає інтенсивне спілкування між установами, вченими, студентами та іншими суб'єктами, такими як фінансові та промислові кола. Потреба в інтернаціоналізації наукових досліджень, формуванні універсального мультикультурного спеціаліста, зовнішнє експертне рецензування як показник вагомості дослідження та перепустка для його визнання у світі стали поштовхом для створення міжнародних мереж установ науково-дослідного та освітнього спрямування. Функціонування таких мереж має позитивний вплив, свої показники і механізми ефективності, що і становить предмет дослідження статті.

Ключові слова: вища освіта, наука, міжнародні мережі, інтернаціоналізація вищої освіти, інтернаціоналізація досліджень.

Высшее образование становится все более интернационализированным и неукоснительно предполагает интенсивное общение между учреждениями, учеными, студентами и другими субъектами, такими как финансовые и промышленные круги. Потребность в интернационализации научных исследований, формировании универсального мультикультурного специалиста, внешнее экспертное рецензирование как показатель значимости исследования и про-

пуск для его признания в мире стали толчком для создания международных сетей учреждений научно-исследовательского и образовательного направления. Функционирование таких сетей оказывает положительное влияние, имеет свои показатели и механизмы эффективности, что и составляет предмет исследования статьи.

Ключевые слова: высшее образование, наука, международные сети, интернационализация высшего образования, интернационализация исследований.

Higher education is becoming increasingly internationalized and strictly implies intensive communication between institutions, scientists, students and other subjects, such as financial and industrial actors. The need for the internationalization of scientific research, the formation of a universal multicultural specialist, external peer review as an indicator of the significance of the research and a pass for its recognition in the world have led to the creation of international networks of research and educational institutions. The functioning of such networks effects positively, has its own indicators and efficiency mechanisms, which is the subject of research of this article.

Key words: higher education, science, international networks, internationalization of higher education, internationalization of research.

УДК 378.014:339.94

Костюк Т.О.

к. політ. наук, доцент,
старший науковий співробітник
Науково-дослідна лабораторія
інтернаціоналізації вищої освіти
Київського університету
імені Бориса Грінченка

Постановка проблеми у загальному вигляді. Міжнародні спільні дослідження набули інтенсифікації завдяки створенню розгалужених міжінституційних мереж і транскордонному фінансуванню дослідницької діяльності. Саме тому інститути прагнуть брати участь у мережах, які пропонують їм можливість зосередитися на конкретних питаннях і отримати різні точки зору з цих питань. Мережі також надають можливості для отримання/посилення впливу та взаємодії, особливо з країнами та установами, з якими не встановлено контактів. Вони сприяють обміну студентами та науково-дослідній співпраці, а також надають можливість установам звертатись по надання експертної оцінки дослідженню, створювати консорціумні ради для досліджень і проектів, призначати/отримувати міжнародних рецензентів, розробляти стандарти тощо.

Мережі надають установам додаткові інструменти для започаткування і розвитку інтернаціоналізації, окрім міжінституційних обмінів і ініціатив, до таких інструментів нерідко належить фінансова підтримка. Сучасний характер світових економічних процесів і розвиток глобалізації створює перепони, обмежує у можливостях розвитку освітньо-наукових проек-

тів, масштабних міжнародних досліджень, збільшує тиск на установи через скорочення бюджету, хоча паралельно створюються можливості й ініціативи, що розширюють можливості задіяних у вищеперерахованих процесах дослідників, науково-педагогічного складу, студентів, адміністративного персоналу. Тому питання виникнення, функціонування, еволюції відповідно до вимог часу, а також впливу на загальну стратегію інтернаціоналізації в закладах-членах, підтримки та взаємодопомоги є на часі і може орієнтувати українські ЗВО під час планування і модернізації міжнародного складника освітнього і наукового процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Через практичне спрямування викладеної в статті інформації за основу було взято статистичну інформацію провідних міжуніверситетських конгломератів (Міжнародної асоціації університетів, Європейської асоціації університетів, Мережі світових університетів та іншого), доповіді Організації співробітництва та розвитку в Європі [1] через доступ до офіційних сайтів цих установ за допомогою глобальної мережі Інтернет.

З-поміж авторів, що окреслювали окремі аспекти міжнародного університетського

співробітництва в освітньо-науковій сфері та дослідженнях, цікавими були ідеї Е. Біркенса, який разом із співавторами аналізував підходи, методи та здобутки основних проектів з інтернаціоналізації, виклавши їх у звіті в контексті європейського проекту «Показники географії та профільного спрямування інтернаціоналізації» [2].

Огляд стратегій інтернаціоналізації вищої освіти, методів і перспектив їх реалізації з переміщенням фокусу уваги від загальних питань до трансформаційних процесів у вищій освіті, які впливають на інтернаціоналізацію університетів і спонукають до зміни стратегій міжуніверситетської співпраці, здійснили Е. Егрон-Полак і Т. Джарл [3, с. 2–3; 4, с. 354, 358].

Окрім зазначених джерел, ми також вивчили підходи до встановлення і розвитку міжнародної співпраці у провідних університетах України, які є членами міжнародних асоціацій університетів, і встановили, що, безперечно, основною метою є інтернаціоналізація цих ЗВО, яку, проте, кожен із них окреслює і реалізовує по-своєму. Часто це лише питання престижу, покращення рейтингових позицій, адже статистика відвідування представниками українських освітніх і наукових шкіл різних нарадчих і консультативних заходів, що проводяться мережами університетів по всьому світу надто низька, а саме там оприлюднюється бачення тієї чи іншої проблеми з регіонального фокусу, формується спільна думка, досягається консенсус, розробляються механізми покращення, модернізації чи виходу з кризи, укладаються рекомендації урядам і міжнародним організаціям.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Найчастіше в науковому дискурсі з питань інтернаціоналізації йдеться про інтернаціоналізацію вищої освіти. Друге місце за актуальністю тем належить інтернаціоналізації досліджень, спільним проектам. Про ефективність такого явища, як загальна інтернаціоналізація установи, мережі інституцій, їх призначення і роль говорять рідко.

Мета статті. Головною метою статті є огляд потреб сучасних університетів і науково-дослідних установ, що спонукають до інтеграції у міжнародні мережі, і визначення ефективності членства в таких конгломераціях.

Виклад основного матеріалу. Базою для формування міжнародної діяльності будь-якого закладу вищої освіти є підписання міжнародних угод про співпрацю. Такі угоди унормовують реалізацію міжнародної академічної мобільності учасників освітнього процесу, формування консорціумів для роботи над спільними освітніми та науковими

проектами, взаємний обмін інформацією тощо. Перевагами членства в таких організаціях є те, що:

1) членство враховується під час укладання рейтингів ЗВО, зокрема у ТОП-200;

2) Університет отримує відкритий доступ до інформаційних ресурсів цих організацій, анонсів міжнародних заходів, бере участь в анкетуваннях, опитуваннях і спільних дослідженнях для вироблення загальної стратегії в освітній, науково-дослідній сферах, тобто бере участь у формуванні міжнародного бачення тієї чи іншої проблеми;

3) членство в цих організаціях може надавати можливість встановлення контактів з іншими асоційованими членами – зарубіжними ЗВО, які поки що не належать до партнерської мережі Університету.

Сьогодні 18 університетів України є членами Міжнародної асоціації університетів, 24 – членами Європейської асоціації університетів. Такі низькі показники швидше за все зумовлені зависокими організаційними внесками як для України. На жаль, фінансове питання накладає свій відбиток на можливість участі представників українських ЗВО у спільних міжнародних заходах. Це піднімає питання ефективності роботи мережі, адже фінансове питання є важливим не лише для українських ЗВО, у світі значно більше регіонів, що розвиваються, ніж розвинених. Спочатку, як правило, у багатьох мережах, особливо периферійних, характерним є значний ентузіазм, потім інтерес до проведення зустрічей, нарад, конференцій і консультацій згасає, продукуючи причинно-наслідковий зв'язок між рівнем ентузіазму й залученістю членів мережі до участі в спільних заходах. Іноді приєднання до мереж стає приводом для адміністрації університетів закрити вимогу уряду щодо інтернаціоналізації. За відсутності стратегічного погляду на інтернаціоналізацію вибір на користь об'єднання в мережі навряд чи принесе очікувані переваги. Асоціація просто як набір членів не може називатись ефективною університетською мережею, а мережі, створені на основі провідної ідеї – місії, повинні відрізнятися від представницьких або пропагандистських мереж. Багато мереж прагнуть залучити елітні чи відомі установи, що сприяло б розвитку бренду або автоматично розцінювалось як показник якості.

Іноді мережі можуть компенсувати дефіцит фінансування та потенціалу, встановити імператив ключових орієнтирів і стимулювати стратегічне мислення щодо вирішення проблем, які стоять перед глобальною вищою освітою. Мережі також беруть участь у зусил-

лях зі зміцнення довіри до інституцій, що діють на міжнародному рівні та надсилають або залучають іноземних студентів. Взаємне визнання ступенів, спільне навчання та наукові партнерства є до певної міри основними довгостроковими наслідками ефективного функціонування міжнародної мережі. Однак, на жаль, нарікань на неефективне членство, невідповідність вживаних заходів потребам і очікуванням трапляються частіше. Крім того, як було продемонстровано на прикладі українських університетів, установи, розташовані в країнах із низьким рівнем економічного розвитку, можуть не мати фінансових можливостей або не відповідати стандартам якості, щоб приєднатися до мережі успішних міжнародних університетів, що фактично ставить під сумнів такий критерій участі, як паритетність і «глобальний» характер деяких мереж.

До питання про місії та членську розгалуженість мережі.

Мережі можуть створюватись на основі або географічних критеріїв, або спільної проблематики досліджень, можуть зосереджуватись на одному предметі або бути мультизадачними. Мережеві переваги включають такі:

- сприяння обміну інформацією між персоналом, студентськими обмінами, спільними програмами підготовки спеціалістів;
- обмін і поширення інформації та/або досвіду;
- участь у конференціях інших організацій;
- участь у конференціях одного з членів;
- спільне ініціювання заходів, реформ чи законодавчих змін;
- дієва міжнародна мережа вимагає більш чіткого визначення цілей та продукує високоякісний позитивний вплив на всю світову спільноту. Деякі мережі стверджують, що вони є міжнародними, охоплюючи лише певну частину світу або домінуючу культуру і не звертаючи уваги на інші аспекти.
- міжнародні мережі, які не мають своєї специфіки, мають тенденцію бути неефективними та неґрунтовними. Розгалуженість і вагомість цілей повинні бути ретельно збалансовані.

До питання про ефективність функціонування мереж.

1. Мережі добре функціонують, коли є синергія між практичними інтересами та можливостями для повсякденної діяльності науковців (дослідницької та/або освітньої) та ширшого кола стратегічних цілей інших представників ЗВО. Вони найкраще працюють, якщо в них є чіткі критерії та чіткі цілі членства в мережах, а коли більш глобальні цілі та стратегії не узгоджені з первинними й основополож-

ними для більшості співробітників установи, ефективність втрачатиметься.

2. Міжнародні мережі часто працюють краще, коли вони підтримують відкриту та постійну комунікацію, забезпечують як вертикальний, так і горизонтальний обмін між структурними підрозділами, студентами та викладачами, зміцнюють зв'язки між установами, поширюють досвід.

3. Належність до мереж є корисною, коли є зворотний зв'язок і амортизація витрат, наприклад: внески – прибутки (фінансові, інтелектуальні, інформаційні, безпекові тощо); крім того, ефективні мережі дотримуються правила паритетності ставлення до кожного члена і відносин між членами, не допускаючи виняткового статусу для жодного учасника.

4. Безперервність членства та відданість тих, хто представляє інституції в мережах, підвищує стійкість і додану вартість мереж. Ключове керівництво мережею забезпечує безперервність, інновації та відданість справі.

5. Застосування всіх переваг у межах інституції та їх об'єднання на глобальному рівні вимагає потужної організаційної спроможності як в установах, так і в самих мережах.

6. Установи, які відповідають за визначення обсягу та цілей мереж, до яких вони належать, повинні моніторити взаємовідносини всередині конгломерації, знімати будь-яку напруженість, запобігати будь-яким потенційним конфліктам інтересів, які можуть виникнути, тобто:

- чи надає мережа можливість співпраці або породжує конкуренцію?
- що превалює: партнерство чи комерціалізація?
- що в пріоритеті: обмін або продаж?
- як досягається баланс взаємної вигоди з власними інтересами щодо членства в мережах?
- вектор спрямування першочергових цілей у бік розбудови інституційної спроможності кожного члена або бренду мережі?
- чи мережа функціонує за принципом прозорості?

7. Додана цінність мереж зазвичай є результатом збалансованості між проведеним аналізом стратегічних тенденцій (порівняльний аналіз, огляди, бенчмаркінг тощо) та застосуванням інструментів і досвіду (наприклад, практичні питання, такі як розміщення студентів, спільна дослідницька робота, а також направлення студентів до найбільш відповідного університету).

8. Персонал університету на різних рівнях повинен добре усвідомлювати напрями діяльності мережі та бути в змозі сприяти ефектив-

ності її діяльності. Чітка політика стимулювання повинна допомогти факультету/структурному підрозділу набувати членства у міжнародних мережах, забезпечуючи при цьому факультет/структурний підрозділ інструментами (наприклад, набуття мовних навичок) для цього.

9. Внутрішнє забезпечення якості та циклічна оцінка організаційної структури та впливів мережі, вочевидь, сприятиме позитивному впливу.

До питання про раціональне та конструктивне членство в мережах:

1. Інституції повинні спершу задати питання про типи міжнародних мереж, які вони потребують, а потім шукати мережі, які відповідають їхнім профілям і цілям. Отже, установи повинні мати чітке уявлення про те, чого вони хочуть досягти через приєднання до мереж і які результати дадуть цілі мережі,

2. Перед приєднанням до мережі варто поставити такі запитання:

- як визначити успішну мережу?
- що робить її відмінною від інших?
- як мережа може сприяти інституційному розвитку?

– як мережа може допомогти побудувати інституційний бренд?

– яких зусиль вона потребуватиме за приєднання до людських ресурсів, зборів і грантів?

Заходи до розгляду на інституційному рівні:

– знати географічне та цільове покриття мережі та розуміти, як вони можуть сприяти досягненню інституційних цілей;

– забезпечувати стійку підтримку мереж людськими ресурсами та фінансуванням для обслуговування мереж;

– дослідити, як мережі можуть допомогти досягнути цілей довгострокового планування;

– сформувати групу однодумців для довгострокового прогресу;

– забезпечити здатність керівництва мереж ефективно зосередитися на інтересах установ, одночасно впроваджуючи свої ініціативи та інновації;

– поширювати результати діяльності мережі та досліджень кожного її члена для кожної інституції-члена.

Висновки. Проведене дослідження наводить на полярні висновки. З одного боку, мережі закладів вищої професійної освіти ставлять за мету захист загальнокультурних цінностей

та правових принципів у сфері вищої освіти, створення гнучкої правової бази, яка регламентує взаємини між освітніми закладами всього світу, представлення та захист інтересів університетів на світовій арені. Вони є свого роду форумом для регулярного обговорення досягнень, проблем і перспектив вищої освіти, а також обміну професійним досвідом. Практична діяльність таких мереж складається з проведення тематичних конференцій, досліджень із проблемних і перспективних питань розвитку вищої освіти, співпраці з міжнародними організаціями, видання різних інформаційно-аналітичних матеріалів, наукових публікацій. Крім того, частою практикою є фінансова підтримка своїх членів через систему грантів і премій. Саме членство у міжнародних мережах за професійним спрямуванням забезпечує закладам вищої освіти можливість отримувати інформацію про потреби, проблеми та шляхи їх вирішення, консультативну та іншого роду допомогу для їх подолання, світові тенденції в галузі, незважаючи на регіональні та національні, політичні й економічні реалії.

З іншого боку, національні університети часто вступають у міжнародні мережі не для того, щоб відслідковувати та імплементувати інновації, а для підвищення рейтингових позицій. Крім того, бюджетні можливості українських ЗВО часто обмежені, що унеможливує участь науковців і дослідників у закордонних мережових заходах, а отже, і здатність впливати на нормотворчі та регулятивні заходи.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Approaches to Internationalisation and Their Implications for Strategic Management and Institutional Practice. *OECD Final report*. 2012. URL: <http://www.oecd.org/education/imhe/Approaches%20to%20internationalisation%20-%20final%20-%20web.pdf>.

2. Beerkens E. et al. Indicator Projects on Internationalisation – Approaches, Methods and Findings. *A Report in the Context of the European project "Indicators for Mapping & Profiling Internationalisation" (IMPI)*, CHE Consult. Germany, 2010.

3. Egron-Polak E. Monitoring internationalisation of higher education. *International Higher Education*. No. 63. Spring 2011. The Boston College Center for International Higher Education. Boston. P. 2–3.

4. Jarle T. Two worlds of change: on the internationalisation of universities, Globalisation, *Societies and Education*. 2010. Vol. 8. No. 3. P. 351–368.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЯКОСТІ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄС. ПОРІВНЯННЯ ПОЛІТИК ТА СТАНДАРТІВ

STATE REGULATION OF QUALITY OF WATER SUPPLY AND WASTEWATER IN UKRAINE AND EU COUNTRIES. COMPARATIVE POLICY AND STANDARDS

У даній статті проаналізовано державну політику у сфері водопостачання та водовідведення, спрямовану на регулювання якості водопостачання та водовідведення. Автор розглядає характерні риси якості продукції (товару та послуг) та визначає правові, економічні та організаційні засади забезпечення якості продукції. Окрема увага приділяється якісним характеристикам послуг водопостачання та водовідведення як життєво важливій та неконкурентній продукції. Автором розглянуто європейський досвід регулювання якості послуг водопостачання та водовідведення на основі англійської, французької та німецької моделей. У результаті дослідження автор доходить висновку, що державне регулювання має бути спрямоване на забезпечення якісного обслуговування споживачів за ціною, яка дозволяє постачальникам працювати ефективно (баланс тарифу і якості послуги).

Ключові слова: водопостачання, водовідведення, державне регулювання, якість послуг, європейський досвід, управління якістю.

В даній статті приводиться аналіз державної політики в сфері водоснабження і водоотведення, направленої на регулювання якості водоснабження і водоотведення. Автор розглядає характерні риси якості продукції (товару і послуг) і визначає правові, економічні і організаційні основи забезпечення якості продукції. Особливу увагу приділяється якісним характеристикам послуг водоснабження і водоотведення як життєво важливій і неконку-

рентної продукції. Автором розглянуто європейський досвід регулювання якості послуг водоснабження і водоотведення на основі англійської, французької і німецької моделей. В результаті дослідження автор приходив до висновку, що державне регулювання повинно бути спрямоване на забезпечення якісного обслуговування споживачів по ціні, яка дозволяє постачальникам працювати ефективно (баланс тарифу і якості послуги).

Ключевые слова: водоснабжение, водоотведение, государственное регулирование, качество услуг, европейский опыт, управление качеством.

This article analyzes the state policy in the field of water supply and wastewater, aimed at regulating the quality of water supply and wastewater. The author considers the characteristic features of the quality of products (goods and services) and determines the legal, economic and organizational principles for ensuring the quality of products. Particular attention is paid to qualitative characteristics of water supply and wastewater services as vital and noncompetitive products. The author reviews the European experience in regulating the quality of water and wastewater services on the basis of English, French and German models. As a result of the study, the author concludes that state regulation should be aimed at providing high-quality consumer services at a price that allows suppliers to work efficiently (balance of tariff and quality of service).

Key words: water supply, wastewater, state regulation, quality of services, European experience, quality management.

УДК 351:628.1

Крилова І.І.

к. юрид. наук, докторант кафедри економічної політики та врядування Національна академія державного управління при Президентові України

Постановка проблеми у загальному вигляді. У більшості країн Європи мешканці щоденно п'ють воду з-під крана. Вони використовують її безпосередньо зі спеціальних фонтанчиків у публічних місцях, часто розташованих прямо на вулиці. Мешканці Європи п'ють воду з-під крану, тому що: по-перше, вона є доброякісною; по-друге, доступна «негайно»; по-третє, вони просто «так звикли». Існує стереотипна думка, що люди до води відносяться так, як до підприємства, яке їй надає, яке відповідальне за її постачання й якість. Отже, водопостачальні компанії повинні мати добру репутацію, приймати активну участь в інформуванні місцевої громади про якість, корисність і переваги водопровідної води. Вони своєю діяльністю мають довести позитивний імідж як компанії, так і продукту – послуги, яку вони пропонують для споживання. Крім того, кожен член суспільства в розви-

нутих європейських країнах відчувається відповідальним за чистоту навколишнього середовища, кожен свідомий того, що ПЕТ-пляшка з-під води розкладається до 500 років, а також що вода в упаковці потребує затрат на транспортування, яке певним чином також забруднює водний басейн. Такий стан речей не склався одразу, він формувався поступово завдяки продуманій державній політиці у сфері охорони води, водопостачання і водовідведення, також завдяки законодавчим нормам, які жодна компанія не може ігнорувати в демократичному суспільстві. Зважаючи на бажання України увійти до євроспільноти, кожній особі, кожному суб'єкту господарювання, державним органам, державі в цілому необхідно активно намагатися переходити на європейські стандарти, зокрема і у сфері водопостачання і водовідведення. Отож проблема державного регулювання якості водопоста-

чання та водовідведення є актуальною для нашої країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед останніх досліджень, присвячених якості питного водопостачання, варто назвати публікації Зоріної О.В. [13], Рябець К.А. [28], Семенович В.К., Шатаєвої Т.О. [29] та ін. Проте їх дослідження стосуються в першу чергу імплементації європейських директив щодо якості питної води. Питання державного управління у сфері житлово-комунального господарства досліджували Олійник Н.І. [19], Ігнатенко О.П. [14], Запатріна І.В. [12], Сугак Т.М. [30] та ін. Однак питання державного регулювання якості послуг водопостачання та водовідведення залишилося поза увагою дослідників.

Виклад основного матеріалу. Якість продукції є економічною категорією і визначається як сукупність корисних властивостей і характеристик продукції (товару або послуги), якими визначається її здатність задовольняти встановлені або передбачувані потреби споживача щодо конкретних цілей їх використання чи споживання [17]. Належна якість товару, роботи або послуги – властивість продукції, яка відповідає вимогам, встановленим для цієї категорії продукції в нормативно-правових актах і нормативних документах, та умовам договору зі споживачем [25]. Якість продукції характеризується показниками безпеки, новизни, довговічності, надійності, економічності, ергономічності, естетичності, екологічності та іншими споживчими властивостями товару чи послуги, які надають їм здатність задовольняти зумовлені або передбачувані потреби в системі виробничих чи соціально-економічних відносин. В Україні вимоги до якості продукції формуються виробниками продукції, а також уповноваженими державними органами й установами. Пріоритет щодо вимог до якості продукції, ступеня її відповідності конкретним показникам належить споживачеві. Ці вимоги закріплюються у відповідних технічно-юридичних документах (стандартах, технічних умовах, правилах, регламентах, нормах і нормативах тощо), а також у конкретних договорах. Сукупність таких актів і документів становить основу прав, забезпечення управління якістю продукції. Визначальним чинником якості продукції є підтвердження її відповідності встановленим законодавством вимогам [17]. Правові, економічні та організаційні засади забезпечення якості продукції визначені Законами України «Про захист прав споживачів», «Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини», «Про стандартизацію», «Про тех-

нічні регламенти та оцінку відповідності», «Про акредитацію органів з оцінки відповідності», окремими нормами Цивільного та Господарського кодексів України та ін. Згідно із цими актами якісна продукція, що виготовляється і поставляється, має відповідати стандартам, технічним умовам, іншій технічно-юридичній документації, зразкам (еталонам) або договірним вимогам. Порушення нормативних вимог до якості продукції (товару) є підставою для визнання її недоброякісною за наявності ознак, передбачених Законом України «Про вилучення з обігу, перероблення, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції». А в разі невідповідності продукції (товару або послуги) вимогам якості споживач має право протягом гарантійного строку або інших строків, установлених обов'язковими для сторін правилами чи договором, за своїм вибором вимагати від продавця або виконавця: безоплатного усунення недоліків чи відшкодування витрат на їх виправлення споживачем або третьою особою; заміни на аналогічну продукцію (товар) належної якості; відповідне зменшення купівельної ціни; заміни на такий самий товар іншої моделі з відповідним перерахуванням купівельної ціни; розірвання договору та відшкодування збитків, яких зазнав споживач.

Стосовно товару встановлено багато показників якості, які відрізняються залежно від типу і виду продукції, але серед яких можна виділити основні: призначення, надійності, технологічності, ергономічності, естетичності, стандартизації, економічності та ін. [9; 16; 15]. Однак послуги – дуже специфічний вид продукції, що відрізняється різновидом і неоднорідністю. Особливості послуг полягають у тому, що: якість послуг важко оцінити чисельно; споживач послуги сам є учасником технології її виконання; мала ймовірність попередньої перевірки якості послуги; послуги не складуються, оперативно реалізуються споживачеві; послуги не можуть мати матеріальний вигляд; не можна спочатку випробувати якість послуги на одному споживачеві, а потім знову її правильніше надати, тощо. У зв'язку із цим для послуг існує специфічний набір показників якості: під час надання послуги враховується якість матеріальних елементів, що використовуються; надійність наданої послуги; своєчасність наданої послуги; надання споживачеві послуги в повному обсязі (повнота); соціально-психологічний показник послуги (ввічливість по відношенню до споживача, забезпечення комфорту, гнучкість і передбачливість співробітників, ступінь гармонійної ув'язки з оперативними запитами і побажан-

нями клієнтів); доступність послуги; комунікабельність (підприємство, що надає послугу, забезпечує можливість простих і оперативних інформаційних і матеріальних обмінів); безпечність послуги (гарантування того, що пропонована послуга не заподіє шкоди життю і здоров'ю споживача, буде нешкідлива для навколишнього середовища) [9; 16; 15]. Говорячи про продукцію як предмет діяльності суб'єкта господарювання, слід сказати, що загальне значення якісного показника продукції – це підвищення конкурентоспроможності підприємства виробника продукції. Але особливістю послуги із централізованого водопостачання та водовідведення є належність її до неконкурентної продукції, яка виробляється природними монополістами. При цьому природні монополісти не схильні до запровадження інновацій, підвищення якості та збільшення обсягів продукції, саме тому постає необхідність їхнього державного регулювання [10, с. 73; 8, с. 73].

Особливості послуг із водопостачання та водовідведення визначені Законами України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення», «Про житлово-комунальні послуги» та «Про природні монополії», згідно з якими послуга із централізованого водопостачання і водовідведення є результатом господарської діяльності із забезпечення споживачів питною водою за допомогою комплексу об'єктів, споруд, розподільних водопровідних мереж, пов'язаних єдиним технологічним процесом виробництва та транспортування питної води, а також із відведення та очищення стічних вод за допомогою системи централізованого водовідведення [26; 21; 27]. Надання послуг із централізованого водопостачання і водовідведення здійснюється на договірній основі між виконавцем послуги і споживачем. Виконавець комунальної послуги (в т.ч. послуги із централізованого водопостачання та водовідведення) зобов'язаний: забезпечувати своєчасність надання, безперервність і відповідну якість комунальних послуг згідно із законодавством та умовами договорів про їх надання, в тому числі шляхом створення системи управління якістю відповідно до національних або міжнародних стандартів; без додаткової оплати надавати в установленому законодавством порядку необхідну інформацію про ціни/тарифи, загальну вартість місячного платежу, структуру ціни/тарифу, норми споживання та порядок надання відповідної послуги, а також про її споживчі властивості та іншу інформацію, передбачену законодавством; розглядати у визначений законодавством строк претензії

та скарги споживачів і проводити відповідні перерахунки розміру плати за комунальні послуги в разі їх ненадання, надання не в повному обсязі, несвоєчасно або неналежної якості, а також в інших випадках, визначених договором про надання комунальних послуг; своєчасно реагувати на виклики споживачів, підписувати акти-претензії, вести облік вимог (претензій) споживачів у зв'язку з порушенням порядку надання житлово-комунальних послуг; тощо [21]. Під час надання послуги із централізованого водопостачання та водовідведення враховується якість питної води як елемента, що використовується і який має відповідати показникам державного стандарту [26]. Державне регулювання у сфері комунальних послуг, у тому числі сфері водопостачання та водовідведення, здійснюється відповідно до Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» [20]. Завданням державного регулятора у сфері енергетики і комунальних послуг є збалансування інтересів суб'єктів господарювання, споживачів та держави; захист прав споживачів товарів і послуг у частині отримання товарів і послуг належної якості та в достатньому обсязі за економічно обґрунтованими цінами, а також стимулювання підвищення їх якості і задоволення попиту на них, та ін. Об'єктом державного регулювання у сфері комунальних послуг є діяльність суб'єктів природних монополій. Жодного нормативу щодо стандартів якості послуг водопостачання та водовідведення та санкцій за їх порушення державним регулятором не видано. І тут вимальовується різниця між підходами до державного регулювання у сфері водопостачання та водовідведення європейських країн та національними. Оскільки об'єктом державного регулювання в європейських країнах (незалежно від виду регулювання та моделі управління підприємствами сфери водопостачання та водовідведення) є послуга з водопостачання та водовідведення, її якість та доступність, задоволення споживачів, захист прав споживачів, а об'єктом національного державного регулювання – діяльність підприємств (ціни, тарифи на продукцію; доступ споживачів до продукції; інші умови здійснення підприємницької діяльності). Таким чином, хоча захист прав споживачів товарів і послуг у частині отримання товарів і послуг належної якості та в достатньому обсязі і визначений серед основних завдань національного державного регулятора комунальних послуг, залишається відкритим питання реалізації такого права споживача на якість послуги, механізму підтвердження якісного рівня послуг та захисту права споживача. Дуже важливо

не просто прописати норми та зобов'язання щодо якості, а й мати механізм їх реалізації та зворотний зв'язок зі споживачем – для зрозуміння ефективності реалізації цих норм.

Пересічному споживачеві дуже складно зорієнтуватися в системі нормативно-правових актів, які прямо та опосередковано регулюють якість водопостачання та водовідведення та захист прав споживача на якісне водопостачання та водовідведення. Зокрема, Конституція України проголошує право кожної людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля, на достатній життєвий рівень; держава забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя. Закон України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» декларує про належну якість питного водопостачання та визначає її одним із принципів державної політики [26]. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» встановлює вимоги до господарсько-питного водопостачання і місць водокористування. Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» визначає права та обов'язки підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності у сфері захисту населення від інфекційних хвороб щодо забезпечення населення питною водою. Закон України «Про захист прав споживачів» регулює відносини між споживачами товарів, робіт і послуг та виробниками і продавцями товарів, виконавцями робіт і надавачами послуг різних форм власності, встановлює права споживачів, а також визначає механізм їх захисту та основи реалізації державної політики у сфері захисту прав споживачів. Згідно з Правилами надання послуг із централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 № 630, послуги із централізованого водопостачання та водовідведення повинні відповідати вимогам щодо якості і тиску води, а також розрахунковим нормам витрати води в точці розбору. Правила користування системами централізованого комунального водопостачання та водовідведення в населених пунктах України, затверджені наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України № 190 від 27.06.2008 р. (зареєстровані в Міністерстві юстиції 07.10.2008 р. по № 936/15627), визначають порядок користування системами централізованого комунального водопостачання та водовідведення. Правила технічної експлуатації систем водопостачання та каналізації населених пунктів України, затверджені наказом Державного комітету України по жит-

лово-комунальному господарству № 30 від 05.07.1995 р. (зареєстровані в Міністерстві юстиції України 21.07.1995 р № 231/767), встановлюють порядок технічної експлуатації систем і споруд водопостачання та водовідведення міст та інших населених пунктів України. До системи стандартів у сфері питної води та питного водопостачання входять національні стандарти, міжнародні та регіональні стандарти, що визначають методики досліджень (випробувань) безпечності і якості питної води. У сфері питної води та питного водопостачання встановлюються: нормативи питного водопостачання; екологічні нормативи якості води джерел питного водопостачання; технологічні нормативи використання питної води; технічні умови у сфері питної води та питного водопостачання (ст. 29) [26]. Гігієнічні вимоги щодо якості питної води різних видів: водопровідної, фасованої, в пунктах розливу (автоцистерни, кіоски), бюветах, колодязях, а також яка використовується на харчових підприємствах для виробництва продукції, встановлюються Державними санітарними нормами та правилами «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною» (ДСанПіН 2.2.4-171-10), затвердженими наказом МОЗ України від 12.05.2010 № 400. Національний стандарт ДСТУ 7525:2014 «Вода питна. Вимоги та методи контролювання якості» чинний із 2015 року, містить нормативи якості питної води і встановлює вимоги до методів її контролювання в централізованому та нецентралізованому водопостачанні [18], та інші національні стандарти.

Законодавець зазначив вимоги щодо якісних показників послуг і допустимі норми відхилення від якісних показників послуг із централізованого водопостачання та водовідведення, які узагальнено таким чином (табл. 1).

Тобто законодавець зобов'язав виконавця/надавача послуг проводити перерахунок розміру плати за фактично надані послуги шляхом зменшення розміру плати за надання послуг з урахуванням вимог [24]. Разом із тим, процедура підтвердження (оскарження) споживачем факту неякісного надання або ненадання послуг із централізованого водопостачання та водовідведення на практиці є дуже складною та неефективною, оскільки вона не прописана в законодавстві, а також не передбачає відповідальність виконавця послуг із централізованого водопостачання та водовідведення, окрім як здійснення перерахунку.

Складність визначення факту неякісного водопостачання та водовідведення пов'язана з нерозумінням технологічного процесу водопостачання та водовідведення

Таблиця 1

Вид послуги	Кількісні і якісні показники	Відхилення від показників	Допустимий строк відхилення від показників	Зменшення плати за надані послуги	Розрахункова одиниця
Централізоване постачання холодної води	безперерйне або за затвердженим режимом надання послуг протягом року	перерви у наданні послуг із централізованого постачання холодної води	не більш як 6 годин на добу при цілодобовому водопостачанні та не більш як 30% загального часу постачання води за графіком (не більше ніж два рази на місяць)	на 3,3% місячної плати за кожну добу перевищення допустимого строку відхилення	на одну особу за місяць
	склад і властивості води згідно з державним стандартом на питну воду, вимогами санітарного законодавства та дозволами Держспоживстандарту	невідповідність складу і властивостей води державному стандарту на питну воду вимогам санітарного законодавства та дозволам Держспоживстандарту	не допускається	на 20% за весь строк невідповідності складу і властивості води	на одну особу за місяць або за 1 куб. метр холодної води
Водовідведення	безперерйне водовідведення	перерви у водовідведенні	одна доба на місяць	на 3,3% місячної плати за кожну добу перевищення допустимого строку відхилення	на одну особу за місяць

* Складено автором на підставі [24]

від джерела до споживача, моніторингом якісних показників питної води тощо. Зокрема, технологічний процес централізованого питного водопостачання розрізняє три стану води: видобута вода; очищена вода; вода в системі розподілу, яка доставляє очищену воду до споживачів. Продовженням системи розподілу є внутрішньо будинкова мережа, сантехніка. Тобто по мірі того, як вода постачається до споживача, вона може втрачати свої якісні показники (в порівнянні з тими, які показує лабораторний контроль на контрольних точках забору води). Тому питання якості водопостачання та водовідведення має враховувати багато аспектів і вирішуватись за участі і споживачів, і виконавців послуг, і відповідальних державних органів.

Виробництво послуг водопостачання та водовідведення супроводжується управлінськими рішеннями, в тому числі і щодо забезпечення якості послуг. Ефективність таких рішень пов'язують із управлінням якістю на підприємстві водопостачання та водовідведення, що також регламентується різними державними стандартами. Однак ці стандарти не є обов'язковими для підприємств і впроваджуються підприємствами за власним бажанням. Оскільки сфера управління якістю згідно із Законом України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» належить до законодавчо нерегульованої сфери, в ній здійснюється добровільна оцінка відповідності (тобто на добровільних засадах, у будь-яких формах, включаючи випробування, декларування відповідності, сертифікацію та інспектування, відповідність будь-яким заявленим вимогам).

Послуги водопостачання та водовідведення в країнах ЄС є послугами загального (економічного) інтересу. Вони регулюються на рівні ЄС та на національних рівнях. Водна рамкова директива 2000/60/ЄС, Директиви щодо водної промисловості (Директива про питну воду (DWD), очищення міських стічних вод (UWW) та Директива про воду для купання (BWD)) регулюють екологічні та медичні стандарти на рівні ЄС і

впроваджуються в національне законодавство країн – членів ЄС. Кожна європейська країна з урахуванням зазначених Директив приймає свої нормативно-правові акти з вимогами щодо якісних показників питної води та послуг водопостачання та водовідведення, які можуть бути жорсткіше або м'якше, ніж у директивах. Крім того, країни дотримуються Керівництва ВОЗ із якості питної води, яке лежить в основі національних норм та стандартів безпечного водопостачання [3].

Говорячи про стандарти управління якістю, слід зазначити, що в країнах ЄС запроваджено міжнародні стандарти ISO. Зокрема, у сфері водопостачання та водовідведення прийнято більше 500 стандартів безпеки та стабільності, якості та вимірювань [4]. Три базових стандарти щодо діяльності з водопостачання та водовідведення допомагають операторам водопостачання та водовідведення досягти рівня якості, який найкращим чином відповідає очікуванням споживачів і принципам сталого розвитку. ISO 24510, ISO 24511, ISO 24512 [5].

Організація водопостачання та водовідведення (вибір моделі управління та регулювання) відповідно до Протоколу 26 до Договору про функціонування ЄС є компетенцією держав – членів ЄС. Послуги з водопостачання та водовідведення визначені в статті 2 (38) Водної рамкової директиви як: «Водні служби» означає всі служби, що забезпечують сім'ям, державним установам або представникам інших видів господарської діяльності: (а) відведення, загачування, зберігання, оброблення і розподіл поверхневої або ґрунтової води, (b) послуги стосовно збору і перероблення використаної води, що потім скидається в поверхневі води [11]. Однак оскільки управління послугами з водопостачання та водовідведення є національною компетенцією, визначення поняття «послуги водопостачання та водовідведення» варіюється від країни до країни і може включати діяльність, яка виходить за рамки визначення, закріпленого у Водній рамковій директиві.

Як правило, якість обслуговування споживачів у сфері водопостачання та водовідведення у країнах ЄС визначається компетентним органом відповідно до встановлених нормативів. Якщо встановлені нормативи не виконуються, водні оператори зобов'язані виплатити компенсацію споживачам. Залежно від країни та способу організації надання послуг споживачі можуть подати скаргу до різних органів, таких як: сервісні центри, муніципалітети, ради споживачів, національні регулятори, омбудсмени, арбітражі та суди. Моніторинг якості питної води, як правило, покладається на органи

охорони здоров'я (Міністерство охорони здоров'я та їхні регіональні / місцеві органи). Захист водних ресурсів та встановлення екологічних стандартів зазвичай є компетенцією Міністерства охорони навколишнього середовища та / або басейну річок та / або регіональних органів влади, а також національних екологічних установ [7].

Питання регулювання якості послуг у країнах ЄС найкраще розглядати в залежності від провідних європейських форм управління підприємствами водопостачання та водовідведення: англійської, французької та німецької. За англійської моделі існує повна приватизація з ретельним державним регулюванням. Усі об'єкти водопостачання та водовідведення (включно із мережами) перебувають у приватній власності, але залишаються під жорстким контролем незалежних регуляторів: Національного управління по річках як регулятора навколишнього середовища; Інспекції питної води як регулятора якості питного водопостачання; Економічного регулятора – Органу з регулювання водних послуг (OFWAT) [6]. Запорука захисту прав споживачів у випадку повної приватизації сфери водопостачання та водовідведення лежить в основі розподілу ролей державного регулювання та виробництва послуг із водопостачання та водовідведення. Споживачі мають право на гарантовані мінімальні стандарти обслуговування, встановлені урядом. Якщо виробник послуг не відповідає якомусь із цих стандартів обслуговування, то він зобов'язаний компенсувати певний платіж потерпілому споживачу. Ofwat слідкує за дотриманням стандартів якості та рекомендує розміри компенсацій споживачам. Стандарти якості містять чіткі вимоги щодо обслуговування споживачів, розгляду їх скарг, претензій (у т.ч. час розгляду та відвідування) тощо. Ofwat захищає інтереси споживачів шляхом підтримання конкуренції; слідкує за водними компаніями, щоб вони правильно виконували свої функції; забезпечує, щоб водні компанії могли фінансувати свої функції; сприяє економії та ефективності, досягненню сталого розвитку. Інспекція питної води регулює якість питного водопостачання, перевіряє водні компанії на відповідність стандартам безпечного водопостачання. Рада споживачів води представляє інтереси споживачів послуг водопостачання та водовідведення, розглядає скарги споживачів, які не були задоволені водними компаніями [6; 7].

Французька модель передбачає державно-приватні партнерства та регулювання на рівні муніципалітетів. Основні принципи цієї моделі – партнерство, самоокупність та

організаційна гнучкість. Класичним типом договору державно-приватного партнерства є концесія «на свій страх та ризик». Згідно з таким договором концесієдавець доручає концесіонеру управління та забезпечення функціонування комунальної служби за свій рахунок та на свій ризик, взамін надання різних прав та пільг, зокрема права збирання платежів зі споживачів. Іншим видом договірних відносин є оренда підприємства, за якої здійснюється лише оновлення основних фондів підприємств. Третій тип договорів – договір управління з оплатою за результатами, коли оператор не має права збирати платежі зі споживачів, а отримує кошти з місцевого бюджету. Відповідальність за рівень послуг несе муніципалітет, включаючи моніторинг скарг клієнтів (за умови, що він відповідає національному показнику ефективності) та способи відповіді на них. Міністерства, відповідальні за воду, визначають стандарти якості, безперервність обслуговування та збереження ресурсів. Муніципалітети несуть відповідальність за гарантію застосування цих норм та забезпечення якості послуг. Вони повинні щорічно звітувати про якість водопостачання та водовідведення згідно з національними показниками ефективності. Крім того, делегований приватний партнер (якщо такий є) повинен публікувати звіт про вжиті заходи з аналізу якості обслуговування. Регіональні агенції охорони здоров'я під керівництвом міністерства, відповідального за охорону здоров'я, публікують детальну інформацію про якість питної води, яка доступна в Інтернеті. Вони також забезпечують щоденний арбітраж щодо рішень, спрямованих на охорону здоров'я населення. Муніципалітети зобов'язані публічно відображати ці дані, які надаються клієнтам із рахунками за воду [7].

Німецька модель передбачає корпоратизацію, за якою існують: пряме державне управління: невелика частка комунальних підприємств із питної води; делеговане державне управління здійснюється переважно через асоціації спеціального призначення, на які припадає майже 64% комунальних підприємств із питної води. Асоціації спеціального призначення та водопостачання також поширені в забезпеченні послуг водопостачання (40% води); делеговане приватне управління: частка компаній становить біля 35%. Послуги з водовідведення переважно надаються комунальними підприємствами [7]. Муніципалітети приймають рішення про впровадження та організацію водопостачання та водовідведення та регулюють якість надання послуг. Визначення стандартів у Німеччині структуроване на феде-

ральному рівні. Уряди 16 Федеральних земель у рамках федеральних законів відповідають за регулювання водопостачання і водовідведення на своїх територіях. Якісні вимоги щодо питного водопостачання викладені в постанові про питну воду (TrinkwV 2001). Федеральні штати та муніципальні управління охорони здоров'я відповідають за якість моніторингу. Останні контролюють забезпечення контролю якості водоканалами та здійснюють власні перевірки [2; 7].

Висновки. Європейський досвід доводить, що незалежно від обраної моделі управління підприємствами водопостачання та водовідведення та регулювання сфери водопостачання та водовідведення державне регулювання має бути спрямоване на забезпечення якісного обслуговування споживачів за ціною, яка дозволяє постачальникам працювати ефективно (баланс тарифу і якості послуги). Узгоджені, якісні та послідовні рішення органів влади можуть мінімізувати ризики для виробників послуг водопостачання та водовідведення та стимулювати їх до підвищення якості послуг. Одним із ключових факторів до поліпшення якості послуг із водопостачання та водовідведення є зміна державного підходу до регулювання та до статусу послуг. Очікується, що впровадження у сфері водопостачання та водовідведення орієнтації на споживача та на якість послуг водопостачання та водовідведення підвищить ефективність обслуговування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. David Ehrhardt, Eric Groom, Jonathan Halpern, and Seini O'Connor. Economic Regulation of Urban Water and Sanitation Services: Some Practical Lessons. (2007) The World Bank Group. URL : <http://documents.worldbank.org/curated/en/343661468331851143/-Economic-regulation-of-urban-water-and-sanitation-services-some-practical-lessons> (дата звернення: 28.02.2019).
2. Der Wassersektor in Deutschland. Methoden und Erfahrung. Berlin, Bonn, 2011. URL : <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/-medien/publikation/long/2751.pdf> (дата звернення: 28.02.2019).
3. Guidelines for drinking-water quality: fourth edition incorporating the first addendum. World Health Organization, 2017. URL : <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/254637/9789241549950-eng.pdf?sequence=1> (дата звернення: 28.02.2019).
4. Maria Lazarte. (2015). #Water Is... standards! URL : <https://www.iso.org/ru/contents/news/2015/03/Ref1945.html> (дата звернення: 28.02.2019).
5. New ISO standards to improve quality of water services to consumers (2008). URL : <https://www.iso.org/ru/contents/news/2008/01/Ref1100.html> (дата звернення: 28.02.2019).

6. OFWAT. The economic regulator of the water sector in England and Wales. URL : <https://www.ofwat.gov.uk/> (дата звернення 28.02.2019).

7. The governance of water services in Europe. URL : <http://www.eureau.org/resources/publications/150-report-on-the-governance-of-water-services-in-europe/file> (дата звернення 28.02.2019).

8. Базилевич В.Д., Філюк Г.М. Природні монополії. Київ : Знання, 2006. 367 с.

9. Васин С.Г. Управление качеством. Всеобщий подход : учебник для академического бакалавриата. Москва : Юрайт, 2014. URL : https://stud.com.ua/53652/menedzhment/klasifikatsiyi_pokaznikiv_yakosti_produktsiyi#42 (дата звернення: 28.02.2019).

10. Венгер В.В. Державне регулювання природних монополій в Україні: напрями вдосконалення. *Економіка і прогнозування*. 2006. № 3. С. 65–79.

11. Директива 2000/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики» від 23 жовтня 2000 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_962 (дата звернення: 28.02.2019).

12. Запатріна І.В. Удосконалення політики тарифоутворення у системі фінансового забезпечення розвитку комунальних систем централізованого водопостачання та водовідведення. *Наукові праці НДФІ*. 2009. Вип. 3. С. 73–80.

13. Зоріна О.В. Імплементация в Україні Директиви 98/83/ЄС Про якість води, призначеної для споживання людиною. *Гігієна населених місць*. 2014. № 63. С. 85–92.

14. Ігнатенко О.П. Державне регулювання сфери благоустрою населених пунктів : дис. д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.02. Київ, 2016. 471 с.

15. Кузнецова Н.В. Управление качеством : уч. пособие. Москва : Флінта, 2016. URL : file:///C:/Users/original/Downloads/%D0%A3%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5_%D0%BA%D0%B0%D1%87%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%D0%BC.pdf (дата звернення: 28.02.2019).

16. Мазур І.І., Шапиро В.Д. Управление качеством : уч. пособие. Москва : Омега-Л, 2011. URL : https://finances.social/management_694/upravlenie-kachestvom-ucheb-posobie-mazur.html. (дата звернення: 28.02.2019).

17. Нагребельний В.П., Коломацька С.П. Якість продукції. *Юридична енциклопедія: [в 6-ти т.] / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]*. Київ : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2004. Т. 6: Т-Я. 768 с. URL : http://leksika.com.ua/18800421/legal/yakist_produktsiyi (дата звернення: 28.02.2019).

18. Національний стандарт ДСТУ 7525:2014 «Вода питна. Вимоги та методи контролювання якості». URL : http://icssc.org.ua/docs/dstu_7525_2014.pdf (дата звернення: 28.02.2019).

19. Олійник Н.І. Державне регулювання ринку житла в Україні : дис. д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.02. Київ, 2011. 391 с.

20. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг : Закон України від 09.07.2010 № 2479-VI. База даних : Законодавство України.

URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2479-17> (дата звернення: 28.02.2019).

21. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 24.06.2004 № 1875-IV. База даних : Законодавство України. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/-show/1875-15> (дата звернення: 28.02.2019).

22. Про затвердження Державних санітарних норм та правил «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною» (ДСанПІН 2.2.4-171-10) : Наказ МОЗ України від 12.05.2010 № 400. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0452-10> (дата звернення: 28.02.2019).

23. Про затвердження Методичних рекомендацій з розрахунку та узагальнення індикаторних показників моніторингу якості питної води та стану питного водопостачання : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 04.03.2013 № 78. База даних : Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0078858-13> (дата звернення: 28.02.2019).

24. Про затвердження Порядку проведення перерахунків розміру плати за надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення в разі ненадання їх або надання не в повному обсязі, зниження якості : постановою Кабінету Міністрів України від 17.02.2010 № 151. База даних : Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/151-2010-%D0%BF> (дата звернення: 28.02.2019).

25. Про захист прав споживачів : Закон України від 12.05.1991 № 1023-XII. База даних : Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/-show/1023-12> (дата звернення: 28.02.2019).

26. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення : Закон України від 10.01.2002 № 2918-III. База даних : Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2918-14/stru#Stru>. (дата звернення: 28.02.2019).

27. Про природні монополії : Закон України від 20.04.2000 №1682-III. База даних Законодавство України. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/-laws/show/1682-14> (дата звернення: 28.02.2019).

28. Рябець К.А. Директива Ради 98/83/ЄС від 3 листопада 1998 року про якість води, призначеної для споживання людиною: організаційно-правовий механізм імплементатії. *Наукові пошуки у III тисячолітті: соціальний, правовий, економічний та гуманітарний виміри : зб. мат. міжнар. наук.-пр. конференції (22–23.04.2016)*. Кіровоград : «КОД», 2016. 308 с. С. 236–237.

29. Семенович В.К., Шатаєва Т.О. Вимоги до показників якості та безпечності питної води, призначеної для споживання людиною, що запроваджені в Україні та Європейському Союзі з метою захисту здоров'я людей від будь-яких ризиків забруднення вод. URL : <https://test.org.ua/usefulinfo/food/info/168> (дата звернення: 28.02.2019).

30. Сугак Т.М. Структура та методи державного регулювання ринку питного водопостачання. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент*. 2016. Вип. 15. С. 30–32.

РЕАЛІЗАЦІЯ РЕГУЛЯТОРНИХ МЕХАНІЗМІВ У МОДЕЛІ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ ЕНЕРГОМОДЕРНІЗАЦІЇ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

IMPLEMENTATION OF REGULATORY MECHANISMS IN MODEL OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF ENERGMODERNIZATION AT THE MODERN STAGE

З'ясовано пріоритетні напрями ресурсного і правового державного регулювання підприємницької діяльності у сфері надання енергетичних послуг. Проаналізовано типові моделі державного регулювання функціонування енергетичного сектору щодо реальної можливості участі у наданні цих послуг. Обґрунтовано концептуальні засади регуляторних функцій державної політики щодо контролю за ринковими взаємовідносинами в галузі енергопостачання для лобіювання державних інтересів. Досліджено процеси трансформації системи енергозабезпечення державних об'єктів власності в Україні в період змін геополітичних векторів на сучасному етапі.

Ключові слова: інтегровані моделі, конкуренція, система енергозабезпечення, державне регулювання, послуги.

Выявлены приоритетные направления ресурсного и правового государственного регулирования предпринимательской деятельности в сфере предоставления энергетических услуг. Проанализированы типичные модели государственного регулирования функционирования энергетического сектора относительно реальной возможности участия в предоставлении данных услуг. Обоснованы концептуальные основы регуляторных функций государственной

политики по контролю над рыночными взаимоотношениями в области энергоснабжения для лоббирования государственных интересов. Исследованы процессы трансформации системы энергообеспечения государственных объектов собственности в Украине в период изменений геополитических векторов на современном этапе.

Ключевые слова: интегрированные модели, конкуренция, система энергообеспечения, государственное регулирование, услуги.

The priority directions of resource and legal state regulation of entrepreneurial activity in the sphere of providing energy services are determined. The conceptual bases of the regulatory functions of the state policy concerning the control of market relations in the field of energy supply for lobbying state interests are substantiated. The processes of transformation of the power supply system of state and municipal property objects in Ukraine during the period of changes of geopolitical vectors at the present stage are investigated. The model of state regulation of the functioning of the energy sector regarding the priority of participation in the provision of these services is analyzed.

Key words: state policy, integrated models, competition, energy supply system, state regulation, services, monopoly.

УДК 351:796.011.1:615.825

Кушлик Р.О.

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Львівський національний університет ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького

Постановка проблеми у загальному вигляді. Залучення інвестицій в енергетичний сектор і його інноваційний розвиток не вирішуються в рамках завдань однієї конкретної галузі. Вони повинні вирішуватися в рамках модернізації загального інвестиційного та інноваційного законодавства, а також в основах держуправління. Сучасний досвід характеризується поєднанням процесів приватизації та іноземних інвестицій в енергетичному комплексі. Залишивши осторонь перелік досягнень і провалів за пройдений шлях, треба виділити такі обставини, як результати цих процесів, що вимагають серйозного переосмислення в регулюванні енергетики. Індикаторами таких результатів стали як загальноекономічні, так і політичні чинники.

Сьогодні договірна модель найбільш часто застосовується в енергетиці, де інвестиції залучаються найчастіше для зменшення поточних витрат. Під час застосування цієї моделі в нетрадиційній енергетиці немає тієї ефективності, тому головною формою партнерства для неї служить часткове фінансування проек-

тів (беруть участь держава, приватний бізнес, місцева влада і населення). Легко помітити, що в такій ситуації і за умови прийнятних термінів окупності, проекти в енергетиці вигідні і державі, і приватному інвестору.

Основне завдання під час створення ефективно діючої структури державно-приватного партнерства полягає у створенні бази регіональних інноваційних пропозицій, які дають змогу інвесторам розуміти, які галузі економіки затребувані і як саме вони можуть застосувати свій досвід, як вкласти ефективно свій капітал. Для такої ситуації характерний обмін технологіями або ж їх викуп в однієї зі сторін. У такому разі проводиться експертиза проекту, це потрібно для того, що б інвестор за високої відповідальності мав реальні гарантії зниження фінансових ризиків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На думку деяких фахівців, множинність актів регулювання енергопостачання зумовлена, перш за все, нестабільністю суспільних відносин, що піддаються правовому впливу, і, як наслідок, нестійкістю правового регу-

лювання [4]. Це тягне за собою високу динаміку видання і подальшого коректування актів регулювання енергопостачання, що в кінцевому результаті приводить до їх множинності. Недарма в науковій літературі вказується, що процеси демонополізації економіки і розвитку конкуренції взаємопов'язані з фінансовою стабілізацією, антиінфляційними заходами, а також інвестиційною та експортно-імпоротною політикою.

Незважаючи на те, що електропостачання традиційно фінансується завдяки монополіям, у великих гравців ринку з'являється інтерес до реалізації проектів через недостатню забезпеченість інвестиційних програм. Наявність великої кількості державних і природних монополій, у сфері яких державне регулювання превалює, може відлякати інвестора. У науковій літературі стійке відокремлення системи монополій відносять до числа значущих інституційних чинників в економіці. Курс на демонополізацію економіки, який проявив себе, зокрема, у сфері транспорту, є важливим індикатором відкритих інвестиційних можливостей.

Деякі автори навіть розглядають доступ інвесторів до інвестиційних можливостей, що відкриваються внаслідок приватизації і демонополізації, як передінвестиційну діяльність [6]. Сфери природних монополій рухливі: вони то розширюються, то звужуються, то ліквідуються залежно від природних факторів, попиту на товари, кон'юнктури ринку, розвитку науково-технічного прогресу та інших причин. У рамках реформування природних монополій передбачається поділ природно-монопольних і потенційно конкурентних секторів і забезпечення рівноправного і прозорого доступу всіх економічних суб'єктів до об'єктів природних монополій.

Метою статті є обґрунтування застосування інтегрованих моделей у державному регулюванні енергозабезпечення за відкритих можливостей і конкуренції.

Для цього потрібно вирішити такі завдання:

1. З'ясувати пріоритети ресурсного і правового державного регулювання підприємницької діяльності у сфері надання енергетичних послуг.

2. Дослідити процеси трансформації системи енергозабезпечення державних і комунальних об'єктів власності в Україні у період змін геополітичних векторів на сучасному етапі.

3. Проаналізувати типові моделі державного регулювання енергетичного сектору щодо реальної можливості участі у наданні даних послуг.

Виклад основного матеріалу. З усіх форм державно-приватного партнерства концесії використовуються нині найбільш активно. По-перше, вони мають довгостроковий характер, що дає змогу обом сторонам взаємодії здійснювати стратегічне планування своєї діяльності. По-друге, у концесії приватний сектор має цілковиту свободу в прийнятті управлінських рішень. По-третє, держава як сторона угоди має достатньо важелів впливу на концесіонера в разі порушення ним умов концесії або законодавства, а також у разі необхідності захисту суспільних інтересів у рамках концесій.

Створення державно-приватного партнерства в галузі енергетики в його класичному розумінні з використанням механізму концесії – не цілком здійсненне завдання, оскільки велика частина активів приватизована. Як видається, замість того, щоб приватизувати якісь енергетичні активи, можна було б віддавати їх у концесію, тобто в довгострокову оренду. Інвестор міг би залучати гроші на ринку, вкладати власні кошти в оновлення основних фондів, обладнання, будівництво. Процес приватизації і подальша практика йшли би по шляху портфельних інвестицій, а не реальних, пов'язаних із передачею передових технологій.

Чинне законодавство дає змогу продовжувати таку практику в енергетичному секторі економіки. Йдеться про знос основних енергетичних фондів і про плани з розвитку внутрішніх енергетичних ринків, розвитку вітчизняних систем біржової торгівлі, модернізації моделей оптового і роздрібного ринків в електроенергетиці. Тож під впливом кризової ситуації та давно назрілої необхідності поновлення генеруючих об'єктів і мережевої інфраструктури розвиток державно-приватного партнерства в енергетиці має отримати додатковий імпульс. Необхідно розглянути форми реалізації проектів державно-приватного партнерства з метою виявлення найбільш прийнятних для реалізації у сфері енергетики. Аналіз контексту вживання терміна «державно-приватне партнерство» показує, що в найзагальнішому вигляді під державно-приватним партнерством маються на увазі будь-які форми взаємодії держави і приватного бізнесу, це комплексне явище, яке має економічний, соціальний і значною мірою політичний характер.

З правового погляду форми державно-приватного партнерства можна розділити на корпоративні, в основу яких покладено створення проектної компанії з участю держави та бізнесу, і договірні, коли реалізація проекту здійснювалася на підставі договору [1].

Звернемо увагу на такі форми, як концесійні угоди, угоди про розподіл продукції, договірні форми, спеціальні інвестиційні контракти, контрактна система. Особливу роль концесії грають у галузях інфраструктури, що традиційно перебувають у державній власності і необхідних для функціонування економіки.

Іншою формою, позбавленою деяких недоліків концесійного договору, є контракти між державою і бізнесом на виконання робіт, управління, надання послуг, постачання продукції і надання технічної допомоги. За контрактом на управління власністю, держава оплачує послуги приватного партнера і несе операційні ризики, тоді як держава отримує орендну плату з орендаря, а операційний ризик лягає на приватну структуру. Часто контракти мають форму договорів підряду. Характерною особливістю державних контрактів є їх адміністративна природа. При цьому так само, як і піз час укладання концесійної угоди, права власності на предмет контрактних відносин не передаються державою приватному підприємцю.

На практиці часто трапляються змішані форми партнерства, що поєднують у собі окремі елементи описаних типів контрактів. Вони дають більше можливостей об'єднати розвиток, фінансування, управління, інші операції з предметом договору. Участь у капіталі державного підприємства приватного інвестора може являти собою акціонування (корпоратизацію) або створення змішаного підприємства.

Процес корпоратизації визначається як трансформація підприємств, що перебувають у державній власності, в акціонерні товариства. Корпоратизація означає зміну в організації управління. Вона може бути охарактеризована як така форма реорганізації підприємства, за якої зберігається вплив володіння власністю і управління. Як правило, мета корпоратизації полягає в підвищенні ефективності і вдосконаленні керування такими підприємствами в ринкових умовах за допомогою організаційно-правових перетворень.

За такої взаємодії вигода кожної зі сторін очевидна: держава отримує реальний механізм з утримання виробництв, підвищення числа реалізованих наукомістких виробництв, створення об'єктів промислової інфраструктури, а бізнес отримує можливість своїми зусиллями реалізувати значимий проект, що приводить до створення іміджевих покращень, економічний успіх для бізнесу стає більш відчутним, знижуються витрати на відрахування в бюджет податків, зборів через велику кількість пільг [3].

Загальною умовою є надання проекту з переліком конкретних заходів щодо модерні-

зації промислової продукції, такою продукцією може бути електрична енергія, а також інші енергетичні комплекси. Державно-приватне партнерство може служити способом упровадження положень законодавця на практиці. Суспільні відносини у сфері виробництва та споживання енергії, виробленої генеруючими пристроями з використанням відновлюваних джерел енергії, як об'єкт цивільно-правового регулювання, має свої особливості в розвитку його як об'єкта угод у рамках державно-приватного партнерства.

До державно-приватного партнерства можна віднести проекти будівництва автономних гібридних енергоустановок на основі сонячних модулів, які вже досить широко застосовуються сьогодні на віддалених і ізолюваних територіях, де висока частка дорогої дизельної генерації. Це абсолютно не проекти, які будуються переважно приватними інвесторами й окупаються за лічені роки на основі енерго-сервісних контрактів завдяки суттєвій економії палива, яке частково заміщає енергія сонця [5].

Філософія державно-приватного партнерства зрозуміла і правильна, вона дає змогу знижувати ризики, розділяти навантаження між державою і приватними підприємцями, що, безумовно, потрібно. Така схема повинна працювати, і саме в цій сфері можна успішно застосувати державно-приватне партнерство. Пільги можуть бути виражені в передбачених законодавцем податкових відрахуваннях, можливості звільнення від сплати ряду податків, таких як податок на видобуток корисних копалин, пільгове кредитування, субсидування інвестицій для альтернативних джерел енергії; підвищення привабливості проектів у сфері відновлюваної енергетики можна досягти завдяки створенню в інформаційному просторі іміджу таким програмам; особливі заходи підтримки альтернативних джерел енергії залежно від регіону і напрями альтернативної енергетики.

Підтримка відновлюваної енергетики повинна здійснюватися не тільки для вироблення електричної енергії, але й для отримання теплової енергії, необхідно надати більше повноважень органам місцевого самоврядування, а саме – необхідно дозволити органам влади регіонального і муніципального рівня приймати нормативно-правові акти, що встановлюють заходи підтримки альтернативних джерел енергії на території відповідного публічного суб'єкта і реалізовані завдяки відповідному бюджету.

Це особливо актуально для розвитку відновлюваної енергетики, адже в кожному регі-

оні з урахуванням кліматичних і географічних особливостей можна розвивати використання своїх поновлюваних джерел енергії. Що стосується сертифікації електричної енергії, виробленої на функціонуючих на основі використання поновлюваних джерел енергії кваліфікованих генеруючих об'єктах, то можна сказати, що створені передумови для використання цього механізму стимулювання, але він не працює. Крім того, необхідно все ж увести фіксовану надбавку до вартості енергії, отриманої з поновлюваних джерел енергії, розмір такої надбавки повинен переглядатися з урахуванням інфляції.

Правильним кроком бачиться введення субсидій і державних кредитних гарантій на будівництво заводів із виробництва альтернативних видів палива, заводів із виробництва відповідного транспорту і будівництво відповідних заправних станцій. У реальному секторі доцільні розроблення і прийняття спеціальної програми зниження енергоємності виробництва найбільшими компаніями, концентрує основну частину промислового виробництва [2]. Причому під час вибору того чи іншого способу стимулювання альтернативної енергетики не потрібно «винаходити велосипед» – як показало дослідження, за кордоном є безліч механізмів для цього, які довели свою ефективність.

Це пов'язано, перш за все, з небажанням залучати приватний капітал для вирішення масштабних проблем. Корінь цієї проблеми лежить у неможливості приватних інвесторів брати участь у проектах з огляду на їх невідповідність формальним вимогам. Немає створеного єдиного інституційного підходу до розвитку державно-приватного партнерства. У багатьох розвинених країнах є спеціалізовані єдині державні та громадські інститути розвитку державно-приватного партнерства, що володіють достатньою владою і повноваженнями для розвитку державно-приватного партнерства.

Висновки. Для ефективного управління у сфері державно-приватного партнерства вкрай важливим також є залучення висококваліфікованих фахівців. Дуже важлива роль під час створення підрозділів партнерства відводиться незалежним експертам. Вони організують діалог між державними і приватними структурами відповідно до державної політики, нормативними вимогами та методичними документами. Інакше кажучи, для успішного

розвитку альтернативної енергетики як важливого з погляду навколишнього середовища і перспективного з погляду економії енергоресурсів необхідна рецепція норм зарубіжного права у сфері альтернативної енергетики з урахуванням національних особливостей.

Одними з таких правових форм взаємодії бізнесу і держави покликані стати різні інвестиційні угоди: інвестиційний контракт, угода про розподіл продукції, концесійні угоди. Їх основні риси зводяться до такого: передумовою до ініціювання укладення угоди є інвестиційний проект; відносини в рамках таких проектів мають довгостроковий характер; у кожній зі сторін угоди є комерційна зацікавленість; можливість у рамках угод в інвестора впливати на діяльність.

У вітчизняній практиці використання механізму державно-приватного партнерства зводиться до реконструкції об'єктів енергетики, використовуються всі можливості із взаємодії держави і приватних інвесторів. Можна дійти висновку, що всі види інвестиційних контрактів є дієвим механізмом у реалізації проектів у рамках державно-приватного партнерства. Однак масштабність таких заходів дасть змогу створити проектну базу, яка забезпечить сприятливий імідж для залучення більших інвесторів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Дьяконов В. Зеленая энергетика поможет соскочить с российской газовой иглы. URL: <http://ekonomika.eizvestia.com/full/213-zelenaya-energetikapomozhet-soskochit-s-rossijskoj-gazovoj-igly>.
2. Енергетична стратегія України на період до 2030 року. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN3853Z.html.
3. Зростання поставок газу з ЄС пов'язане з виходом на ринок двох західних трейдерів – голова «Нафтогазу України». НАК «Нафтогаз України». 28.09.2015. URL: <http://www.naftogaz-europe.com/article/ua/rostpostavokgazaizes>.
4. Окрема фінансова звітність станом на та за рік, що закінчився 31 грудня 2015 року. Публічне акціонерне товариство «НАК «НАФТОГАЗ УКРАЇНИ». URL: http://www.naftogaz.com/files/Zvity/Naftogaz15_fsu_Stand_Alone_with_signatures.pdf.
5. Потенціал відновлюваної енергетики в Україні. URL: <http://www.sae.gov.ua/uk/activity/vidnovlyuvana-enerhetyka/potensial>.
6. Стоян О. Теоретичні основи функціонування механізмів державного регулювання розвитку сфери відновлювальної енергетики. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=811>.

ПРОБЛЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ
ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІPROBLEMS OF SOCIAL PROTECTION
OF INTERNAL TRANSFERS IN UKRAINE

У статті досліджено проблеми соціального захисту внутрішньо переміщених осіб в Україні. Доведено, що перебіг воєнних дій призвів до руйнації промисловості та сільськогосподарського сектору, інфраструктури виробництва, зміни локалізації підприємницьких структур та іншого. Крім того, відбулося зниження трудового потенціалу, поширення безробіття, підвищення цін на продовольчі товари, зниження рівня життя, що пов'язано з пошкодженням і руйнуванням житлових фондів та механізму соціального захисту. Невиплата соціальної допомоги та ряд труднощів із працевлаштуванням, недостача ресурсів і підвищення ризиків для збереження життя створюють надзвичайно складний режим життя мешканців України.

Ключові слова: АТО, внутрішньо переміщені особи, інституції, органи влади, суб'єкти.

В статье исследованы проблемы социальной защиты внутренне перемещенных лиц в Украине. Доказано, что ход военных действий привел к разрушению промышленности и сельскохозяйственного сектора, инфраструктуры производства, изменению локализации предпринимательских структур и другого. Кроме того, произошло снижение трудового потенциала, распространение безработицы, повышение цен

на продовольственные товары, снижение уровня жизни, что связано с повреждением и разрушением жилых фондов и механизма социальной защиты. Невыплата социальной помощи и ряд трудностей с трудоустройством, нехватка ресурсов и повышенные риски для сохранения жизни создают чрезвычайно сложный режим жизни жителей Украины.

Ключевые слова: АТО, внутренне перемещенные лица, учреждения, органы власти, субъекты.

The article deals with the problems of social protection of internally displaced persons in Ukraine. It has been proved that the course of military operations led to the destruction of the industry and the agricultural sector, the production infrastructure, the change in the localization of entrepreneurial structures, and others. In addition, there was a decline in labor potential, the spread of unemployment, rising food prices, a decline in living standards, which was caused by damage and destruction of housing stock and a mechanism for social protection. Failure to pay social assistance and a number of employment difficulties, lack of resources and increased risks to save lives create an extremely difficult life for Ukrainians.

Key words: ATO, internally displaced persons, institutions, authorities, subjects.

УДК 342.9

Лішик О.П.,
заступник голови
Луганської обласної державної
адміністрації

Постановка проблеми у загальному вигляді. Початок окупації Криму та збройні конфлікти на територіях Донецької та Луганської областей зумовили появу нового явища – масового внутрішнього переміщення. Протягом трьох років українська влада намагається реалізувати політику щодо створення стабільного становища в країні, гарантувати конституційні права та сформувати ефективну систему соціального захисту внутрішньо переміщених осіб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання соціального захисту внутрішньо переміщених осіб досліджували такі науковці, як Н. Авдєєва, І. Аракелова, С. Булеца, Т. Доронюк, О. Перепелюкова, А. Солодько та інші вчені.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте станом на сьогодні набуває актуальності дослідження проблем соціального захисту внутрішньо переміщених осіб в Україні, що зумовило вибір теми статті.

Мета статті полягає в дослідженні проблем соціального захисту внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Виклад основного матеріалу. Воєнна агресія на території Донецької та Луганської

областей спричинила гуманітарну кризу, подолання якої має стати сьогодні одним із пріоритетів державної соціальної та безпекової політики. У регіоні виведено з ладу критично важливі інженерні комунікації, захоплюються або руйнуються об'єкти виробничої та соціальної інфраструктури, житлові будинки, не вистачає лікарських засобів, не завжди можна отримати медичну допомогу. Через систематичні обстріли мешканці окремих поселень змушені переховуватися в підвалах, від чого найбільше страждають діти, інваліди, люди похилого віку. На окупованих територіях неможливо забезпечити виплату пенсій, інших видів соціальної допомоги [4].

Незважаючи на те, що з метою посилення гарантії дотримання прав і свобод ВПО та спрощення процедур їх обліку із січня 2016 р. до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» були внесені зміни, моніторинг стану виконання положень оновленого Закону свідчить про низку проблем у його правозастосуванні [51; 6]:

– припинення або відмова в нарахуванні соціальних виплат, перевірки, незрозумілість процедур. За даними громадських

організацій, що надають правову допомогу внутрішньо переміщеним особам, відомо, що вони часто звертаються за юридичною допомогою з питань відновлення документів (паспорта, ІПН, документів про освіту, правовстановлюючих документів на майно), отримання довідок і субсидій;

– є проблеми також у сфері працевлаштування та пошуку/купівлі/ винаймання житла. Основними з них, з якими стикалися приблизно 40% переселенців під час пошуку роботи, – це низькі заробітні плати та невідповідність вакансій їхній освіті та професії. Вони зазначають, що роботодавці не бажають їх наймати й розцінюють це як певну дискримінацію місцевого населення. Щодо проблем із житлом, то статисти стверджують, що приблизно у 90% випадків внутрішньо переміщені особи в Україні мешкають у приватних секторах (орендовані будинки/квартири), які змушені оплачувати за власні кошти, оскільки державна грошова допомога не покриває всієї вартості оренди. Державою не виконуються положення законодавства щодо забезпечення переселенців безоплатним тимчасовим житлом за умов сплати за комунальні послуги, як це встановлено абзацом восьмим п. 1 ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». А близько 4% із них досі проживають у місцях компактного поселення, що, ймовірно, уповільнює їх успішну інтеграцію в громаду, що приймає;

– під час розірвання внутрішньо переміщеними особами трудових відносин із роботодавцем, який перебуває на непідконтрольних територіях, через брак коштів не всі вони мають можливість оплатити послуги нотаріуса із засвідчення відповідної заяви про розірвання трудових відносин;

– відомо, що уряд дискримінує переселенців щодо вибору банку під час отримання соціальних і пенсійних виплат, адже вони змушені користуватись послугами виключно ПАТ «Державний ощадний банк України»;

– відсутній чіткий механізм взяття на облік дітей внутрішньо переміщених осіб без супроводу.

Проблема забезпечення житлом є однією з найважливіших серед тих, що стосуються внутрішньо переміщених осіб, і, як показує міжнародний досвід, вирішуватися має диференційовано залежно від планів намірів і можливостей самих переселенців і ступеня зацікавленості самої держави. Загалом, є чотири основних шляхи вирішення житлового питання [3]:

– розміщення у приватному секторі (оренда квартир і будинків);

– розміщення на території об'єктів державної власності;

– готелі, гуртожитки, літні табори;

– будівництво нового житла.

Розташування тимчасового соціального житла на закинутих сільськогосподарських територіях потенційно має вирішувати такі проблеми [3]:

1) часткове забезпечення зайнятості внутрішньо переміщених осіб;

2) часткове забезпечення продовольчих потреб внутрішньо переміщених осіб;

3) сприяння відновленню закинутих і занедбаних районів міст;

4) економія державних фінансів завдяки певній автономності.

Однак варто зауважити, що використання закинутих і занедбаних радянських приміщень не забезпечує виконання всіх життєво необхідних функцій, а їх реконструкція є довготривалим і капіталомістким процесом. До того ж ці приміщення можна перепрофілювати, що надасть простір для врегулювання багатьох проблем, пов'язаних із включенням та інтеграцією ВПО у систему життєзабезпечення.

Якщо говорити про якість медичної допомоги, то можна виокремити такі проблеми ВПО під час звертання за медичною допомогою [2]:

1. Відсутність у таких осіб медичної документації.

2. Неналежний доступ до інформації про заклади охорони здоров'я, у які можна звертатися.

3. Відсутність проведення первинного медичного огляду всіх ВПО.

4. Медпрепарати для цих осіб є дорогими, і здебільшого хворим доводиться купувати їх за власні кошти.

5. Відсутність фінансування або нецільове використання коштів, виділених на забезпечення належного рівня доступу ВПО до медичної допомоги.

6. Доступ ВПО до безоплатних медичних послуг часто не виправдано пов'язаний із узяттям на облік і реєстрацією місця проживання.

7. Більшість медичного персоналу не володіє інформацією щодо аптек, де ВПО можуть придбати на пільгових умовах або безоплатно медичні препарати.

8. Дефіцит медичних препаратів чи процедур, які життєво необхідні для хворих, які їх потребують (наприклад, гемодіалізу).

Проблемою є ускладнений доступ внутрішньо переміщених осіб до інформації про те, куди і як можна звернутися за медичною допомогою, як відстояти своє право на безкоштовні медичні послуги. Є труднощі з отриманням медичної допомоги особами, які потребують

постійного прийому ліків і кваліфікованого медичного супроводу: хворими на цукровий діабет, ВІЛ/ СНІД, туберкульоз, гепатит, наркоманними, психічно хворими тощо. Для більшості таких людей через обмеженість інформації та відсутність більшості медичних документів проблемою стає навіть постановка на облік відповідний заклад охорони здоров'я, що призводить до неможливості отримати медикаменти та консультації спеціалістів [2].

Крім внутрішніх проблем, варто зазначити, що робота міжнародних донорів в Україні дотепер ще має деякі обмеження та недоліки державного законодавства, які частково заважають ефективному впровадженню інвестиційних проектів. Зазначимо основні проблемні моменти сьогодні саме з боку української сторони [1]:

- складність процедури прийняття рішення на державному рівні та слабка система регіонального співробітництва;

- слабо розвинутий принцип верховенства права, відігравання важливішої ролі неофіційних порядків порівняно з офіційними юридичними процедурами;

- високий рівень корупованості у всіх ланках влади;

- правова та адміністративна обстановка, в якій діють неурядові громадські організації в Україні, що є основними бенефіціарами;

- повільний рух уряду країни до реформування економіки держави;

- відсутність конструктивного діалогу між урядом і внутрішньо переміщеними особами в Україні;

- низький рівень довіри міжнародних організацій до ефективного використання наданої допомоги тощо.

Підсумовуючи все вищесказане, варто зазначити, що є ряд проблем, якими зумовлюється необхідність відновлювати та розбудувати мир на східних територіях, серед яких, на наш погляд, доцільно виділити такі:

- суспільно-політичні проблеми, які пов'язуються з розшаруванням суспільства через диференціацію поглядів на події, що відбуваються на території Донбасу, слабкістю політичних інституцій, порушенням діяльності державних і місцевих органів влади, неможливістю структуризації зв'язків між політичними суб'єктами;

- економічні проблеми, які пов'язані з поглибленням кризових явищ в економіці, гальмуванням економічних реформ на території нашої держави, затримкою економічної санації та призупиненням відновних заходів, руйнуванням міжгалузевих зв'язків, ухиленням суб'єктів господарювання від сплати

податків, зношенням матеріально-технічної бази вітчизняних підприємств, які функціонують на непідконтрольній території, втратою експортно-імпортного потенціалу, руйнуванням транспортної інфраструктури та блокуванням транспортних розв'язок;

- соціальні проблеми, які пов'язуються з втратою трудового потенціалу, деградацією соціальних інститутів, соціально-психологічними травмами, поглибленням проблем серед вразливих верств населення, поширенням безробіття та житлових проблем, недостатнім забезпеченням продовольчими товарами, медичними послугами сімей, які позбавилися голови сім'ї у зв'язку з воєнними подіями, дітей-сиріт або дітей із неповних сімей, колишніх учасників бойових дій та інвалідів, які не мають змоги інтегруватися на конкурентному ринку;

- проблеми, пов'язані з підвищенням рівня безробіття, посиленням бідності, зростанням неформальних угруповань, погіршенням роботи системи соціального забезпечення внутрішньо переміщених осіб, зниженням спроможності надання соціальних послуг із боку держави;

- інформаційні проблеми, пов'язані з повномасштабним розгортанням інформаційної війни на Донбасі, блокадами та застосуванням інформаційних технологій із метою здійснення маніпулятивних заходів, поширенням настроїв розбрату, страхом, хаосом, ненавистю, зростанням недовіри до центральної влади;

- екологічні проблеми, пов'язані із суттєвим погіршенням стану зовнішнього середовища, знищенням лісової та природоохоронної зони, неможливістю здійснення моніторингових заходів у сфері екології, наявністю замінованих територій, накопиченням уламкових залишків від воєнного спорудження та технічних засобів, порушенням режиму водопостачання та водовідведення до населених пунктів і суб'єктів господарювання;

- проблеми, пов'язані з фінансуванням заходів щодо очищення територій від замінування, відновлення транспортного господарства, залізничних та автомобільних шляхів, відновлення системи постачання та відведення водних ресурсів, медичних закладів, усунення наслідків епідеміологічних явищ, активізації кримінальних і збройних злочинів.

Наявність комплексу зазначених проблем зумовлює низький рівень стабільності, несприятливі умови для формування миру в країні, наявність збройних конфліктів і воєнне протистояння, яке супроводжується негативними наслідками для всієї країни загалом і непідконтрольних територій зокрема.

Сукупність наслідків від подальшого ігнорування зумовлюватимуть руйнування промислового потенціалу Донбасу та знищення відтворювальних механізмів в економіці, значне погіршення життя населення на території Донбасу.

Висновки. Отже, підсумовуючи все вищесказане, можемо зробити висновок, що соціально-економічний стан досліджуваних територій є катастрофічним і характеризується як гуманітарна криза. Таке становище утворилося досить стрімкими темпами, воно не прогнозувалося та не очікувалося мешканцями східних регіонів. Перебіг воєнних дій призвів до руйнації промисловості та сільськогосподарського сектору, інфраструктури виробництва, зміни локалізації підприємницьких структур та іншого. Крім того, відбулося зниження трудового потенціалу, поширення безробіття, підвищення цін на продовольчі товари, зниження рівня життя, що пов'язано з пошкодженням і руйнуванням житлових фондів і механізму соціального захисту. Невиплата соціальної допомоги та ряд труднощів із працевлаштуванням, недостача ресурсів і підви-

щення ризиків для збереження життя створюють надзвичайно складний режим життя мешканців України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Аракелова І. Гуманітарна допомога міжнародних організацій-донорів постраждалим від воєнного конфлікту в Україні. *Менеджер*. 2016. № 1. С. 18–26.
2. Булеца С. Право внутрішньо переміщених осіб на медичну допомогу. *Конституційно-правові академічні студії*. 2016. Вип. 1. С. 12–18.
3. Личаний М., Авдєєва Н. Особливості влаштування тимчасового житла для внутрішньо переміщених осіб на занедбаних сільськогосподарських територіях. *Сучасні проблеми архітектури та містобудування: наук.-техн. зб. Київ, 2017. Вип. 48. С. 224–229.*
4. Перепелюкова О. Вирішення нагальних проблем внутрішньо переміщених осіб. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2015. № 6. С. 110–116.
5. Права внутрішньо переміщених осіб. URL: <https://helsinki.org.ua/prava-vnutrishno-peremischenyh-osib>.
6. Солодько А., Доронюк Т. Захист соціально-економічних прав внутрішньо переміщених осіб: першочергові завдання для України. URL: <http://www.cedos.org.ua/-system/attachments/files>.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ДЛЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

PROVISION OF IMPLEMENTATION OF MECHANISMS OF STATE LAND RESOURCES MANAGEMENT FOR SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF UKRAINE

З'ясовано актуальність підвищення ефективності державної політики управління земельними ресурсами в контексті раціонального використання. Досліджено необхідність формування комплексу дієвих механізмів соціально-економічного розвитку України, формування механізмів державного управління земельними ресурсами на сучасному етапі.

Ключові слова: соціально-економічний розвиток, системність, механізми управління, земельні відносини, стратегія, земельні ресурси.

формування механізмів державного управління земельними ресурсами на сучасному етапі.

Ключевые слова: социально-экономическое развитие, системность, механизмы управления, земельные отношения, земельные ресурсы.

The current state of formation and implementation of mechanisms of state management of land resources in Ukraine is analyzed. The activity of state authorities and local self-government bodies on the management of land resources at the present stage is explored. The urgency of increase of efficiency of the state policy of management of land resources is clarified.

Key words: land resources, state administration, modern stage, mechanisms, formation and realization, social and economic development, power.

УДК 351:796.011

Медвецька Т.В.

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Львівський національний університет ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького

Выяснено актуальность повышения эффективности государственной политики управления земельными ресурсами в контексте рационального использования. Исследована необходимость формирования комплекса действенных механизмов социально-экономического развития Украины,

Постановка проблеми у загальному вигляді. Розглядаючи науку державного управління з просторово-часової позиції, ми бачимо, що земля є складним триєдиним конгломератом як один із визначальних видів виробничих ресурсів, джерел природних благ і просторово-історичного існування соціуму людини. Земельні ресурси нині є стратегічним об'єктом сукупності прав власності, купівлі-продажу, оренди, застави, успадкування. Усе це формує головна умова формування соціально-економічних відносин, унаслідок цього земельні ресурси посіли гідне місце в науці державного управління.

Підвищення ефективності державного управління та розпорядження земельними ресурсами є важливою стратегічною метою проведення ефективної державної політики у сфері земельних відносин для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку. Державне управління у сфері земельних відносин здійснюється сьогодні шляхом створення умов для ефективного управління і розпорядження ресурсами; захисту майнових інтересів держави; створення умов для розмежування державної та муніципальної власності; створення умов для реалізації земельної реформи, зокрема розмежування державної власності на землю [4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Рівень розвитку земельних відносин багато в чому визначає ступінь стійкості еко-

номіки і можливість стабільного розвитку в ринкових умовах. На думку деяких фахівців, щодо земельних ділянок має вестися автоматизована система обліку державних земель, якимістяться систематизовані дані про всі об'єкти державної власності. Здійснення контролю за використанням земельних ділянок, що перебувають у державній власності, також є одним із заходів, реалізація якого дасть змогу підвищити ефективність управління ними [6].

У науковій літературі управління земельними ресурсами здійснюється на принципах оптимізації структури державної власності, збільшення доходів від використання земельних ресурсів, контролю за ефективним використанням землі. Сьогодні відсутність належного контролю керівників за використанням земельних ділянок, наданих цим установам на праві безстрокового користування, є однією з основних проблем під час реалізації управління та розпорядження земельними ділянками, що перебувають у державній власності.

Мета статті полягає в обґрунтуванні необхідності підвищення ефективності державного управління земельними ресурсами в Україні.

Для цього потрібно вирішити такі завдання:

1. З'ясувати актуальність підвищення ефективності державної політики управління земельними ресурсами в контексті раціонального використання.

2. Дослідити необхідність формування комплексу дієвих механізмів соціально-економічного розвитку України.

3. Проаналізувати формування механізмів державного управління земельними ресурсами на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення організаційних, інформаційних і методологічних умов діяльності у сфері реалізації державної політики земельних відносин та управління державною власністю повинно передбачати всебічне і вичерпне нормативно-правове забезпечення процесів управління об'єктами державної власності; вдосконалення системи управління державними землями, зокрема, шляхом перерозподілу функцій і повноважень між різними органами виконавчої влади; створення ефективної системи інформаційного забезпечення діяльності з управління земельними ресурсами [8].

Під ефективністю державного управління земельними ресурсами розуміється діяльність виконавчих органів державної влади, яка спрямована на створення сприятливих умов для пріоритетних напрямів розвитку земельних відносин. Пріоритетами розвитку земельних відносин на сучасному етапі є такі: створення умов для активного залучення землі в господарський оборот; впорядкування земельних відносин; підвищення прозорості процедур доступу суб'єктів земельних відносин до об'єктів державного управління; орієнтація на використання в процесах державного управління сучасних телекомунікаційних систем взаємодії; оптимізація процесів міжвідомчої взаємодії, збільшення доходів бюджетів усіх рівнів від використання земельних ділянок.

Ефективність державного управління земельними ресурсами повинна вести до досягнення позитивних соціальних та економічних результатів і створити дієву систему обліку актуального стану об'єктів управління, що передбачає необхідний рівень автоматизації процесів збору й використання відповідної інформації. Дані програми повинні містити формування, постановку на кадастровий облік і державну реєстрацію земельних ділянок, державна власність на які не розмежована; розробку проектів планування територій, проведення археологічних і вишукувальних робіт; проведення масової оцінки економічних показників, пов'язаних із використанням земельних ділянок із метою підготовки нормативно-правових актів, що регламентують розміри орендної плати за використання земельних ділянок; актуалізацію результатів державної кадастрової оцінки об'єктів нерухомості, врахованих у державному кадастрі нерухомості [9].

Наслідком є те, що державне управління земельними ресурсами є частиною управління економікою країни. Відповідно, формування таких процесів, як користування, володіння, розпорядження землею, – це тривалий історичний процес, заснований на принципі існування інституту приватної власності на землю. Важливим є створення повноцінної нормативно-правової бази для управління комплексом земельних відносин, таких як формування в рамках конституційного поля різноманіття форм власності на землю; формування конституційних перетворень у сфері цивільного захисту земельних ділянок.

Системою земельного права має бути закладено кілька базових положень, таких як платність землекористування, ведення державного земельного кадастру, проведення моніторингу земель, здійснення всіх видів землеустрою, проведення державного земельного контролю та охорони земель [1]. Для того, щоб сучасна вітчизняна економіка функціонувала ефективно, необхідно розвивати реальний сектор господарювання, підкріплений матеріальними ресурсами. Основою цього є те, що головним напрямом національної програми соціально-економічного розвитку стає реалізація державної земельної політики, яка покликана підвищити ефективність державного управління земельними ресурсами.

Сама програма повинна бути орієнтована на раціональне використання земельних ресурсів на державному і місцевому рівнях, на створення повної бази об'єктів земельних ресурсів для цілей оподаткування та підвищення податкових надходжень до місцевих бюджетів; створення соціально відповідальних землекористувачів, або, як їх називають, «ефективних» правовласників земель; формування сприятливого інвестиційного клімату для залучення інвестицій у реальний сектор економіки; формування такої нормативно-правової бази, яка б гарантувала права громадян на землю і компенсацію втрат земельної ділянки в разі її вилучення для державних і муніципальних потреб.

Відповідно, основні напрями державної земельної політики будуть ґрунтуватися на здійсненні заходів щодо розмежування земельних ресурсів за рівнями власності; створення об'єктивно діючого механізму щодо раціонального розмежування повноважень у сфері володіння, користування, розпорядження земельними ресурсами; здійснення структурних перетворень системи державного управління земельними ресурсами; формування і ведення єдиної автоматизованої системи державного земельного кадастру

як нормативно-правової та інформаційної основи управління земельними ресурсами; здійснення заходів із державного контролю за використанням та охороною земель як на державному, так на регіональному рівнях; а також вдосконалення механізму платності землекористування в умовах розвитку світової економічної кризи та формування змішаної економіки [3].

Земельні відносини – це система відносин, що виникає з приводу володіння, користування, розпорядження та управління земельними ресурсами. Відповідно до системи земельних відносин учасниками земельних відносин, а отже, суб'єктами права власності, є громадяни (фізичні особи), юридичні особи (організації), а також всі види муніципальних утворень [5]. Розглядаючи поняття власності на об'єкт нерухомості, зокрема на земельну ділянку, можна зазначити, що вона містить у собі три основних компоненти права власності: володіння, користування, розпорядження.

Згідно із земельним кодексом, для громадян і юридичних осіб володіння пов'язане з обов'язком землекористування, а саме використовувати земельну ділянку в рамках цієї категорії, за цільовим призначенням у рамках дозволеного використання. Користування (у цьому випадку це землекористування) передбачає використання об'єкта власності за її цільовим призначенням у рамках дозволеного господарсько-економічного використання цієї земельної ділянки, на основі господарсько-економічних потреб користувача або власника. Власне володіння і користування з'єднані в праві власності, а саме в руках одного суб'єкта, або розділені між різними правовими суб'єктами права як власник і користувач [2].

Проведені за два десятиліття економічні реформи дали змогу сформувати різноманітні форми власності на земельні ділянки. Реалізовані в державі форми власності дають змогу спиратися на одну групу власників, тобто в рамках однієї форми власності, і здійснювати перехід з одного рівня власності в інший, але при цьому вона буде реалізовуватися в рамках однієї форми власності. Тому, розглядаючи оборот земельних ресурсів, розуміємо, що обіг земельних ресурсів є складною регульованою системою [7]. Така система заснована на групі складнопідрядних взаємопов'язаних підсистем, а саме: органів державного і муніципального управління, земельного ринку, універсального правонаступництва.

Органи державного та муніципального управління мають формувати таку норматив-

но-правову базу, яка дає змогу реалізувати свої права власності в повному обсязі. Ринок земельних ресурсів передбачає здійснення обороту земельних ділянок на основі укладення цивільно-правових договорів: купівлі-продажу, оренди, дарування, застави (іпотеки), довічного утримання, безоплатного користування. Універсальне правонаступництво розкриває повний комплекс обороту земельних ресурсів і передбачає успадкування, яке є вищою формою переходу прав власності та обов'язків спадкодавців.

Земля характеризується просторовою обмеженістю, неможливістю переміщення без істотного порушення її характеристик, неодмінною умовою будь-якої господарської і громадської діяльності. Поряд із загальними властивостями, характерними для всіх видів нерухомості, земля має низку відмінних, властивих тільки їй якостей продуктивної здатності; можливість поліпшення якості за раціонального використання; істотне підвищення цінності у разі зміни цільового призначення. Насамперед, земля є природним ресурсом, що характеризується простором, рельєфом, ґрунтами, водами, надрами, що у міру розвитку продуктивних сил перетворюється на об'єкт соціально-економічних зв'язків, головний засіб виробництва в господарстві.

Однак система державного управління базується на соціально-економічних, політичних, адміністративно-правових положеннях і методах для того, щоб використовувати землі в громадських інтересах і залучати інвесторів [9]. Головним завданням має бути побудова механізму державного управління земельними ресурсами. При цьому система державного управління повинна за допомогою ринкового механізму, соціально-економічних методів, адміністративних ресурсів реформувати виробничі процеси і налагодити процеси відтворення економічного потенціалу на основі раціонального використання земельних ресурсів і розвитку ринку землі. Сучасний розвиток системи державного управління земельними ресурсами досить сильно ускладнюється незавершеністю процесу поділу державної власності.

Висновки. Ситуація характеризує наявну систему державного управління земельними ресурсами як неповноцінну в економіко-правовій частині розподілу повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування. Ця ситуація вимагає формування нормативно-правової бази, яка сформувала би баланс розподілу управлінських повноважень між усіма рівнями влади. Власне, система чинного законодавства наділила органи місцевого

самоврядування як повноваженнями у сфері управління та розпорядження земельними ресурсами, які перебувають у муніципальній власності, так і земельними ділянками державної власності до їх розмежування.

Будь-яка діяльність людини, будь то виробнича, комерційна або просто життєдіяльність, нерозривно пов'язана із землею. Земля є найважливішим видом і складовою частиною нерухомості, основою формування будь-якого нерухомого об'єкта. Ця система державного управління повинна відповідати принципам її ефективної роботи в сучасних ринкових умовах розвитку економіки країни. Водночас раціональне використання цього унікального природного ресурсу зумовлює існування комплексної програми з охорони навколишнього середовища, яка повинна мати державний характер і пріоритет особливої важливості.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Дорош Й.М. Розвиток земельних відносин та системи землекористування в Україні: теорія, методологія і практика: монографія / А.М. Третяк, Й.М. Дорош, О.С. Дорош, М.П. Стецюк; за заг. ред. А.М. Третяка. К.: «ВІПОЛ», 2012. С. 252.
2. Жидовська Н.М. Аудит землі як ефективний засіб захисту прав землевласників. *Економічні науки. Серія: «Облік і фінанси»*. 2013. № 10 (1). 107 с.
3. Ільчак О.В. Облікові аспекти земельних відносин в умовах інтеграційних процесів. *Бізнес Інформ*. 2014. № 8. С. 223–228.
4. Курильців Р.М. Нова парадигма управління землекористуванням в умовах нових земельних відносин. *Землеустрій і кадастр*. 2011. № 4. С. 15–19.
5. Латинін М.А., Шарий Г.І. Шляхи удосконалення системи державного управління земельними відносинами в Україні. *Публічне управління: теорія та практика*. 2010. № 2. С. 97–104.
6. Ліщук В.І., Московчук А.Т., Ліщук М.Є. Грошова оцінка землі як інструмент сталого землекористування. *Економічний форум*. № 1. 2016. С. 109–115.
7. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2012 році: аналітична доповідь. / Мін-во екології та природних ресурсів України. Київ, 2014. 415 с.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5245-VI / Верховної Ради України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 36. Ст. 472.
9. Третяк А.М., Дорош О.С., Третяк Н.А. Нова парадигма землеустрою в земельній політиці України. *Земельне право України*. 2011. № 2. С. 11–14.

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЄЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ ТА НАПРЯМИ ЇХ УДОСКОНАЛЕННЯ

FEATURES OF USAGE OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS OF INTERNATIONALIZATION OF HIGHER EDUCATION AND THE APPROACHES TO THEIR IMPROVEMENT

За результатами аналізу наукової літератури та практики міжнародної діяльності найбільш рейтингових університетів у статті визначені основні завдання інтернаціоналізації вищої освіти. Розглянуто історичну ретроспективу розвитку феномена інтернаціоналізації вищої освіти та визначено особливості його прояву на сучасному етапі інтеграційних процесів у системі вищої освіти. У статті розкрито зміст підходів до оцінювання рівня інтернаціоналізації вищої освіти та наведено статистичні дані за відповідним напрямом моніторингу. Крім того, в статті звернуто увагу на потенціали механізму міжнародної акредитації та сертифікації освітніх програм як для підвищення рівня інтернаціоналізації вищої освіти, так і для забезпечення її якості. У статті опрацьовано пропозиції щодо напрямів удосконалення змісту та практики використання механізмів державного управління інтернаціоналізацією вищої освіти.

Ключові слова: інтернаціоналізація вищої освіти, заклади вищої освіти, якість вищої освіти, нормативно-правовий та організаційно-адміністративний механізми державного управління, політичний та економічний механізми державного управління, система вищої освіти.

По результатам анализа научной литературы и практики международной деятельности наиболее рейтинговых университетов в статье определены основные задачи интернационализации высшего образования. Рассмотрена историческая ретроспектива развития феномена интернационализации высшего образования и определены особенности его проявления на современном этапе интеграционных процессов в системе высшего образования. В статье раскрыто содержание подходов к оценке уровня интернационализации высшего образования, приведены статистические данные по соответствующему направлению мониторинга. Кроме того, в статье обращено внимание на потенциал механизма международной аккредитации и сер-

тификации образовательных программ как для повышения уровня интернационализации высшего образования, так и для обеспечения его качества. В статье определены направления возможного совершенствования содержания и практики использования механизмов государственного управления интернационализацией высшего образования.

Ключевые слова: интернационализация высшего образования, учреждения высшего образования, качество высшего образования, нормативно-правовой и организационно-административный механизмы государственного управления, политический и экономический механизмы государственного управления, система высшего образования.

Basing on the results of analysis of the science literature and practice of international activities of the most ranked universities the article determines the main aims of internalization of higher education. The historical retrospective of the phenomenon of internationalization of higher education is analyzed and features of its manifestation in the modern stage of integration processes in the system of higher education are determined. The article reveals the content of approaches to assessing the level of internationalization of higher education and provides statistical data on the relevant approach of monitoring. Moreover the article pays attention on the potentials of the mechanism of international accreditation and certification of educational programs, both to increase the level of internationalization of higher education and to provide its quality. The article contains processed suggestions for the approaches to improving content and practice of usage of mechanisms of public administration of internalization of higher education.

Key words: internationalization of higher education, higher education institute, quality of the higher education, regulatory-legal and organizational and administrative mechanisms of public administration, political and economical mechanisms of public administration, system of higher education.

УДК 354: 378.4:37.014.25

Мороз С.А.

к. наук з держ. упр.,
старший науковий співробітник
Навчально-науково-виробничий центр
Національного університету
цивільного захисту України

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Серед основних проблем розвитку людського капіталу, які були визначені Урядом у Середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плані пріоритетних дій Уряду, проблеми погіршення якості освіти та зростаюче незадоволення роботодавців якістю підготовки фахівців були ідентифіковані нормами документу на рівні тих, які потребують на першочергове своє розв'язання [11].

Вирішення цих питань, на думку авторів програмного документа, повинно здійснюватись із прийняттям до уваги міжнародних зобов'язань України, які були інституалізовані в межах норм Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Норми статті 431 Угоди зобов'язують підписантів активізувати співробітництво в галузі вищої освіти, зокрема, за такими напрямками: реформування та модернізації систем вищої освіти; сприяння зближенню у сфері вищої освіти, яке відбувається в рамках Болонського процесу;

підвищення якості та важливості вищої освіти; поглиблення співробітництва між вищими навчальними закладами; розширення можливостей вищих навчальних закладів; активізації мобільності студентів та викладачів; увага приділятиметься співробітництву в галузі освіти з метою спрощення доступу до отримання вищої освіти [14]. Зміст майже кожного другого з визначених вище напрямів тим чи іншим чином пов'язаний із необхідністю використання потенціалів міжнародного співробітництва як у системі державного управління освітньою галуззю в цілому, так і безпосередньо на рівні системи вищої освіти. Отже, вирішення питань, пов'язаних з інтернаціоналізацією вищої освіти, є актуальним та значущим завданням як у контексті необхідності теоретико-методичного забезпечення процедур виконання вимог нормативно-правових документів, так і з огляду на практику державного управління якістю освітньої діяльності та якості вищої освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми і на які спирається автор. Проблематика державного управління розвитком системи вищої освіти, в тому чи іншому контексті її складного та багатогранного змісту, набула свого розвитку в дослідженнях В.Б. Авер'янова, С.К. Андрейчука, Л.І. Антошкіної, В.П. Андрущенко, Д.І. Дзвінчука, С.М. Домбровської, В.С. Журавського, С.А. Калашнікової, В.І. Лугового, С.В. Майбороди, В.М. Мороза, І.А. Медведєва, О.В. Поступної, В.П. Садкового, А.Є. Тамма, О.А. Хомерікі та багатьох інших вчених. Вирішенню питань розвитку міжнародного співробітництва в системі вищої освіти та реалізації його потенціалів для забезпечення закладами вищої освіти якості освітньої діяльності були присвячені роботи М.А. Дебич (проведено аналіз європейського підходу до визначення змісту та процесу інтернаціоналізації вищої освіти), І.С. Каленюк, Л.І. Цимбал (визначено місце та роль міжнародного та транскордонного співробітництва в системі забезпечення конкурентоспроможності сучасних університетів), С.В. Курбатова (розглянуто глобалізацію на рівні дискурсу інтернаціоналізації сучасного університету), О.І. Огієнко (розглянуто досвід інтернаціоналізації вищої освіти Великої Британії в контексті змісту та тенденцій розвитку євроінтеграційних процесів), Н.О. Терентьєвої (конкретизовано напрямки міжнародної співпраці закладів вищої освіти) та інших дослідників. Окремі аспекти порушеної проблематики були нами розглянуті в межах попередніх напрямів наукових пошуків [7; 8]. Проведений нами аналіз змістовного

спрямування наукових досліджень проблематики використання потенціалів міжнародного співробітництва в системі забезпечення якості вищої освіти свідчить про те, що переважна їх більшість була виконана в межах педагогічної наукової думки, що певним чином не могло не позначитись, з одного боку, на виборі вченим предмета наукової уваги, а з іншого – на змісті опрацьованих дослідниками висновків. Розгляд питань інтернаціоналізації вищої освіти з використанням інструментарію педагогічних наук, безумовно, сприяє розв'язанню порушеної проблематики, але в цілому не дозволяє вирішити окремі її питання. Поза увагою дослідників залишились питання визначення місця та ролі держави у формуванні та підтриманні сприятливого для розвитку міжнародного співробітництва в системі вищої освіти інституціонального середовища. Відповідні питання не лише можуть, а і повинні бути вирішені в контексті в межах державно-управлінської науки.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується дана стаття. Проблематика участі держави в забезпеченні використання закладами вищої освіти (ЗВО) потенціалів міжнародного співробітництва не є принципово новим напрямом в організації наукових пошуків. Разом із тим окремі її питання з огляду на постійну зміну змісту та умов розвитку об'єктів державного управління все ще залишаються відкритими для наукових досліджень. Питання інтернаціоналізації вищої освіти, не дивлячись на своє постійне перебування в межах сучасного наукового дискурсу, не лише не втратили своєї актуальності, а й набули неабиякої значущості, особливо в контексті інтеграції вітчизняних ЗВО до європейського простору вищої освіти. Серед пріоритетних для вирішення питань є ті з них, змістовне спрямування яких пов'язано з визначенням змісту та напрямів удосконалення механізмів державного управління інтернаціоналізацією вищої освіти, а також з'ясування місця та ролі суб'єктів державного управління у відповідному процесі.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). За результатами аналізу розвитку феномена інтернаціоналізації вищої освіти та з'ясування його значущості для її забезпечення визначити особливості функціонування і напрями вдосконалення механізмів державного управління процесом інтернаціоналізації системи вищої освіти України.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. За результатами аналізу наукової літератури, а також практики міжнародної діяльності найбільш рейтингових уні-

верситетів нами були визначені такі основні завдання інтернаціоналізації вищої освіти:

- формування чіткої, прозорої та зрозумілої для міжнародних інституцій системи вищої освіти (на наше переконання, виконання цього завдання може бути досягнуто за рахунок усебічної інтеграції вітчизняної системи вищої освіти до європейського науково-освітнього та науково-дослідницького простору);

- підвищення конкурентоздатності ЗВО (на нашу думку, виконання цього завдання може бути забезпечено, з одного боку, шляхом державної підтримки участі українських вишів у міжнародних проектах та програмах, а з іншого – шляхом запровадження в дію державної програми щодо забезпечення включення, принаймні декількох, вітчизняних університетів до вищих позицій рейтингу «The Times Higher Education World University Rankings». Прикладом реалізації такої програми можуть стати Проекти 211 та 985 (Китай) або 5-100 (РФ). Безумовно, кожен із цих проєктів у контексті порушеного нами питання потребує на окрему увагу з боку дослідників та фахівців-практиків);

- створення умов для залучення до вітчизняного науково-освітнього середовища іноземних студентів та викладачів (на наше переконання, виконання цього завдання можливо за рахунок: встановлення квоти для безкоштовного навчання іноземних студентів або (та) забезпечення їх стипендіями на кшталт діючої у РФ програми з прийому іноземних громадян на бюджетне навчання за квотою Міністерства освіти і науки Росії на 2017/2018 навчальний рік; встановлення норми, принаймні для університетів, які мають національний статус, щодо частки іноземних студентів та викладачів. Наприклад, у латвійських неурядових університетах понад 13% викладачів – іноземці) [1];

- запровадження навчальних програм, викладення змісту яких здійснюється іноземною мовою (на нашу думку, пропозиція в межах вітчизняного освітнього середовища навчальних програм російською мовою сприятиме зростанню популярності українських вишів серед громадян країн Середньої Азії. Безумовно, наявність англомовних програм також сприятиме підвищенню авторитету українських університетів, хоча, безумовно, майбутня їх популярність серед англомовних абітурієнтів не є передбачуваною. В якості прикладу наявності порівняно великої кількості навчальних програм, викладання яких здійснюється іноземними мовами, слід навести Угорщину, ЗВО якої пропонують програми не лише угорською, а і англійською, іспан-

ською, італійською, німецькою, португальською, російською, румунською та французькою мовами [18]. Разом із тим слід звернути увагу на той факт, що лева частка навчальних програм пропонується саме англійською мовою).

Досліджуючи проблематику інтернаціоналізації вищої освіти України, слід розуміти, що відповідний феномен, у темпоральному сприйнятті його складного та багатогранного змісту, є природним по відношенню до університетської інституції. Задослідженнями Я. Олофа Нільсона, університети ще за часів Середньовіччя позиціонували на рівні міжнародних освітніх та наукових центрів, адже в їх структурі навчались та здійснювали свою трудову діяльність представники різних народів. На переконання вченого, процесу інтернаціоналізації вищої освіти сприяла єдина мова надання освіти – латина. Разом із тим подальший розвиток системи вищої освіти став своєрідним підґрунтям для перетворення університетів «на стратегічні об'єкти формування національної ідентичності. Лише наприкінці ХХ століття деякі з вишів почали розробляти стратегії інтернаціоналізації» [9]. Ми не можемо погодитись із вченим щодо часу початку інтернаціоналізації ЗВО, адже, за дослідженнями С.В. Курбатова, університети ще у XVI – XVII ст. «легітимізували власне право на зберігання, виробництво та поширення знань, відбувається своєрідна національна «приватизація» цієї (університетської, прим. автора) інтернаціональної інституції» [4, с. 30]. Іншими словами, університетські інституції до XVI ст. позиціонували на рівні інтернаціональних закладів поширення наукового знання. На підтвердження цієї думки слід згадати, що в основу виникнення та подальшого розвитку феномену університету, як освітньої інституції можуть бути покладені монастирські школи з їх традиціями ретрансляції церковних знань. Ці знання, так само як і монастирські школи, не прив'язувались до певної національної групи, адже релігія завжди була понаднаціональною ідентичністю. На думку М.В. Тлостанової, університет був «породженням європейського Середньовіччя, більш того, породженням монастирів і монастирських шкіл, тому його принципами від початку стали християнський та філософський універсалізм» [13, с. 180]. Саме з огляду на інтернаціональність та універсальність релігійних знань, а відповідно й інституції щодо їх розповсюдження, ми можемо вести мову про природність процесів інтернаціоналізації для функціонування сучасних ЗВО.

Повертаючись до проблематики інтернаціоналізації вищої освіти України, вважаємо

за необхідне звернути увагу на існування підходів до оцінювання її рівня. Традиційно вважається, що рівень інтернаціоналізації вищої освіти може бути розглянутий через призму показників, що приведені нижче.

По-перше, частка іноземних студентів та викладачів у межах загальної кількості студентів та викладачів конкретного ЗВО. Світова практика функціонування та розвитку університетів не містить обґрунтованих норм щодо конкретної частки іноземних студентів по відношенню до студентів із відповідної країни, хоча більшість із так званих рейтингових ЗВО вважають за доцільне підтримувати її на рівні 12-15%. Наприклад, за інформацією Міністерства освіти, культури і науки Голландії, в 2015–2016 роках частка іноземних студентів у країні по відношенню до студентів із Голландії становить 10,7% [12], в Австрії частка іноземних студентів дорівнює 15,5%, у Швейцарії та Великобританії – 14,9% та 15,3% відповідно [16]. Серед лідерів за кількістю іноземних студентів у системі вищої освіти традиційно позиціонують такі країни, як: США (19,7%), Німеччина (8,6%), Франція (8,2%) та Австралія (7%) [5]. Для порівняння, за інформацією Українського державного центру міжнародної освіти МОН України, кількість іноземних студентів, які навчалися у ЗВО України, станом на 01.01.2016 року становила 63906 студентів із 148 країн світу [3]. Ураховуючи загальну кількість студентів у вітчизняних ЗВО, частка іноземних студентів обраховується приблизно на рівні 4,4%. Майже саме такий відсоток іноземних студентів навчається в університетах Канади (4,4%) та Японії (4,2%). Слід звернути увагу на той факт, що системи вищої освіти Канади та Японії традиційно позиціонують на рівні найбільш ефективних серед відповідних систем інших країн, а отже, зводити рівень інтернаціоналізації вищої освіти виключно до кількості іноземних студентів у країні, так само як і прив'язувати міжнародну активність ЗВО до якості надання ним освітніх послуг не завжди є вірним.

Цікавим з огляду на збільшення частки іноземних студентів є досвід окремих країн щодо програмуванням державою відповідних показників. Наприклад, відповідно до норм Концепції довгострокового соціально-економічного розвитку РФ на період до 2020 року передбачено збільшення частки іноземних громадян серед студентів вітчизняних ЗВО до 5% [2, с. 8]. Приймаючи до уваги вищевказану норму, слід розуміти, що показник частки іноземних студентів є похідним від якості освітнього та рівня розвитку інституціонального середовища відповідної країни,

а отже, діяльність суб'єктів державного управління системою вищої освіти повинна бути зосереджена не стільки на збільшенні частки іноземних студентів, скільки на підвищенні рівня надання освітніх послуг, адже саме якість вищої освіти в тій чи іншій країні, у кінцевому випадку, сприяє збільшенню кількості іноземних студентів.

По-друге, міжнародна репутація ЗВО, вимірювання якої може бути здійснено за результатами експертного опитування представників наукової спільноти з урахуванням географії їх розташування. Під міжнародною репутацією ЗВО ми розуміємо узагальнену думку експертів (експертну оцінку) щодо здатності університету надати не лише якісну та конкурентну освіту, а і забезпечити високий рівень знань, вмінь та навичок майбутнього фахівця. Іншими словами, міжнародна репутація ЗВО – це думка незалежних експертів із різних країн світу про конкретний університет та його місце на ринку надання освітніх послуг. Безумовно, забезпечити об'єктивність оцінювання за цим напрямом досить складно, адже персональний склад експертної групи суттєво впливає на кінцевий результат. Разом із тим міжнародна репутація провідних ЗВО, на наше переконання, може бути використана для характеристики рівня інтернаціоналізації вищої освіти в Україні. Залучення експертів до оцінювання рівня професійної діяльності ЗВО не є принципово новим інструментом аналізу, адже методики складання університетських рейтингів у переважній своїй більшості передбачають урахування думки представників наукової спільноти щодо якості надання освітніх послуг відповідними ЗВО. Вітчизняна практика залучення міжнародних експертів до моніторингу якості освітньої діяльності та якості вищої освіти має певні вади. Як правило, адміністрація ЗВО звертається за наданням експертної оцінки лише до тих представників міжнародної наукової спільноти, з якими конкретний ЗВО або його представники мають добрі стосунки. З одного боку, така позиція є цілком слушною, адже саме такі експерти, на думку адміністрації ЗВО, можуть надати порівняно високу оцінку. З іншого боку, поза увагою залишається думка тих потенційних експертів, які можуть надати більш об'єктивну оцінку конкретному ЗВО.

По-третє, кількість та якість міжнародних угод університету щодо спільної організації та проведення науково-дослідних робіт та освітньої діяльності. В якості прикладу цього напряму роботи можна привести діяльність ЗВО за напрямом запровадження та реалізації так званих програм подвійного диплому. Цілком очевидно, що співпраця вітчизняного

ЗВО із ЗВО, який здійснює свою професійну діяльність за межами інституціонального простору України, за напрямками: узгодження навчальних планів та програм, організації мобільності студентів та викладачів, проведення спільних науково-комунікативних заходів, спільний менеджмент освітньої діяльності за відповідним напрямом тощо – сприятиме не лише підвищенню рівня інтернаціоналізації вищої освіти, а і створенню умов для забезпечення її якості. Цікаво, що в деяких країнах факт наявності програм подвійних дипломів розглядається на рівні одного з найважливіших показників інноваційної діяльності ЗВО [10].

По-четверте, міжнародна акредитація та сертифікація освітніх програм дозволить вітчизняним ЗВО:

- стати одним із суб'єктів міжнародної системи освіти, а відповідно, і набути можливість підтверджувати освітньо-кваліфікаційний рівень своїх випускників тими документами, які визнаються у світі без будь-яких додаткових процедур їх легітимізації;

- узгодити зміст та періоди навчання в межах акредитованих програм, що в кінцевому випадку сприятиме, з одного боку, міжнародному визнанню університету, а з іншого – міжнародному визнанню рівня успішності випускника ЗВО та його професійної кваліфікації (обсяг та рівень набутих знань, вмінь та навичок);

- особи, які успішно завершать навчання в межах сертифікованої програми, крім визнаної на міжнародному рівні кваліфікації, зможуть оформити: Сертифікат європейської атестації освітньої кваліфікації МАНВО; Сертифікат відповідності знань та навичок вимогам міжнародного ринку праці МТПС, а також так званий Паспорт мобільності (Europass – Europass Mobility) [6].

Міжнародна акредитація освітніх програм сприятиме:

- незалежному оцінюванню якості та рівня підготовки університетом майбутніх фахівців та визначенню механізмів вдосконалення змісту і практики реалізації освітніх програм із прийняттям до уваги закордонного досвіду;

- підвищенню ефективності управлінської діяльності на рівні університету та розвитку якості системи його менеджменту, а відповідно, і рівня підготовки кадрів для адміністративної та управлінської діяльності;

- розбудові системи індикаторів якості освітньої програми та визначенню умов ефективності її реалізації тощо.

Як на один із можливих напрямів практичного використання механізму міжнародної акредитації та сертифікації освітніх програм щодо інтернаціоналізації вищої освіти слід

звернути увагу на потенціали так званих програм спільного диплому (два або декілька ЗВО започатковують та реалізують спільну підготовку спеціалістів за відповідним напрямом; учасник програми отримує один диплом від імені всіх учасників програми). Безумовно, механізм участі вітчизняних ЗВО у програмах спільних дипломів може розглядатися лише на рівні допоміжного (першого) кроку до міжнародної акредитації та сертифікації освітніх програм. Не дивлячись на певну опосередкованість, використання потенціалів спільних програм дозволить вітчизняним ЗВО: підвищити конкурентоспроможність на ринку освітніх послуг як за рахунок пропозиції нового продукту, так і в контексті формування для університету так званих точок зростання, перш за все, через реалізацію механізмів входження до європейського простору вищої освіти; вдосконалити систему управління та менеджменту якості надання освітніх послуг; підвищити рівень науково-дослідної діяльності та методичного забезпечення навчального процесу. Маючи досвід узгодження змісту та практики реалізації навчальної програми в межах програми спільного диплому, ЗВО отримують знання щодо вимог зарубіжних ЗВО-партнерів, що сприятиме формуванню науково-методологічного підґрунтя для реалізації того напрямку професійної діяльності ВНЗ, який безпосередньо пов'язаний із міжнародною акредитацією та сертифікацією освітніх програм. На наше переконання, міжнародна акредитація та сертифікація освітніх програм вітчизняних ЗВО не лише сприятиме інтернаціоналізації вищої освіти, а і забезпечить поступовий розвиток її якості.

Характеристика рівня інтернаціоналізації вищої освіти в Україні подається через призму таких офіційних показників: «двосторонні угоди; залучення іноземних працівників; відрядження і стажування за кордоном викладачів і студентів; закордонні відрядження ректора; іноземні студенти, що навчаються в університеті; реалізація міжнародних проєктів» [15, с. 6]. Для порівняння, в Словаччині, за інформацією в часників проєкту «Towards Trust in Quality Assurance Systems: 516935-TEMPUS-1-2011-1-FITEMPUS-SMGR», стан інтернаціоналізації вищої освіти оцінюється майже за такими самими, як і в Україні, критеріями, а саме: двосторонні угоди; мобільність викладачів і студентів; іноземні студенти; міжнародні наукові проєкти; міжнародні наукові публікації; членство в міжнародних професійних і наукових організаціях; міжнародні наукові конференції і семінари.

Вимірювання рівня інтернаціоналізації вищої освіти не лише не обмежується вищевказаними векторами, а і потребує на уточнення змісту відповідних напрямів. Наприклад, Дж. Найт вважає, що кількість іноземних студентів у ВНЗ відповідної країни не може свідчити про рівень інтернаціоналізації її вищої освіти. Цікаво, що, на думку дослідниці, міжнародна репутація університету не завжди може бути використана для надання характеристики якості освіти в його межах [17].

Розбудова подальшого змісту проблематики інтернаціоналізації вищої освіти повинна відбуватись із прийняттям до уваги кінцевої мети міжнародного співробітництва. На думку Я. Олафа Нільсона, мета міжнародного співробітництва полягає у формуванні «конкурентоспроможного випускника на глобальному ринку праці, здатного вирішувати поставлені завдання, який не буде обмежений рамками знань лише в певній сфері. Це можливо реалізувати шляхом створення актуальних на даний момент курсів у співпраці з викладачами з інших університетів, забезпечивши здобуття такої освіти кращими студентами різних національностей» [9].

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Приймаючи до уваги вищевказане, можемо сформулювати такі основні висновки.

По-перше, інституалізація норм щодо обов'язковості вимірювання рівня інтернаціоналізації вищої освіти в системі оцінювання її якості не лише може, а і повинна бути здійснена за ініціативою держави, наприклад, за поданням МОН України. Саме держава, використовуючи потенціали, може забезпечити впровадження в дію процедур моніторингу рівня інтернаціоналізації професійної діяльності вітчизняних ЗВО. Методика оцінювання результатів міжнародної діяльності ЗВО повинна передбачити вимірювання за такими основними напрямками: частка іноземних студентів/викладачів у структурі ЗВО, які навчаються/здійснюють професійну діяльність на постійній та тимчасовій основі; частка навчальних програм, викладання яких інституціонально оформлено та здійснюється з використанням іноземної мови; частка програм подвійного диплому (спільні із зарубіжним ЗВО-партнером програми) та програм «два дипломи»; участь ЗВО в міжнародних науково-освітніх консорціумах та професійних об'єднаннях; наявність акредитованих та сертифікованих на міжнародному рівні освітніх програм; кількість поданих ЗВО або його представниками заявок на отримання міжна-

родних грантів, а також безпосередня участь у їх реалізації тощо. Кожен із цих напрямів потребує на конкретизацію (обґрунтування одиниць виміру за конкретним критерієм та їх вагу в межах підсумкового результату), а їх система – на інституціональне оформлення в межах наявних національних методик оцінювання якості освітньої діяльності та якості вищої освіти. На рівні ЗВО відповідна пропозиція може мати свою актуалізацію через включення запропонованих нами вище напрямів оцінювання рівня інтернаціоналізації вищої освіти в систему рейтингового оцінювання професійної діяльності основних підрозділів ЗВО. Із метою активізації діяльності адміністрацій ЗВО щодо підвищення рівня ефективності в реалізації потенціалів міжнародної співпраці на університетському рівні держава, перш за все через структуру профільних органів державної влади, може рекомендувати, принаймні ЗВО державної форми власності, розглянути можливість включення окремих індикаторів інтернаціоналізації освітньої діяльності до системи внутрішнього забезпечення якості вищої освіти.

По-друге, серед інструментів підвищення ефективності функціонування вітчизняної системи вищої освіти слід розглянути можливість запровадження в дію національної програми з підтримки декількох найбільш рейтингових вітчизняних ЗВО в їх прагненні до покращення своїх позицій у міжнародних університетських рейтингах. Іншими словами, держава, використовуючи наявні в її розпорядженні інформаційно-організаційні та економічні ресурси, створює умови для пріоритетного розвитку декількох вітчизняних ЗВО з метою покращення рівня їх позиціонування у визначених науковою спільнотою міжнародних рейтингах, наприклад, у QS World University Rankings. Безумовно, питання персоналізації ЗВО, які візьмуть участь у державній програмі підтримки вітчизняних ЗВО, так само, як і визначення того рівня, на якому обрані державою ЗВО мають позиціонувати після закінчення дії програми, потребують на додаткове обговорення. В основу формування змісту та визначення принципів реалізації відповідної національної програми можуть бути покладені успішно діючі на цей час аналогічні програми (Китай: проекти 211 та 985; РФ: 5-100). Виведення принаймні декількох вітчизняних ЗВО на рівень рейтингових у міжнародному контексті сприйняття цього феномена дозволить вітчизняній системі вищої освіти, з одного боку, апробувати дію обраного механізму державної підтримки розвитку освітньої галузі (оцінити ефективність використання тих чи

інших механізмів державного управління розвитком системи вищої освіти та визначити найбільш вдалу модель взаємодії між інститутом держави та університетською інституцією), а з іншого – забезпечити формування потужного так званого локомотиву змін. Наявність позитивного досвіду в адмініструванні успіху окремих ЗВО (покращення рівня позиціонування в міжнародних рейтингах) дозволить як суб'єктам державного управління освітянською галуззю, так і адміністраціям ЗВО вдосконалити зміст та практику використання механізмів управління якості освітньої діяльності та якості вищої освіти.

По-третє, держава, використовуючи потенціал політичного та економічного механізмів державного управління, повинна забезпечити формування таких умов функціонування системи вищої освіти, в межах яких ЗВО будуть зацікавлені, а згодом і змушені, у проведенні міжнародної акредитації та сертифікації освітніх програм. Міжнародна акредитація навчальних програм дозволить ЗВО не лише зрозуміти зміст та практику функціонування міжнародних стандартів у галузі вищої освіти, а і сприятиме підвищенню якості вищої освіти в цілому. На першому етапі забезпечення інституалізації норм цієї пропозиції (до 2021 року) держава може запропонувати ЗВО, перш за все тим із них, які мають статус національного, провести самоаналіз у межах процедур міжнародної акредитації навчальних програм та визначити ті з програм, які мають високі шанси бути акредитовані. Другий етап (до 2023 року) повинен передбачати усунення виявлених під час самоаналізу недоліків та подання заявки до профільних фондів (організацій) міжнародної акредитації навчальних програм. Приймаючи до уваги наведену вище пропозицію, вважаємо за необхідне ініціювати дискусію навколо можливості уточнення переліку критеріїв щодо надання ЗВО статусу національного, перш за все, за рахунок включення до них норм щодо наявності у ЗВО навчальних програм, акредитованих на міжнародному рівні. На нашу думку, запровадження в дію норми щодо конкретного співвідношення між загальною кількістю навчальних програм та тими програмами, які мають міжнародну акредитацію, наприклад, у межах чинних на цей час критеріїв надання та підтвердження статусу національного ЗВО, може сприяти підвищенню якості освітньої діяльності та якості вищої освіти в цілому.

Наведені висновки з огляду на багатогранність та складність обраного нами предмету наукової уваги не є остаточно сформульованими, а отже, їх зміст може бути уточнений у межах інших напрямів наукових пошу-

ків. Найбільш перспективними в контексті розв'язання порушеної вище проблематики є ті з напрямів, предметно-об'єктна спрямованість яких зосереджена на з'ясуванні місця та ролі суб'єктів державного управління у формуванні умов для реалізації ЗВО потенціалу міжнародного співробітництва. Крім того, уваги фахівців потребують питання опрацювання державної програми щодо забезпечення підвищення рівня позиціонування вітчизняних ЗВО в міжнародних університетських рейтингах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Анстрате В. Иностранные лекторы не спешат в латвийские вузы. *Latvijas Sabiedriskie mediji*. URL : <http://www.lsm.lv/ru/statja/obschestvo/novosti/inostrannie-lektori-ne-speshat-v-latviyskie-vuzi.a118967/>.
2. Арефьев А.Л. Иностранные студенты в российских вузах. Раздел первый: Россия на международном рынке образования. Раздел второй: Формирование контингента иностранных студентов для российских вузов. Министерство образования и науки Российской Федерации. Москва : Центр социологических исследований. 228 с. URL : <http://www.socioprognoz.ru/files/File/2014/full.pdf>.
3. Динаміка змін кількості іноземних студентів в Україні (на 01.01.2016). Актуальні статистично-аналітичні показники надання освітніх послуг іноземцям. Український державний центр міжнародної освіти МОН України. URL : <http://interred.com.ua/Актуальні-статистично-аналітичні-показники>.
4. Курбатов С.В. Феномен університету в контексті часових та просторових викликів: монографія. Суми : Університетська книга. 2014. 262 с.
5. Курій Л. Інтернаціоналізація вищої освіти як засіб формування людського потенціалу в контексті міжнародних міграційних процесів. *Ukrainian Scientists Worldwide*. URL : <http://usw.com.ua/profiles/blogs/iinternacionalizaciya-vischoyi>.
6. Міжнародна сертифікація освітніх програм. Проект «Міжнародна сертифікація освітніх програм». Всеукраїнська академічна спілка. URL : <http://aunion.info/uk/m-zhnarodna-sertif-kats-ya-osvtn-kh-program>.
7. Мороз С.А., Мороз В.М. Німецька модель підготовки науково-педагогічних кадрів: особливості розбудови та перспективи використання для розвитку трудового потенціалу вітчизняних ВНЗ. *Теорія і практика управління соціальними системами: філософія, психологія, педагогіка, соціологія*. 2016. № 2. С. 87–96.
8. Мороз С.А., Мороз В.М. Структура высшего учебного заведения как объект государственного управления. *Повышение квалификации и профессиональное совершенствование педагогов : междунар. науч.-практ. конф., 26-27 ноября 2015 г.* Алматы. 2015. С. 156–161.
9. Олаф Я. Інтернаціоналізація вищої освіти. Київський національний університет імені Тараса Шевченка: новини від 14.09.2016. URL : <http://www.univ.kiev.ua/news/7990>.

10. Олейникова О.Н. Программы двойных дипломов как средство формирования европейского пространства высшего образования. Европейская Комиссия TEMPUS. URL : <http://www.tempus-russia.ru/MIIT-seminar/DD-Oleynikova.pdf>.

11. Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плани пріоритетних дій Уряду. Діяльність : Програма діяльності Уряду. Урядовий портал: єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/programa-diyalnosti-uryadu/serednostrokovij-plan-prioritetnih-dij-uryadu-do-2020-roku-ta-plan-prioritetnih-dij-uryadu-na-2017-rik>.

12. Сколько в Голландии иностранных студентов, откуда они приехали и что изучают. Статьи: высшее образование в Нидерландах. Информационная платформа: Education Index. URL : <http://www.educationindex.ru/articles/higher-education-netherlands/skolko-v-gollandii-inostrannyh-studentov-otkuda-oni-priehali-i-chto-izuchayut/>.

13. Тлостанова М.В. Три модели философии образования в XXI веке. *Знание. Понимание. Умение*. 2005. № 3. С. 180–185.

14. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським

співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (авт. тексту Україна та країни ЄС). *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. С. 83–88.

15. Хобзей П., Шепель Г. Інтернаціоналізація вищої освіти. Towards Trust in Quality Assurance Systems: 516935-TEMPUS-1-2011-1-FITEMPUS-SMGR. URL : <http://ucu.edu.ua/eng/files/2013/03/Internationalization-of-higher-education.pdf>.

16. Kahanec M., Kralikova R. Higher Education Policy and Migration : The Role of International Student Mobility. CESifo DICE Report. Vol. 9. No. 4. Winter 2011. P. 20–27.

17. Knight, J. Internationalization of higher education: A Conceptual Framework. In J. Knight & H. de Wit (Eds) *Internationalization of Higher Education in Asia Pacific Countries*. Amsterdam: European Association for International Education. 1997.

18. List of eligible Host Institutions, study programmes, institutional language criteria and institutional methods of examinations: Annex 2. Stipendium Hungaricum Scholarship Programme. The official website of the Stipendium Hungaricum Programme. URL : <http://www.tka.hu/international-programmes/2966/stipendium-hungaricum/>.

ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

TRENDS AND PERSPECTIVES OF STATE FINANCIAL SUPPORT FOR AGROINDUSTRIAL COMPLEX UKRAINE

У статті розглянуто сучасний стан державного фінансування аграрного сектору економіки, його форми та напрями. Визначено проблеми державної фінансової підтримки сільськогосподарських товаровиробників. Зазначено, що державна підтримка сільського господарства України повинна орієнтуватися на досвід розвинених країн, де цінова підтримка сільського господарства становить від 48 до 91% від усієї суми бюджетного фінансування. Обґрунтовано стратегічні напрями вдосконалення державного фінансування аграрного сектору економіки України.

Ключові слова: державна фінансова підтримка, видатки бюджету, цінова політика, аграрний сектор економіки, стратегія розвитку.

В статье рассмотрены современное состояние государственного финансирования аграрного сектора экономики, его формы и направления. Определены проблемы государственной финансовой поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей. Отмечено, что государственная поддержка сельского хозяйства Украины должна ори-

ентироваться на опыт развитых стран, где ценовая поддержка сельского хозяйства составляет от 48 до 91% от всей суммы бюджетного финансирования. Обоснованы стратегические направления совершенствования государственного финансирования аграрного сектора экономики Украины.

Ключевые слова: государственная финансовая поддержка, расходы бюджета, ценовая политика, аграрный сектор экономики, стратегия развития.

The article considers the current state of state financing of the agricultural sector of the economy, its form and direction. The problems of state financial support for agricultural producers are identified. It was noted that the state support of agriculture of Ukraine should be guided by the experience of developed countries, where the price support of agriculture ranges from 48 to 91% of the total amount of budget financing. The strategic directions for improving state financing of the agricultural sector of the economy of Ukraine are substantiated.

Key words: state financial support, budget expenditures, pricing policy, agrarian sector of the economy, development strategy.

УДК 351.82: 332.012

Науменко А.О.

к. екон. наук, доцент, докторант
навчально-науково-виробничого центру
Національний університет
цивільного захисту України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Державна фінансова підтримка агропромислового комплексу є складником державної координації ринкового механізму в аграрній сфері і через специфіку сільськогосподарського виробництва – найбільш стабільною підсистемою державного регулювання. Вона існувала за умов адміністративно-планової економіки, наявна практично в усіх зарубіжних державах із розвинутою ринковою економікою. Її форми та методи розвиваються паралельно зі зміною комплексу економічних відносин в аграрній сфері відповідно до трансформації аграрної політики.

Аграрні підприємства функціонують в умовах економічної нестабільності та цінової невизначеності, тому важливою умовою їх розвитку є державна фінансова підтримка. Однією з проблем розвитку сільськогосподарського виробництва в Україні є його недостатня державна підтримка. Сучасний вплив держави на галузі АПК характеризується недосконалістю, необґрунтованістю та недофінансуванням, що потребує перегляду форм і методів державної підтримки агропромислового комплексу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Основні аспекти рівня державної підтримки сільськогосподарських підприємств в Україні представлено в поглядах таких учених,

П.Т. Саблук, М.Я. Дем'яненко, А.Д. Діброва, О.Є. Гудзь, П.І. Гайдуцький, В.В. Юрчишин, О.М. Могильний, В.К. Збарський, та інших вітчизняних дослідників.

Мета статті полягає в аналізі сучасного стану державної фінансової підтримки агропромислового комплексу України й обґрунтуванні пріоритетних напрямів її вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Визначення сутності державної підтримки підприємств агропромислового комплексу висвітлюються в роботах багатьох вітчизняних учених. За визначенням О.Є. Гудзь, державна підтримка аграрного сектору економіки як основний механізм реалізації державної аграрної політики є свідомим створенням сприятливих економічних, правових, організаційних та інших умов розвитку сільськогосподарського виробництва, забезпеченого матеріальними та фінансовими ресурсами [1].

Державна фінансова підтримка розвитку агропромислового комплексу здійснюється за такими формами:

– непряма державна підтримка (надання податкових пільг);

– пряма державна підтримка (бюджетні асигнування, бюджетні позики).

Система податкових пільг, яка діяла в Україні для аграрної галузі, останніми роками спричинила багато нарікань через їхню низьку

ефективність. Окрім того, у 2015 р. змінилась система оподаткування, а у 2016 р. – система спецрежиму ПДВ для аграріїв, велику частину податкових пільг підприємствам сільського господарства переглянуто, скорочено або зовсім скасовано. Обраний країною шлях на євроінтеграцію також вносить корективи в цей процес [3].

Мета сучасної аграрної політики нашої країни полягає в гарантуванні продовольчої безпеки країни, утвердженні пріоритетного розвитку агропромислового виробництва, створенні сучасного конкурентоспроможного агропромислового виробництва, виході на агропромисловий ринок світу. Безумовно, жоден із цих напрямів неможливо втілити в життя без державної фінансової підтримки розвитку аграрного сектору економіки. Згідно з українським законодавством питома вага видатків на фінансування сільського господарства має становити не менше 5% видаткової частини Державного бюджету. Реальні обсяги фінансування не досягають задекларованих показників (табл. 1).

Очевидно, що останніми роками спостерігається негативна тенденція до зниження питомої ваги видатків Міністерства аграрної політики та продовольства в бюджетах України. Наприклад, у 2016 р. питома вага становила лише 0,25%, а у 2012 р. – 2,4% до загального обсягу видатків Державного бюджету.

Тобто після економічної кризи 2013–2014 рр. видатки Державного бюджету збільшилися у 2 рази, а фінансування аграрного сектору скоротилося у 2015 та 2016 рр. у 5 разів, у 2017 р. – у 1,5 рази. Крім того, передбачені видатки Міністерства аграрної політики та продовольства у розмірі 5,5 млрд грн (0,7% до загального обсягу видатків), що на 3,1 млрд грн менше, ніж у 2012 р. та на 2,9 млрд грн – проти 2013 р. Але порівняно з 2016 р. загальна сума видатків на фінансування Мінагрополітики збільшилася на 3,9 млрд грн [7].

Досягнення стратегічних цілей державної фінансової підтримки розвитку сільського

господарства безпосередньо пов'язане із реалізацією заходів щодо вдосконалення форм підтримки, механізмів розподілу та освоєння ресурсів бюджетного фінансування. Основними заходами досягнення стратегічних цілей державної фінансової підтримки розвитку аграрного сектору економіки є такі:

- формування комплексної законодавчо-нормативної бази для посилення стимулюючої ролі бюджетної підтримки. Захід передбачає насамперед визначення інституційного середовища та пріоритетів із метою: стабілізації і розвитку агропромислового виробництва, забезпечення продовольчої безпеки та продовольчого забезпечення населення, захисту вітчизняного товаровиробника на внутрішньому та зовнішньому ринках;

- посилення регулюючої функції державної фінансової підтримки розвитку сільського господарства. Захід передбачає забезпечення таких принципів: стійкості – зобов'язання держави забезпечувати підтримку; адресності – державна підтримка надається безпосередньо товаровиробникам; гарантованості – зобов'язання з підтримки сільгоспвиробників, зокрема, за окремими напрямками; обмеженості – сума засобів, отриманих із бюджету, обмежена розмірами державного плану бюджету; рівнодоступності – усі форми господарювання мають рівне право на бюджетну підтримку); врахування міжнародних зобов'язань – здійснення державної підтримки відбувається з врахуванням зобов'язань, узятих Україною перед міжнародною спільнотою, передбачення двосторонніх зобов'язань розпорядників та одержувачів бюджетних коштів;

- проведення моніторингу ефективності бюджетних програм за рядом ключових характеристик щодо розвитку форм господарювання, нарощування обсягів виробництва, формування вертикальної та горизонтальної інтеграції, насичення внутрішнього ринку та збільшення експорту, підтримки прибутковості та рентабельності за видами сільськогосподарських товаровиробників, виплат на гектар угідь, поголів'я тощо [3].

Таблиця 1

Динаміка видатків загального фонду Державного бюджету України, млрд грн

Показники	Роки					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Видатки Державного бюджету, всього	360,5	363,6	384,6	554,6	642,3	735,4
Міністерство аграрної політики та продовольства	8,6	8,4	3,5	1,7	1,6	5,5
Відсоток до загального обсягу видатків	2,4	2,3	0,9	0,3	0,25	0,7

Отож, хоч Держбюджет-2017 враховує продовження значної частини реалізації програм, які діяли у 2012–2015 рр., проте загалом на фоні економічної нестабільності, зростання інфляції, невизначеності вектору розвитку задекларована в законі підтримка аграрного сектору є суто формальною і не впливатиме належним чином на його розвиток.

Оскільки можливості бюджету були і залишаються обмеженими, реальну підтримку сільське господарство одержувало шляхом застосування непрямих механізмів підтримки, а саме спецрежимів оподаткування у вигляді ФСП (4 група платників єдиного податку з 2015 р.) та ПДВ.

Кардинальна зміна системи оподаткування сільськогосподарської діяльності передбачена Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 р.» від 24 грудня 2015 р. № 909 [6].

Верховна Рада встановила перехідний (до 1 січня 2017 р.) спеціальний режим сплати ПДВ під час реалізації великої рогатої худоби та молока з пропорцією 20% – до держбюджету, 80% – на спеціальний рахунок виробника для подальшого використання; під час реалізації зернових і технічних культур – співвідношення 85% на 15%; під час реалізації іншої сільгосппродукції – 50% на 50% відповідно [8].

Тому подальші реформи мають бути спрямовані на послаблення або припинення підтримки виробництва згідно з квотами. Кошти, що вивільняються, мають бути спрямовані на активну підтримку фермерських господарств та інвестовані в освіту, інфраструктуру й інновації в галузі. Уряд має бути наполегливішим у пріоритетності фінансування охорони довкілля та сталого використання природних ресурсів.

Проблема має вирішення у площині більш повного врахування зовнішніх вимог, оскільки Україна значно залежить від ситуації в ЄС, будучи членом СОТ. Зокрема, у податковому законодавстві України була умова, що аграрний сектор перейде на загальні правила оподаткування з 2018 р. Але у Меморандумі про співпрацю з Україною, укладеним із МВФ у 2015 р., за яким очікується отримання чергового траншу 1,7 млрд дол., уже інші вимоги – що Україна повинна виконувати взяті на себе зобов'язання, щодо переведення аграріїв на загальну систему оподаткування з 1 січня 2016 р., тобто з цього часу абсолютно всі українські аграрії мають бути позбавлені пільгових ставок ПДВ і платити податок повністю [4; 5].

Представники МВФ таку вимогу мотивують тим, що додаткові пільги, передбачені

сектору, досягають 30 млрд грн, половина яких пов'язана з ПДВ, а більшу вигоду від цих пільг отримують найбільші виробники. Офіційно трохи більше 3% підприємств обробляє майже половину сільськогосподарських угідь у країні. Тому спільними зусиллями політичного та економічного бомонду вироблена Стратегія та Концепція розвитку сільського господарства та сільських територій на період 2015–2020 рр. Щодо бюджетної підтримки, то стратегічною метою державної підтримки розвитку сільського господарства є формування ефективних механізмів бюджетного регулювання та взаємовідносин товаровиробників із бюджетною системою на основі досягнення множини цілей щодо виробництва основних видів та якості продукції, забезпечення прибутковості виробництва на рівні розширеного відтворення, зростання продуктивності праці, розвитку форм господарювання і підприємництва, забезпечення конкурентоспроможності продукції на внутрішньому та зовнішніх ринках, досягнення фінансової стабільності галузі, продовольчої безпеки держави й підвищення соціальних стандартів життя в сільській місцевості, подолання бідності та безробіття. У сучасних умовах робиться акцент на підтримку малих форм господарювання, як у кращих зарубіжних країнах. Урядом позиціонується переорієнтація бюджетних цільових програм [2].

Нині обґрунтування концепції та стратегічних напрямів розвитку державної підтримки сільського господарства України орієнтоване на досвід розвинених країн. Наприклад, цінова підтримка сільського господарства в ЄС становить до 91% від усієї суми бюджетного фінансування, у США – 48%, у Канаді – 53%. На Заході істотна частка доходу фермера формується за державні кошти: у країнах Європейської спільноти (ЄС) – 3%, у Фінляндії – 72%, в Японії – 72%, у США – 27–40%. Державна підтримка аграріїв у країнах ЄС у 2013 році становила від 175 до 1343 євро на 1 га с/г угідь, зокрема у Нідерландах – 500 євро/га, у Бельгії – 508 євро/га, у Польщі – 345 євро/га, у Німеччині – 396 євро/га. Фінансова підтримка сільського господарства в Україні (переважно непряма – через зазначений спецрежим) ледь сягає до 40 євро на гектар [9].

Висновки. Отже, державна підтримка агропромислового комплексу є неодмінною умовою його сталого розвитку та забезпечення продовольчої безпеки держави. Аналіз обсягів і спрямованості бюджетних програм підтримки розвитку агропромислового виробництва в останні роки свідчить, що чинна система фінансування зазнає впливу еконо-

мічної кризи, характеризується хронічною недостатністю ресурсної бази, внаслідок чого виділені кошти не сприяють стабілізації та ефективному функціонуванню галузі.

Потребують перегляду підходи до нарахування та розподілу державних коштів в аграрній сфері, застосування адекватних механізмів здійснення та підвищення ефективності державної підтримки аграрних підприємств. Велике значення в цьому питанні матиме спрямування державної підтримки в бік дрібних сільськогосподарських підприємств, у бік розвитку фінансово-кредитних установ, які мають стати основним джерелом фінансових ресурсів, для забезпечення інвестиційно-інноваційного розвитку аграрного сектору національної економіки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гудзь О.Є. Фінансово-кредитна інфраструктура аграрної сфери України. *Економіка АПК*. 2009. № 6. С. 58–63.
 2. Єдина комплексна стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–

2020 pp. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248517114.

3. Конєва І.І. Державна фінансова підтримка підприємств АПК: стан та стратегія розвитку. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 14. С. 802–807.

4. МВФ наполягає на скасуванні податкових пільг для українського АПК. URL: http://dt.ua/ECONOMICS/mvf-napolyagaye-na-skasuvanni-podatkovih-pilg-dlya-ukrayinskogo-apk-176201_html.

5. Міністерство аграрної політики та продовольства України. URL: <http://minagro.gov.ua>.

6. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році: Закон України від 24 грудня 2015 року № 909. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/909-19>.

7. Про державний бюджет України на 2017 рік: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

8. Радченко О.Д. Державна підтримка сільського господарства України в період системних реформ. *Економічний дискурс: міжнародний науковий журнал*. 2016. Вип. 2. С. 47–52.

9. European Union. URL: http://europa.eu/pol/financ/index_en.htm.

ПОНЯТТЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОФЕСІЙНОЮ ОСВІТОЮ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

CONCEPT OF LEGAL MECHANISM OF STATE ADMINISTRATION OF PROFESSIONAL EDUCATION IN UKRAINE PROCURACY AUTHORITIES

У статті узагальнено підходи науковців до тлумачення поняття «механізм державного управління». Окреслено склад комплексного механізму державного управління. Сформульовано поняття правового механізму державного управління професійною освітою в органах прокуратури. Обґрунтовано його значення для кадрової політики держави в органах прокуратури. Надано характеристику складникам правового механізму державного управління у сфері професійної освіти в органах прокуратури України.

Ключові слова: державне управління, механізми державного управління, правовий механізм державного управління, складники механізму державного управління, професійна освіта прокурорів, кадровий склад.

В статті обобщены подходы учёных к толкованию понятия «механизм государственного управления». Обозначен состав комплексного механизма государственного управления. Сформулировано понятие правового механизма государственного управления профессиональным образованием в органах прокуратуры. Обосновано его значение для кадровой политики государства в органах прокуратуры. Дана характеристика составляющим правового механизма

государственного управления в сфере профессионального образования в органах прокуратуры Украины.

Ключевые слова: государственное управление, механизмы государственного управления, правовой механизм государственного управления, составляющие механизма государственного управления, профессиональное образование прокуроров, кадровый состав.

The article generalizes the approaches of scientists to the interpretation of the concept of "the mechanism of state administration". The composition of the complex mechanism of state administration has been determined. The concept of the legal mechanism of public administration of professional education in the procuracy authorities is formulated. Its importance for the staff policy of the state in the procuracy authorities is substantiated. The description of the components of the legal mechanism of state administration in the sphere of professional education in the procuracy authorities of Ukraine is given.

Key words: state administration, mechanisms of state administration, legal mechanism of state administration, components of the mechanism of state administration, professional education of prosecutors, staff composition.

УДК 35.085.2

Плуталова О.Г.
аспірант кафедри
гуманітарних дисциплін
Донецький державний університет
управління

Постановка проблеми у загальному виді. Кадровий потенціал є ключовим фактором, що визначає ефективність діяльності органів державної влади на всіх рівнях і забезпечує управління процесами реформування суспільства; становлення правової держави; цілепокладання в діяльності системи управління, зміни у їх структурі та стилі функціонування.

Модернізація та реформування державної політики у сфері управління персоналом є актуальними завданнями для України, що є важливим складником системних реформ у всіх сферах суспільно-політичного життя. У цьому сенсі професійна освіта персоналу будь-якого державного органу є ключовим фактором, який повинен і може прискорити реформи та зробити їх найбільш ефективними. Питання вдосконалення механізмів державного управління професійною освітою в органах прокуратури є актуальним, оскільки функціонування корпусу високоосвічених, кваліфікованих прокурорів із необхідним рівнем ділових і морально-етичних якостей сприятиме трансформації української прокуратури у правову інституцію європейського зразка, а її діяльність відповідатиме суспільним очікуванням і демократичним принципам високої професійності, моральності і добросовісності.

Належне державне управління професійною освітою в органах прокуратури безпосередньо залежить від законодавчих норм, що регулюють правовідносини в зазначеній сфері, які приймаються певними суб'єктами нормотворчої діяльності, та стану їх виконання. Отже, в умовах швидкоплинного процесу законодавчих змін у країні актуальності набуває визначення поняття, суті та складу правового механізму державного управління у вказаній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі терміни «механізм управління», «механізм державного управління», «механізм публічного управління» є досить широко вживаними, однак їх структуру та зміст різні науковці та практики трактують по-різному. Засади механізмів державного управління, їх сутність, структуру та класифікацію досліджували як вітчизняні, так і зарубіжні вчені в галузі управління: В.Б. Авер'янов, О.Ю. Амосов, Г.В. Атаманчук, Ю.О. Журавльова, В.В. Говоруха, С.М. Домбровська, Я.С. Кляйнер, В.М. Князев, В.П. Коваленко, В.В. Корженко, С.О. Кравченко, І.Є. Кривенко, М.Д. Лесечко, В.Я. Малиновський, А.М. Михненко, В.М. Олуйко, Н.Р. Нижник, Л.І. Пашченко, О.В. Поступна, Л.Л. Приходченко,

Р.М. Рудницька, О.В. Радченко, О.Г. Сидорчук, О.М. Стельмах, Ю.П. Сурмін, Ю.А. Тихомиров, О.В. Федорчак.

Метою статті є проаналізувати, визначити та обґрунтувати зміст, структуру та класифікацію механізмів державного управління; сформулювати та обґрунтувати поняття правового механізму державного управління професійною освітою в органах прокуратури.

Виклад основного матеріалу. Передусім потребує осмислення поняття «механізм державного управління». Є багато трактувань цього поняття науковцями, при тому що загально визнаного підходу до вказаної категорії немає. Слушно зазначає О.В. Поступна: «Одні автори розглядають управління як цілеспрямовану діяльність усіх суб'єктів, що спрямовується на становлення, стабілізацію, функціонування та обов'язковий розвиток організації; другі – як взаємодію суб'єктів, що передбачає взаємний процес удосконалення, розвитку суб'єкта управління і його об'єкта; треті – як вплив однієї системи на іншу» [1].

Наприклад, Г.В. Атаманчук визначає механізм державного управління як складну систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління [2].

У тлумаченні таких авторів, Р.М. Рудницька, О.Г. Сидорчук, О.М. Стельмах, механізм державного управління – це штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління [3].

За В.Я. Малиновським, механізми державного управління – це сукупність засобів організації управлінських процесів і способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління [4, с. 103].

Як вплив однієї системи на іншу розглядає механізм державного управління Ю.А. Тихомиров і зазначає, що це є демократична державна організація управлінського впливу на суспільні процеси. Механізм державного управління повинен повною мірою відображати взаємодію різних елементів управління, що мають ознаки взаємозалежностей і причинно-наслідкових зв'язків [5].

Широке визначення механізму державного управління, на нашу думку, запропонував О.В. Федорчак, який зазначив, що механізм

державного управління – це система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [6].

Узагальнюючи певну кількість підходів до визначення механізму державного управління, можемо зазначити, що найбільш точним визначенням поняття механізму державного управління є те, яке дає О.В. Радченко: «Механізм державного управління – це системна сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів у державі як продукт організованої людської діяльності, що має на меті реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем завдяки державному впливу й регулюванню суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил» [7].

У науковій літературі є багато підходів до класифікації механізмів державного управління та визначення їх видів. Як слушно зазначає О.В. Федорчак, залежно від того, які саме проблеми і як вирішуються із застосуванням конкретного державного механізму управління, він може бути складним (комплексним) і містити декілька самостійних механізмів. Комплексний механізм державного управління може складатися з таких видів механізмів:

– *економічного* (механізм публічного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);

– *мотиваційного* (сукупність командно-адміністративних і соціально-економічних стимулів, які спонукають публічних службовців до високоефективної роботи);

– *організаційного* (об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);

– *політичного* (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);

– *правового* (нормативно-правове забезпечення: закони, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації, інструкції тощо) [6].

Варто зазначити, що у природі правового механізму державного управління такі інституції, як право і управління, тісно пов'язані та взаємообумовлені. Державне управління здійснюється на основі правових норм, які

створюють певний правовий режим реалізації управлінських функцій.

Обґрунтованою є думка науковця Л.Л. Приходченко, яка стверджує, що формами забезпечення ефективності реалізації покладених функцій виступає система правових норм, яка визначає цілі, завдання, компетенцію органів влади, їх структуру та функції, а також регламентує відносини в межах організаційної структури (як самої системи, так і її органів). Будь-яка система управління функціонує в межах більш загальної системи, тож право як конститутивний компонент управління не тільки створює правовий режим функціонування, але й у загальноноормативній формі віддзеркалює мету, завдання і програми державного управління. Фактично опосередковуючи майже весь комплекс управлінських дій, право стає визначальним елементом правомірності у здійсненні державного управління, створенні режиму його законності, закріпленні об'єктивно зумовлених організаційних структур і раціонального порядку їх діяльності. Тобто є підґрунтям для досягнення високої ефективності управлінської діяльності шляхом оптимального використання всіх чинників, що впливають на ефективність управління [8].

Отже, ефективність державного управління в будь-якій сфері прямо пропорційна наявності якісних правових науково обґрунтованих нормативно-правових актів, а також чіткому неухильному виконанню приписів цих актів усіма суб'єктами державного управління.

Процес професійної освіти в органах прокуратури регламентується передусім Законом України «Про прокуратуру», Законом України «Про державну службу», Положенням про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України, затвердженим Наказом Генерального прокурора України № 371 від 18 грудня 2017 р., зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 26 січня 2018 р. за № 113/31565, Порядком проходження кандидатами на посаду прокурора спеціальної підготовки та методикою її оцінювання, затвердженими Рішенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 13 вересня 2017 р. № 25зп-17, наказами Генерального прокурора України та іншими нормативно-правовими актами.

Проаналізуємо нормативно-правову базу через систематизацію її за суб'єктами державного управління професійною освітою в органах прокуратури:

1) *Верховна Рада України, однією з функцій якої у сфері державного управління, відповідно до ст. 85 Конституції України, є прийняття законів* [9].

У Законі України «Про прокуратуру» прописано процедуру проведення спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурорів (ст. 33 Закону), визначено статус Національної академії прокуратури України (ст. 80 Закону), регламентовано діяльність Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (гл. 3 розд. VIII Закону) [10].

Регулювання правового становища державних службовців, що працюють в органах прокуратури, здійснюється відповідно до Закону України «Про державну службу» (ч. 2 ст. 3 Закону). Державні службовці органів прокуратури зобов'язані постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та вдосконалювати організацію службової діяльності (ч. 1 ст. 8 Закону) [11]. Заходи з підвищення кваліфікації державних службовців, які працюють в органах прокуратури, проводить Національна академія прокуратури України.

2) *Президент України відповідно до ст. 106 Конституції України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України* [9].

Роль Президента України, як суб'єкта управління професійною освітою в органах прокуратури, полягає у прийнятті нормативних актів, які визначають стратегічні напрями реформування та вдосконалення системи професійної підготовки кадрів. Наприклад, Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015 схвалено Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, якою передбачено низку заходів щодо приведення повноважень і діяльності органів прокуратури України до європейських стандартів, до яких включені питання, пов'язані з професійною освітою в органах прокуратури та судочинства [12].

Крім того, Указом Президента України від 25 жовтня 2007 р. № 1013/2007 Академії прокуратури України – навчальному закладу, що забезпечує надання професійної освіти прокурорам – надано статус Національної [13].

3) *Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади та відповідно до ст. 117 Конституції України видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання* [9].

Відповідно до компетенції, визначеної п. 3 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Кабінетом Міністрів України встановлюються рівень посадових окладів працівників прокуратури, інші виплати соціального напрямку [14]. Крім того, Постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2002 р. № 1582

при Генеральній прокуратурі України утворено Академію прокуратури України [15].

Акти управління Президента України і Кабінету Міністрів поряд із законами, які приймає законодавчий орган Верховна Рада України, становлять правову основу решти інших актів державного управління.

4) *Суб'єктом нормотворчої діяльності безпосередньо у сфері професійної освіти в органах прокуратури є Генеральний прокурор України, який наділений повноваженнями видавати накази нормативно-правового змісту [10].*

Ключовим наказом Генерального прокурора України, що регламентує комплекс дій з організації та управління професійною освітою в органах прокуратури є Наказ Генерального прокурора України № 371 від 18 грудня 2017 р., зареєстрований в Міністерстві юстиції України 26 січня 2018 р. за № 113/31565 «Про затвердження Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури». Розділом IX Положення закріплено приписи стосовно порядку проходження підвищення кваліфікації прокурорами, відповідальними особами, координації та контролю з цих питань [16].

Наказом Генерального прокурора України № 57 від 30 квітня 2013 р. затверджено Положення про єдину систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України. Вказане Положення визначає порядок організації заходів, спрямованих на навчання, послідовне вдосконалення професійного рівня знань, умінь і навичок працівників органів прокуратури, необхідних для ефективного виконання завдань, поставлених перед органами прокуратури [17].

Важливим також є Наказ Генерального прокурора України № 148 від 11 квітня 2016 р. «Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України», виданий із метою забезпечення ефективної спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора та підвищення кваліфікації прокурорів, максимального наближення навчального процесу в Національній академії прокуратури України до потреб прокурорської діяльності [18].

Поняття, цілі, засади організації, а також методи та важелі впливу на об'єкт державного управління – систему професійної освіти в органах прокуратури – закріплені в актах управління *Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та Національної академії прокуратури України.*

Наприклад, Порядок проходження кандидатами на посаду прокурора спеціальної під-

готовки та методика її оцінювання затверджені рішенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 13 вересня 2017 р. № 25зп-17 [19].

Положення про практичну підготовку кандидатів на посаду прокурора, які проходять спеціальну підготовку в Національній академії прокуратури України, та Положення про навчальний процес у Національній академії прокуратури України, затверджені наказами ректора Національної академії прокуратури України від 17 травня 2018 р. № 51од та від 30 липня 2018 р. № 96од відповідно [20; 21].

Аналіз нормативно-правової бази щодо професійної освіти в органах прокуратури України, результати дослідження думок науковців стосовно сутності механізмів державного управління, а також врахування того, що поняття професійної освіти в органах прокуратури містить такі складники, як спеціальна підготовка кандидатів на посаду прокурора, підвищення кваліфікації прокурорів і державних службовців органів прокуратури, дають підстави для формулювання такого поняття, як «правовий механізм державного управління професійною освітою в органах прокуратури».

Отже, *правовий механізм державного управління професійною освітою в органах прокуратури* – це діяльність державних інституцій, що діють на основі конституційно-правових норм, відомчих організаційно-розпорядчих актів державного управління, які організують і здійснюють спеціальну підготовку кандидатів на посаду прокурора, підвищення кваліфікації прокурорів і державних службовців задля формування у них системи знань, умінь і навичок, які є основою їх професійної компетентності, ефективної професійної самореалізації.

Зазначеному механізму державного управління притаманні всі основні елементи, які властиві будь-якому іншому механізму державного управління: мета, принципи, суб'єкти й об'єкти відносин, методи, інструменти, що використовуються, та нормативно-правова база.

Деякі з перелічених елементів вже розглянуті у статті. Базовим принципом правового механізму державного управління професійною освітою в органах прокуратури є *законність*.

Законність у широкому розумінні – це наявність науково обґрунтованих, закріплених у нормативно-правових актах правових норм, що відображають волю народу, відповідають Конституції, перебувають між собою в суворій ієрархічній підпорядкованості, враховують реалії сьогодення і спрямовані на послідовне й

неухильне виконання цих норм у майбутньому всіма державними органами, посадовими особами, громадянами й об'єднаннями.

У вузькому розумінні законність розглядається як принцип і метод державного управління [22].

Як метод державного управління законність означає, що:

1) органи держави і посадові особи під час здійснення своєї діяльності, розробляючи і приймаючи рішення, спираються на принципи і вимоги законності;

2) під час організації реалізації прийнятих рішень вони не виходять за межі своєї компетенції;

3) під час здійснення контролю і нагляду за законністю дій учасників суспільних відносин вони додержуються правових процедур, використовують правові засоби і способи.

Метод законності є основою для застосування інших методів державного управління: організації, примусу, виховання, контролю тощо. Він припускає високий рівень правової культури й одночасно є засобом підвищення рівня загальної та правової культури [23].

Висновки. Питанням формування кадрового складу органів прокуратури високого професійного рівня та вдосконалення системи професійної освіти прокурорів в останній час приділяється щільна увага з боку вчених-правників. Водночас без дієвих, досконалих механізмів державного управління професійною освітою в органах прокуратури України неможливо отримати потужну, високопрофесійну, авторитетну систему прокуратури України, яка ефективно виконує свої функції. Аспекти державного управління в зазначеній сфері повною мірою недосліджені, що зумовило пошук понятійного апарату правового механізму державного управління професійної освіти в органах прокуратури, визначення його складників.

Подальші дослідження правового механізму державного управління у зазначеній сфері доцільно спрямувати на вдосконалення як кожного окремо складника, так і всього механізму загалом, що в результаті має привести до підвищення ефективності державної політики у сфері формування кадрового складу органів прокуратури України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Поступна О.В. Теоретичні основи державного управління системою дошкільної освіти в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 4. С. 86–92.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Москва, 2005. 525 с.

3. Рудницька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М. Механізми державного управління: сутність і зміст. Львів, 2005. 28 с.

4. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посібник. Київ, 2003. 576 с.

5. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. Москва, 2005. 1150 с.

6. Федорчук О.В. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування: збірник наукових праць*. Львів, 2008. Вип. 1. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak (дата звернення: 08.02.2019).

7. Радченко О.В. Категорія «механізм» у системі державного управління. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/dtr/du/2009_3/files/DU309_14.pdf (дата звернення: 12.02.2019).

8. Приходченко Л.Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Київ, 2009. Вип. 2. С. 105-112.

9. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 08.02.2019).

10. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 12.02.2019).

11. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/889-19> (дата звернення: 12.02.2019).

12. Стратегія реформування судустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: Указ Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 12.02.2019).

13. Про надання Академії прокуратури України статусу національної: Указ Президента України від 25 жовтня 2007 р. № 1013/2007. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 12.02.2019).

14. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 13.02.2019).

15. Про утворення Академії прокуратури України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2002 р. № 1582. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 13.02.2019).

16. Положення про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України № 371 від 18 грудня 2017 р., зареєстроване в Міністерстві юстиції України 26 січня 2018 р. за № 113/31565. URL: <http://www.gp.gov.ua> (дата звернення: 13.02.2019).

17. Положення про єдину систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України від 30 квітня 2013 р. № 57. URL: <http://www.gp.gov.ua> (дата звернення: 13.02.2019).

18. Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України від 11 квітня 2016 р. № 148. URL: <http://www.gp.gov.ua> (дата звернення: 10.02.2019).

19. Порядок проходження кандидатами на посаду прокурора спеціальної підготовки та методика її оцінювання: Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 13 вересня 2017 р. № 25зп-17. URL: <http://www.kdkp.gov.ua> (дата звернення: 16.02.2019).

20. Положення про навчальний процес в Національній академії прокуратури України, затверджене Наказом ректора Національної академії прокуратури України від 30 липня 2018 р. № 96-од.

URL: <http://napu.com.ua/uk/normativni-akti> (дата звернення: 30.01.2019).

21. Положення про практичну підготовку кандидатів на посаду прокурора, які проходять спеціальну підготовку в Національній академії прокуратури України, затверджене Наказом ректора Національної академії прокуратури України від 17 травня 2018 р. № 51од. URL: <http://napu.com.ua/uk/normativni-akti> (дата звернення: 30.01.2019).

22. Глосарій. Хмельницький національний університет. URL: http://dn.khnu.km.ua/dn/k_default.aspx?M=k0733&T=r6&st=0&L=1 (дата звернення: 17.02.2019).

23. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків, 2001. 656 с.

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В АСПЕКТІ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

IMPROVING MECHANISMS OF BUDGET DECENTRALIZATION IN THE ASPECTS OF DEVELOPMENT OF RURAL AREAS

У статті розглянуто механізми бюджетної децентралізації в аспекті розвитку сільських територій з огляду на сучасні тенденції децентралізаційних процесів, які протікають у державі. Запропоновано шляхи вдосконалення таких механізмів, які базуються на концептуальних засадах реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні і стосуються формування дохідної частини місцевих бюджетів, бюджетного допущення, ефективності використання бюджетних коштів, надання пільг та бюджетних запозичень. Наголошено, що необхідним є впровадження механізмів оцінки ефективності використання бюджетних коштів органами територіальних громад і встановлення відповідальності за їх неефективне використання, що дасть змогу забезпечити виконання покладених на територіальні громади завдань із витратами найменшої кількості фінансових ресурсів. Перспективою подальших досліджень, на думку автора, є детальне обґрунтування кожного з механізмів бюджетної децентралізації в аспекті розвитку сільських територій із метою розроблення нормативно-правової основи і подальшої практичної реалізації.

Ключові слова: децентралізація, сільські території, місцеве самоврядування, місцеві бюджети, бюджетна децентралізація, концепція бюджетної децентралізації, механізми бюджетної децентралізації.

В статье рассмотрены механизмы бюджетной децентрализации в аспекте развития сельских территорий, учитывая современные тенденции децентрализационных процессов, протекающих в государстве. Предложены пути совершенствования таких механизмов, основанных на концептуальных основах реформы местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине и касающихся формирования доходной части местных бюджетов, бюджетного дотирования, эффективности использования бюджетных средств, предоставления льгот и бюджетных заимствований. Отмечено, что необходимо внедрение механизмов оценки эффективности использования бюджет-

ных средств органами территориальных общин и установления ответственности за их неэффективное использование, что позволит обеспечить выполнение возложенных на территориальные общины задач с затратами меньшего количества финансовых ресурсов. Перспективой дальнейших исследований, по мнению автора, является детальное обоснование каждого из механизмов бюджетной децентрализации в аспекте развития сельских территорий с целью разработки нормативно-правовой базы и дальнейшей практической реализации.

Ключевые слова: децентрализация, сельские территории, местное самоуправление, местные бюджеты, бюджетная децентрализация, концепция бюджетной децентрализации, механизмы бюджетной децентрализации.

The article considers mechanisms of budget decentralization in the aspect of development of rural areas in view of the current trends of decentralization processes taking place in the state. The ways of improvement of such mechanisms are based on the existing conceptual bases of the reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine. The prospect of further research seeks a detailed analysis of each of the mechanisms of fiscal decentralization in the aspect of rural development in order to develop a regulatory framework and further practical implementation.

It is emphasized that it is necessary to introduce mechanisms for assessing the effectiveness of using budget funds by territorial communities and to establish responsibility for their ineffective use, which will enable realization of tasks entrusted to the territorial communities while spending the least amount of financial resources. According to the author, the prospect of further research is a detailed justification of each of the mechanisms of fiscal decentralization in the aspect of rural development with the aim of developing a legal framework and further practical implementation.

Key words: finances, financial resources, decentralization, rural territories, local self-government, local budgets, budget decentralization, concept of budget decentralization, mechanisms of budgetary decentralization.

УДК 352.07:336.14-027.545(477)

Слижук В.С.

начальник управління,
головний бухгалтер
Департамент агропромислового
комплексу та розвитку сільських
територій

Донецької облдержадміністрації

Оленцевич Н.В.

к. екон. наук, доцент
Донецький національний технічний
університет

Постановка проблеми. Розвиток територіальних громад завжди був запорукою стабільності та процвітання будь-якої держави з огляду на те, що саме за рахунок адміністративно-територіальних одиниць і їх економічного потенціалу відбувається загальний розвиток держави в цілому.

В умовах сучасних реалій українського державотворення розвиток територіальних громад сільських територій набуває особливого значення з огляду на масштаби міграції населення до міст, відсутність розвинутої інф-

раструктури та достатньої кількості робочих місць у сільських територіальних громадах. При цьому одним із ключових аспектів розвитку сільських територіальних громад є процеси децентралізації, перш за все в бюджетній сфері, що дозволяє громадам не лише отримувати додаткові повноваження та можливості управління наявним у них майном і коштами, але й мати додаткові фінансові ресурси внаслідок збільшення їх бюджетів і використання для задоволення власних потреб територіальних громад.

З огляду на це виникає потреба в аналізі механізмів бюджетної децентралізації територіальних громад сільських територій для виявлення притаманних їм проблем та подальшого вдосконалення таких механізмів з урахуванням потреб та особливостей розвитку сільських поселень.

Актуальність теми дослідження зумовлена відсутністю наукових напрацювань у даній сфері державного управління в контексті бюджетної децентралізації територіальних громад сільських територій. Необхідність продовження наукових розроблень у цьому напрямі додатково зумовлюється потребою вдосконалення механізмів бюджетної децентралізації об'єднаних територіальних громад сільських територій як однієї з підвалин забезпечення результативності децентралізаційних процесів територіальних громад сільських населених пунктів у цілому.

Стан дослідження. Особливості функціонування бюджетної системи в умовах децентралізації, в тому числі в аспекті фіскальної складової частини, досліджували у своїх роботах В.Г. Бодров, Т.О. Бутурлак, О.І. Васильєва, Г.В. Возняк, О.П. Кириленко, А.П. Лелеченко, З.М. Лободіна, Г.С. Лопушняк, М.В. Ливдар, В.С. Куйбіда, І.О. Луніна, С.А. Романюк, А.Ф. Ткачук, Г.Я. Шахов та інші вітчизняні науковці. Серед зарубіжних дослідників слід назвати роботи Ш. Бланкарта, Г. Бивалеца, М. Дж. Б'юкенена, Р.А. Масгрейва, Я. Кулявіка. Безпосередньо питання бюджетної децентралізації вивчали О.М. Бориславська, І.С. Волохова, В.М. Гамана, М.В. Гончаренко, Ю.С. Грінченко, О.П. Кириленко, Н.С. Криштоф, О.Ю. Лисенко, О.В. Оніщенко, С.А. Романюк, М.О. Рубан, А.Ю. Якимчук, В.В. Ярошук та інші науковці. Специфіку розвитку сільських територій в умовах децентралізації висвітлювали О.І. Іртищева, Д.Л. Костюченко, В.Д. Залізко.

Разом із цим питання вдосконалення механізмів бюджетної децентралізації в умовах розвитку сільських територій не були предметом окремих наукових досліджень.

Мета і завдання статті полягають в обґрунтуванні напрямів удосконалення механізмів формування бюджетів сільських територіальних громад в умовах бюджетної децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Децентралізація є способом територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері структурам локального чи регіонального рівня, що не належать до системи виконавчої влади і є порівняно незалежними від неї. Вона є складним, комплексним

явищем у правовій, демократичній державі, яке полягає в передачі центральними органами державної влади певного обсягу владних повноважень суб'єктам управління нижчого рівня, що мають необхідні права, обов'язки та ресурси [1, с. 167]. Таким чином, децентралізація збільшує обсяг повноважень територіальних громад із вирішення питань місцевого значення, перш за все в бюджетній сфері.

У процесі децентралізації можна виділити три складові частини: політичну, адміністративну і фіскальну. Вони є взаємопов'язаними і такими, що доповнюють одна одну. У контексті мети дослідження зосередимо особливу увагу на фіскальній децентралізації, яка представляє собою делегування повноважень щодо формування дохідної частини бюджету і розпорядження фінансовими ресурсами органам місцевого самоврядування [2]. Із приводу сутності децентралізації С.А. Романюк уточнює: «Фіскальна децентралізація включає передавання органам влади нижчого територіального рівня фіскальних повноважень (у формуванні доходів та здійсненні видатків на основі власних рішень)...» [3, с. 19]. Дійсно, саме фіскальна децентралізація дозволяє територіальним громадам формувати власні фінансові ресурси та розпоряджатися ними на підставі своїх власних рішень.

Механізм бюджетної децентралізації базується на нормах Конституції України [4], у статтях якої містяться гарантії для територіальних громад на здійснення місцевого самоврядування та вирішення питань місцевого значення незалежно від загальнодержавної влади, в тому числі стосовно самостійного розпорядження місцевими фінансовими ресурсами. Ці повноваження деталізовано у статті 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якою регулюються питання матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування і місцевих бюджетів [5].

Деталізацію процесів бюджетної децентралізації здійснено Законом України «Про добровільне об'єднання громад», у ч. 10, ст. 8 якого визначається, що бюджет об'єднаної територіальної громади розробляється з урахуванням особливостей підготовки місцевих бюджетів, визначених бюджетним законодавством [6]. А це, з одного боку, закріплює на законодавчому рівні відповідні бюджетні повноваження об'єднаних територіальних громад, а з іншого, передбачає існування бюджетів громад у межах єдиної бюджетної системи, як це передбачено в Бюджетному кодексі України. Статтею 5, ч. 3 кодексу визначено, що бюджети об'єднаних територіальних громад належать до бюджетів місцевого самоврядування поряд із бюдже-

тами територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах) [7]. Разом із тим бюджети об'єднаних територіальних громад мають статус, який є аналогічним статусу бюджетів міст республіканського значення (Київ, Севастополь) та бюджетів міст обласного значення, районів в областях, що значно підвищує їх вагу в порівнянні з бюджетами звичайних територіальних громад. А це є значним плюсом для сільських територіальних громад.

Із метою нормативно-правового врегулювання питань децентралізації Кабінетом Міністрів України була прийнята концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, в якій закріплено напрямки та механізми територіальної організації влади і узгодження інтересів держави та територіальних громад [8]. У концепції окреслено низку проблем, вирішення яких має першочергове значення для подолання складної демографічної і соціально-економічної ситуації, в якій опинились територіальні громади сільської місцевості. Починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, кількість сільських населених пунктів скоротилась на 348 одиниць при тому, що кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становила у 2014 році понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримувались за рахунок коштів державного бюджету [8]. Через брак фінансових ресурсів органи місцевого самоврядування сільських територіальних громад часто не можуть здійснювати надані їм законодавством повноваження і забезпечувати надання адміністративних та інших послуг на належному рівні.

Вказана обставина підтверджується звітом рахункової палати Верховної Ради України «Про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів із Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016–2017 роках», в якому зазначається, що збільшення дохідної бази місцевих бюджетів було досягнуто лише частково, що стало наслідком незначних обсягів фінансових ресурсів, отриманих із фіскальних джерел; спостерігаються деформації розподілу міжбюджетних трансфертів на користь державного бюджету [9, с. 27]. Тобто держава не створила умов для отримання органами місцевого самоврядування фінансових ресурсів із власних фіскальних джерел, натомість продовжує проводити політику централізованого розподілу ресурсів, дотуючи місцеві бюджети за рахунок централізовано накопичених коштів.

Для зміцнення матеріальних та фінансових засад місцевого самоврядування концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачає побудову механізмів бюджетної децентралізації на основі таких принципів:

1) наявності ресурсів, необхідних для здійснення визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування;

2) обчислення обсягу дотацій вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг;

3) надання трансфертів із державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету;

4) визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

5) недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів. Пільги з місцевих податків і зборів можуть встановлюватися лише тим органом місцевого самоврядування, до бюджету якого зараховуються такі податки і збори;

6) надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх із способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності [8].

Із приводу необхідності вирішення проблеми недостатності ресурсів слід цілком погодитися з О.І. Іртищевою, яка стверджує, що збільшення фінансового потенціалу місцевих бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад (у т.ч. сільських рад) є важливою умовою подальшого розвитку децентралізації фінансів і системи управління [10, с. 70]. Наявний стан справ свідчить про недостатність таких ресурсів, і процес їх збільшення напряму залежить від тих фіскальних важелів, управління якими буде передано до бюджетів сільських територіальних громад.

Відповідно до ст. 9 Бюджетного кодексу України до доходів бюджетів відносяться податкові і неподаткові надходження, доходи від операцій із капіталом та трансферти [7]. У звіті рахункової палати Верховної Ради України зазначається, що, незважаючи на досягнення прогнозних показників і позитивні тенденції, які спостерігались у звітний період, доходи місцевих бюджетів зросли

за рахунок надходжень міжбюджетних трансфертів в умовах, коли державний бюджет отримав переваги в перерозподілі ставок зарахування доходів від оподаткування [9, с. 27]. Тобто місцеві бюджети, в тому числі бюджети сільських територій, отримали дотації з державного бюджету за рахунок податків і зборів, сплачених на їх територіях на користь державного бюджету.

Такий стан справ вказує на необхідність передачі доходів, перш за все отриманих від податків, зборів, платежів, сплачених на територіях об'єднаних сільських територіальних громад, до їх бюджетів, що значно підвищить їх незалежність та дозволить забезпечити фінансову самодостатність.

Разом із тим під час вирішення питань збільшення доходів місцевих бюджетів за рахунок перерозподілу державних податків і зборів слід враховувати декілька обставин, на які вказують фахівці і наукові експерти. Перша з них стосується обмежень, які виникають на шляху збільшення доходної частини місцевих бюджетів за рахунок перерозподілу податкових надходжень. Так, на думку М.О. Рубана, існує низка чинників, які звужують можливість збільшення пропорцій зарахування часток загальнодержавних податків до місцевих бюджетів. До них, зокрема, відносяться: галузева структура економіки в міжрегіональному розрізі, суттєва диференціація розмірів оплати праці, демографічна структура населення, її щільність та масштаби міграції робочої сили, обсяги споживання, різна вартість надання публічних послуг у регіонах тощо [11, с. 104]. Подібну точку зору обстоює також Г.В. Возняк, який зазначає, що до пріоритетних напрямів концепції розвитку місцевих бюджетів в умовах децентралізації слід віднести: нарощення внутрішнього потенціалу соціально-економічного розвитку регіонів на засадах фінансової децентралізації; бюджетне стимулювання конкурентних переваг економіки регіонів; скорочення територіальних асиметрій у бюджетному забезпеченні розвитку регіонів та рівномірний доступ населення до якісних публічних послуг [12, с. 431]. В. Оутс [13], Дж. Селлерс і А. Лідстрьом [14] зазначають, що в ході децентралізації слід враховувати фінансово-економічний потенціал кожного регіону та громади для визначення шляхів їх найкращого фінансового забезпечення. Тобто далеко не всі об'єднанні територіальні громади в сільській місцевості зможуть перейти на самофінансування на основі залишення їм надходжень податкового та неподаткового характеру, які будуть справлятися на їх території. Саме тому слід передбачити механізм дотування таких

громад за рахунок державного бюджету поряд із механізмами самофінансування для фінансово самодостатніх громад.

Друга обставина стосується проблеми раціонального використання ресурсів. Тут слід зазначити, що територіальні громади сільських територій не завжди демонструють здатність раціонально використовувати наявні в них фінансові ресурси, як на цьому акцентує увагу Д.Л. Костюченко [15, с. 183]. Підтримує його позицію і М.В. Гончаренко, який підкреслює, що законодавче закріплення розширеного переліку власних доходних джерел місцевих бюджетів, виділення значних обсягів бюджетних коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів та коштів Державного фонду регіонального розвитку, а також розширення можливостей щодо залучення додаткових фінансових ресурсів не є достатніми умовами розвитку громад та не означають автоматичного підвищення якості публічних послуг на місцях [16, с. 6]. На актуальність вирішення проблеми раціонального використання коштів територіальних громад вказують А.Ю. Якимчук та В.В. Ярошук, які зазначають, що децентралізація влади і реформа місцевого самоврядування мають включати комплекс заходів стосовно впорядкування відносин у сфері фінансової незалежності, що дасть змогу вмотивувати територіальні громади щодо раціонального та ефективного використання бюджетних коштів [18, с. 141]. Тобто без належного механізму оцінки ефективності та контролю за використанням фінансових ресурсів вирішити проблему недостатності доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад у сільській місцевості не уявляється можливим.

З огляду на вказане необхідним є впровадження механізмів оцінки ефективності використання бюджетних коштів органами територіальних громад і встановлення відповідальності за їх неефективне використання, що дасть змогу забезпечити виконання покладених на територіальні громади завдань із витратами найменшої кількості фінансових ресурсів. Отже, для того, щоб місцеві органи влади та приватні організації виконували свої децентралізовані функції ефективно, вони повинні мати не тільки адекватний обсяг доходів, які збираються на їх території або надходять від центральних органів влади, але і повноваження з прийняття рішень щодо витрат і раціонального їх використання [19, с. 19]. У результаті надані фінансові ресурси і повноваження в поєднанні з відповідальністю за їх цільове та ефективне використання мають стати основою механізму бюджетних відносин в об'єднаних територіальних громадах сільської місцевості.

Важливим аспектом діяльності територіальних громад є також можливість стимулювання суб'єктів господарювання для початку чи розширення їх діяльності на території громад. Для цього пропонується використовувати механізми надання пільг для таких суб'єктів. Пільги органами об'єднаних територіальних громад у сільській місцевості, більшість із яких діють в умовах обмежених фінансових ресурсів, мають надаватися згідно з механізмом урахування фінансових наслідків таких пільг для бюджетів, з одного боку, і прогнозованого корисного економічного та фіскального ефекту від їх надання, з іншого. Крім того, слід брати до уваги вплив державного регулювання міжбюджетних відносин. Як зазначають О.М. Підхромний та О.Ю. Журба, практика застосування методу регулювання місцевих бюджетів у вигляді вилучення надлишків бюджетних коштів до бюджету вищого рівня та застосування індивідуальних підходів до встановлення нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів має багато недоліків: це не тільки негативно впливає на дохідну базу місцевих бюджетів, а й позбавляє місцеві органи влади стимулів до збільшення своїх доходів [20, с. 1269]. Аналогічний вплив мають також пільги, які надаються за рахунок коштів бюджетів об'єднаних територіальних громад.

У тісному зв'язку з питанням недостатності власних фінансових джерел для формування доходів місцевих бюджетів існує проблема залучення додаткових ресурсів шляхом запозичень.

Проблема запозичень органами об'єднаних територіальних громад у сільській місцевості має два протилежні аспекти: з одного боку, обмеженість бюджетів громад часто не дозволяє залучати ресурси через відсутність фінансових механізмів їх повернення, з іншого, залучення додаткових ресурсів дозволяє забезпечити розвиток територіальних громад і виконання ними інфраструктурних проектів. На думку А.Є. Брязкало, збільшення ролі місцевих бюджетів дозволить більш ефективно використовувати запозичені кошти, спрямовувати на підтримку вітчизняних виробників, стимулювати їх у напрямку додаткового отримання фінансових ресурсів із метою виходу на зовнішні ринки, що в підсумку сприятиме загальному економічному відродженню територій [21, с. 101]. Так, дійсно, додаткові кошти можуть дати поштовх для розвитку територій громад, проте в разі неефективності їх використання або впливу несприятливих економічних чи інших факторів такі громади можуть зали-

шитися зі значними боргами без можливості чи з обмеженими можливостями їх повернення. Тому механізм бюджетних запозичень об'єднаних територіальних громад у сільській місцевості має передбачати можливість залучати кредитні ресурси громадами на основі обов'язкового аналізу спроможності їх повернення та фінансових наслідків для громади у разі неможливості розрахуватися з такими борговими зобов'язаннями.

Висновки. Аналіз процесу бюджетної децентралізації в аспекті розвитку сільських територій дав змогу запропонувати декілька шляхів удосконалення механізмів формування бюджетів територіальних громад:

1) збільшення обсягів фінансування бюджетів об'єднаних територіальних громад у сільській місцевості шляхом перерозподілу і передачі до їх доходної частини частки доходів, отриманих від податків, зборів, платежів, сплачених на території об'єднаних сільських територіальних громад, що значно підвищить їх фінансову спроможність та дозволить забезпечити фінансову самодостатність;

2) забезпечення дотування бюджетів об'єднаних територіальних громад у сільській місцевості за рахунок державного бюджету поряд із механізмами самофінансування для фінансово самодостатніх громад;

3) запровадження алгоритмів оцінки ефективності використання бюджетних коштів органами територіальних громад і встановлення відповідальності за їх неефективне використання, що дасть змогу забезпечити виконання покладених на територіальні громади завдань з витратами найменшої кількості фінансових ресурсів;

4) врахування фінансових наслідків надання податкових пільг для суб'єктів господарювання за рахунок коштів бюджетів об'єднаних територіальних громад у сільській місцевості і прогнозованого корисного економічного та фіскального ефекту від їх надання;

5) запровадження механізму бюджетних запозичень для об'єднаних територіальних громад у сільській місцевості на основі обов'язкового аналізу спроможності до повернення та фінансових наслідків для громади у разі неможливості розрахуватися з такими борговими зобов'язаннями.

Перспективою подальших досліджень у цьому напрямі наукових розроблень вбачається детальне обґрунтування кожного з механізмів бюджетної децентралізації в аспекті розвитку сільських територій із метою розроблення нормативно-правової основи і подальшої практичної реалізації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Енциклопедія державного управління у 8-ми томах. Том 8 : Публічне врядування / наук.-ред. колегія : В.С. Загорський, С.О. Телешун та ін. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.
2. World Bank. Decentralization in the transition economies: challenges and the road ahead, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia, 2001. P. 3–11.
3. Романюк С.А. Децентралізація: теорія та практика застосування : монографія. Київ, 2018. 216 с.
4. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України». URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 18.02.2019).
5. Про місцеве самоврядування : Закон України : від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. База даних «Законодавство України». URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 18.02.2019).
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України : від 05 травня 2015 року № 157-VIII. База даних «Законодавство України». URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 03.12.2018).
7. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 року № 2456-VI. База даних «Законодавство України». URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 18.02.2019).
8. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 року. База даних «Законодавство України». URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p> (дата звернення: 18.02.2019).
9. Про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016–2017 роках : Звіт Рахункової палати Верховної Ради України від 24.04.2018 № 11-1. База даних «Законодавство України». URL : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16756589/Zvit_11- (дата звернення: 18.02.2019).
10. Іртицева О.І. Хвесик Ю.М., Стегней. М.І. Децентралізація системи управління в забезпеченні сталого розвитку сільських територій. *Економіка АПК*. 2015. № 4. С. 64–70.
11. Рубан М.О. Інституційні особливості формування дохідної частини місцевих бюджетів. *Економіка та держава*. 2018. № 3. С. 100–104.
12. Возняк Г.В. Бюджетна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах фінансової децентралізації : дис.... д-ра екон. наук : 08.00.08 / Ун-т банк. справи. Київ, 2018. 575 с.
13. Oates W.E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International tax and public finance*. 2005. № 12(4), P. 349–373.
14. Sellers J. M., & Lidstrom A. Decentralization, local government, and the welfare state. *Governance*. 2007. № 20(4). P. 609–632.
15. Костюченко Д.Л. Децентралізація як фактор розвитку сільських територій. *Бізнес Інформ*. 2018. № 2. С. 179–185.
16. Гончаренко М.В. Механізми формування фінансових ресурсів територіальних громад в умовах децентралізації. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 2(52). С. 1–7.
17. Криштоф Н.С. Міжбюджетні відносини в системі державного регулювання економіки України на сучасному етапі розвитку. *Державне управління: теорія і практика*. 2013. № 1. С. 21–29.
18. Якимчук А.Ю., Ярощук В.В. Управління місцевими фінансами як забезпечення успішного розвитку територіальної громади. Децентралізація влади, проведення реформ в Україні. *Сучасний тан та проблеми підготовки кадрів для об'єднаних територіальних громад* : матер. І Міжнародної науково-методичної конференції (19-20 жовтня 2017 року). Рівне : Волинські обереги, 2017. С. 140–142.
19. Романюк С.А. Децентралізація: теорія та практика застосування : монографія. Київ, 2018. 216 с.
20. Підхомний О.М., Журба О.Ю. Зарубіжний досвід формування та функціонування системи місцевих фінансів та його використання в Україні. *Молодий вчений*. 2017. № 11(51). С. 1265–1270.
21. Брякало А.Є. Місцеві запозичення як джерело формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів. *Економіка та держава*. 2016. № 3. С. 98–101.

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
КАДРОВОЮ ПОЛІТИКОЮORGANIZATIONAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION
FOR PERSONNEL POLICY

У статті представлений аналіз особливостей формування й удосконалення організаційного механізму кадрової політики на основі ефективного використання наявного кадрового потенціалу й новітніх кадрових технологій для забезпечення реалізації нової державної кадрової політики. Адже сучасний стан розвитку регіонів, а також держави в цілому зустрічається із серйозними кадровими проблемами, які гальмують їхній розвиток.

Ключові слова: механізми формування кадрової політики, державне управління, організаційний механізм державного управління.

В статті представлено аналіз особливостей формування й удосконалення організаційного механізму кадрової політики на основі ефективного використання наявного кадрового потенціалу й новітніх кадрових технологій для забезпечення реалізації нової державної кадрової політики.

ственной кадровой политики. Ведь современное состояние развития регионов, а также государства в целом сталкивается с серьезными кадровыми проблемами, которые тормозят их развитие.

Ключевые слова: механизмы формирования кадровой политики, государственное управление, организационный механизм государственного управления.

The article presents an analysis of the peculiarities of the formation and improvement of the organizational mechanism of personnel policy on the basis of effective use of available personnel potential and the latest personnel technologies to ensure the implementation of the new state personnel policy. Because the current state of development of the regions, as well as the state as a whole, is faced with serious human resources problems that hinder their development.

Key words: mechanisms of personnel policy formation, public administration, organizational mechanism of public administration.

УДК 351.82: 332.012

Тарасов С.С.

аспірант Навчально-науково-виробничого центру
Національний університет
цивільного захисту України

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Кадрова політика на рівні держави – це система заходів, спрямованих на формування інституціональних структур відповідно до цілей, завдань і інтересів державної й національної політики з метою ефективного процесу відтворення кадрового потенціалу на певній фазі життєвого циклу розвитку державної соціально-економічної системи.

Державне управління кадровою політикою спрямоване на використання й відтворення працездатного й соціальний захист непрацездатного населення, формування законодавчими органами влади, урядом і в значній мірі визначається типом влади в суспільстві. Вихідними документами для формування організаційного механізму державного управління кадровою політикою служать: Загальна декларація прав людини, Конституція України, Цивільний кодекс України та Трудовий кодекс України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання державного управління кадровою політикою та розроблення принципів удосконалення його організаційного механізму розглядаються в роботах багатьох вітчизняних і закордонних авторів. Багато дослідників ведуть активну роботу й займаються дослідженнями в цій області [1–6].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на досить широкий спектр досліджень з окресленої

теми, досі відсутні праці, в яких би комплексно розглядалися науково-теоретичні засади розроблення та функціонування організаційно-правового механізму державного управління формуванням кадрової політики, модернізації системи стабілізації кадрового корпусу як найважливішої умови забезпечення економічної розвитку України.

Мета – проаналізувати сучасні підходи до вдосконалення організаційного механізму державного управління кадровою політикою.

Виклад основного матеріалу дослідження. Протягом декількох десятиліть Україна виділялася своєю специфікою на ринку праці, що характеризується, з одного боку, високими темпами нарощування, з іншого боку – масою нераціонально використовуваних працівників. В Україні протягом довгих років під впливом, головним чином, ідеологічних постулатів зложився культ фізичної й, отже, малокваліфікованої праці. Ці умови привели до формування специфічного типу працівника, пасивного у відношенні процесу проведення й власного розвитку.

Вирішення даного питання – це багатофакторна й багатоаспектна проблема, яка повинна зважуватися на рівні держави, регіону й підприємства. Для розвитку державного управління кадровим потенціалом за необхідності збереження кадрового ядра, здатного вивести підприємство із кризи, необхідно на рівні організації визначити ті кадри, в які варто інвестувати [2, с. 70].

Коли організація переходить до нового етапу розвитку, то створює інноваційний напрямок робіт, розширюється обсяг завдань, збільшується кадровий склад, виникають проблеми – це підвищує вимоги до кадрового потенціалу. Оцінити можливості даного потенціалу – одне із завдань кадрової політики підприємства. Оцінка кадрового потенціалу може проводитися:

- 1) із всією компанією й охоплювали всіх співробітників, як керівників, так і фахівців;
- 2) в окремих підрозділах;
- 3) за рівнем управління;
- 4) для вирішення конкретного завдання управління.

Під час проведення оцінних заходів використовуються різні методики психологічної й соціально-психологічної діагностики, спеціалізовані методи збору й аналізу інформації, соціометрія, групові оцінні методи. Застосування методик, що взаємодоповнюють одна одну, дозволяє вважати достовірною ту інформацію, яка отримана в ході оцінки кадрового ресурсу. Результати кадрового моніторингу можуть бути основою для оптимізації розміщення кадрів, планування заходів корекції соціально-психологічного клімату, структури підпорядкування, стилю управління й мотивування співробітників, оптимізації взаємодії всередині й між підрозділами.

Аналіз кадрового потенціалу став проводитися з появи інтересу до персоналу як до важливого ресурсу організації, у виконанні якого сховані значні резерви, а будь-який ресурс характеризується, в першу чергу, економічною ефективністю використання. Тому необхідно розробити інструменти, що дозволяють менеджерам ефективніше використовувати персонал. Наявна раніше й наявна сьогодні система обліку й система оцінки персоналу на українських підприємствах не дозволяє розглядати кадри як об'єкт для інвестицій.

Отже, аналіз організаційного механізму формування кадрового потенціалу – це процес виявлення, виміру й надання інформації про людські ресурси. Якщо розглядати діяльність з управління персоналом як набір деяких функцій, то можливості аналізу кадрового потенціалу в рамках окремих функцій можна представити в такий спосіб:

1) під час відбору персоналу аналіз потенціалу дозволяє зробити процес планування потреб у персоналі, планування бюджету, придбання людських ресурсів більш ефективними й, надавши систему оцінки економічної цінності кандидатів, дасть менеджерові, що проводить відбір, можливість вибрати того з них, хто здатний принести компанії більшу користь;

2) аналіз кадрового потенціалу може полегшити прийняття рішень, пов'язаних із розподілом ресурсів для розвитку персоналу, допомагаючи спланувати бюджет на програми підготовки працівників і визначити очікуваний рівень віддачі від інвестицій у підготовку;

3) аналіз кадрового потенціалу може допомогти керівникові у виборі кадрової політики, тобто оцінити плюси й мінуси набору фахівців ззовні й просування своїх працівників усередині організації [1, с. 45].

Процес оцінки державного управління персоналу є способом виміру індивідуального внеску кожного працівника в загальний результат роботи всього підприємства, тобто цінності або вартості працівника для підприємства, і, як наслідок, дозволяє визначити персоналізацію інвестицій під час формування кадрового капіталу.

На наш погляд, інноваційність даного процесу оцінки кадрового потенціалу складається з того, що паралельно з оцінкою відбувається розвиток персоналу. Згідно з визначенням аудиту – перевірка фінансової діяльності. У цьому випадку «кадровий аудит – діагностика відповідності персоналу організації її цілей і цінностей» [3, с. 77]. Зі світової практики можна виділити три основні напрями аудиторської діяльності. Кожний із них містить у собі безліч різновидів залежно від форми, статусу, мети конкретної аудиторської перевірки: фінансовий аудит, державний аудит, управлінський аудит. Кадровий аудит можна віднести до управлінського аудиту.

Предметом оцінки кадрового аудиту є:

1) адекватність кадрового потенціалу сукупного працівника завданням підприємства;

2) відповідність чисельності професійно-кваліфікованого складу, середнього розряду, продуктивності й інших кількісних показників необхідному або проектуваному значенню;

3) вплив професійних і особистісних якостей окремих працівників (управлінської й професійної «еліти») на рівень кадрового потенціалу й оцінку підприємства в цілому;

4) витрати на реструктуризацію з метою приведення у відповідність зазначених показників, у тому числі на вивільнення, перепідготовку, працевлаштування.

Завдання кадрового аудиту професійної компетенції персоналу (ПКП) у сфері державного управління складається з оцінки потенціалу для просування некомпетентних співробітників, а також з організації зворотного зв'язку зі співробітниками для визначення якості їх роботи й підприємства в цілому. Кадровий аудит командної компетентності підприємства

спрямований на оцінку ефективності формування робочих груп (команд), на збереження ядра кадрового потенціалу підприємства й вироблення командної культури і її стратегії. Мета даного аудиту – створення управлінської команди, здатної ефективно працювати. Адже кадровий аудит ефективності системи державного управління спрямований на встановлення кадрової структури, що відповідає ситуації й здатна реалізувати план ефективного розвитку кадрового потенціалу підприємства. Загальними етапами будь-якого напряму кадрового аудиту є етап оцінки персоналу й рекомендацій із кадрового складу й етап реалізації програм.

Результатом кадрового аудиту є всебічна оцінка кадрового потенціалу на підприємстві. Для комплексної оцінки державного управління кадровим потенціалом використовуються три групи взаємодоповнюючих оцінок: вартісні, кількісні і якісні [5]. Вартісні оцінки базуються на виниклій в 60-ті роки нашого сторіччя теорії «кадрового капіталу», одним із яскравих представників якої є американський учений Р. Лікерт.

Відомі два основні підходи до вартісної оцінки кадрового потенціалу:

- 1) моделі активів (витратний підхід);
- 2) моделі корисності.

Оцінка вартості кадрового потенціалу за моделлю активів (витратний підхід) визначає:

- 1) облік витрат на капітал (за аналогією з основним капіталом) і його амортизацію;
- 2) довгострокові вкладення, збільшення розміру «людського капіталу»;
- 3) нормативні строки амортизації;
- 4) списання втрат.

Оцінка вартості кадрового потенціалу за моделлю корисності – це:

- 1) оцінка ефекту (корисності) тих або інших кадрових інвестицій;
- 2) оцінка економічних наслідків трудової поведінки людей у результаті проведення тих або інших заходів: ріст продуктивності; поліпшення якості; збільшення продажу; скорочення строку освоєння потужностей і т.п.

Кількісні оцінки державного управління кадрового потенціалу визначаються за такими показниками, як чисельність персоналу, професійно-кваліфікаційний склад, статевовіковий склад, укомплектованість за посадами, спеціальностями і професіями, співвідношення середнього розряду робіт і робітників та ін.

Якісні характеристики кадрового потенціалу дають оцінку колективу організації в цілому: організаційна культура; корпоративний дух; наявність формальних і неформальних груп;

соціально-психологічний клімат. Індивідуальні характеристики кадрового потенціалу служать для оцінки професійно-особистісних якостей окремих управлінців, фахівців і працівників: кваліфікація, професійний досвід, якісні менеджери, психофізіологічні особливості, володіння ноу-хау, конкурентоспроможність на ринку праці. Із погляду автора, оцінка державного управління кадровим потенціалом повинна відповідати цілям, завданням і вимогам організації залежно від життєвого циклу її розвитку й фінансових можливостей інвестування в кадровий капітал.

Підводячи підсумки, можна сказати, що аналіз державного управління кадрового потенціалу – це процес виявлення, виміру й надання інформації про людські ресурси особам, що ухвалюють рішення в організації, для того, щоб забезпечити вибір раціонального варіанта формування кадрової політики підприємства.

Однак сучасне відношення до людини як до інноватора, головної ланки організації, її рушійної сили вимагає перебудови всієї системи державного управління персоналом. Особливо актуальним питання управління персоналом стає в період кризи, тому що криза породжує конфлікти, порушуючи динамічну рівновагу на підприємстві, що, у свою чергу, загострює ділові й соціоемоційні відносини між працівниками й може привести до збільшення економічних втрат. При цьому важливим є не стільки економічне планування діяльності, скільки правильне формування кадрової політики в кризовій ситуації. Адже, як би добре ми не розробили стратегію підприємства, від запровадження її в життя залежить результат усієї роботи.

Інноваційний підхід під час формування механізмів упровадження кадрової політики в кризовій ситуації відрізняється від традиційного тим, що він більш широко дивиться на кризи й конфлікти. Не тільки з боку негативних наслідків, але й ураховуючи позитивні моменти, які, безумовно, присутні [4].

Висновки. Таким чином, державне управління кадровою політикою нерозривно пов'язане з методологією й концепцією управління персоналом, виходить із теоретичних вимог, інтегрує управлінські знання, накопичений минулий і справжній вітчизняний і закордонний практичний досвід роботи з персоналом. Воно відображає тенденції зміни інтересів і потреб, установок, цінностей і мотивації співробітників підприємства, які визначають діяльну активність людини. В умовах кризи кадрова політика змушена трансформуватися. Особливості її реалізації пов'язані з обмежені-

стю фінансових коштів, неминучістю організаційних заходів, пов'язаних зі згортанням ряду програм соціального розвитку й скороченням чисельності персоналу, підвищеною соціально-психологічною напруженістю в колективі.

Тому державне управління антикризовою кадровою політикою включає діяльність із довгострокового, середньострокового й поточного прогнозування, наукового передбачення майбутніх реальностей його досягнення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Єпіфанов А.О. Управління регіоном : навч. посіб. / за заг. ред. А.О. Єпіфанова. Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2008. 361 с.
2. Качний О. Нормативно-правове забезпечення інноваційних механізмів державного управління соціально-економічним розвитком регіонів

України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 22. С. 70–72.

3. Хачатурян Х. Державне управління в контексті соціальної модернізації українського суспільства. *Вісник НАДУ*. 2005. № 2. С. 73–79.

4. Шпак Л. Соціальна інфраструктура як складова соціально-економічного розвитку регіону. *Вісник Східноєвропейського університету економіки і менеджменту. Серія: Економіка і менеджмент*. 2016. № 1. С. 5–8.

5. Шромнік А. Територіальний маркетинг. Проблеми формування маркетингової стратегії міст і регіонів / А. Шромнік ; пер. з пол. О. Глотова. Тернопіль : Терноп. ін-т соціальних та інформ. технологій, 2005. 49 с.

6. Шумська Г. Проблеми державного регулювання регіонального соціально-економічного розвитку України. *Управління розвитком*. 2012. № 8. С. 88–89.

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНЕ СТИМУЛЮВАННЯ МАЛОГО ТА СЕРЕДНЬОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА НА ПІДКОНТРОЛЬНИХ ТЕРИТОРІЯХ ТА У ПЕРСПЕКТИВІ ДЕОКУПАЦІЇ НЕПІДКОНТРОЛЬНИХ РАЙОНІВ ДОНЕЦЬКОЇ ТА ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ

SOCIAL AND ECONOMIC IMPLICATIONS OF SMALL AND MEDIUM ENTERPRISE ON SUPERVISORY TERRITORIES AND IN THE PERSPECTIVE OF THE DEPARTMENT OF NEOPDONTROL DISTRICT DONETSK AND LUGANSK REGION

У статті досліджено стан соціально-економічного середовища діяльності малого та середнього підприємництва. Увага стану та розвитку старопромислових регіонів значною мірою приділяється економістами. Хоча в останні роки є зрушення щодо дослідження малих форм підприємництва в модернізації старопромислових регіонів, багато аспектів їх стимулювання з точки зору малого та середнього підприємництва залишається без уваги. Встановлено, що одним із основних дестабілізуючих факторів активності малих форм підприємництва є неефективна мотивація підприємців. На основі аналізу, узагальнення й систематизації наукових джерел висвітлено шляхи та тенденції розвитку механізму регіонального управління мотивації малого та середнього підприємництва.

Ключові слова: державне управління, мале та середнє підприємництво, мотивація, соціально-економічний розвиток, старопромисловий регіон.

В статье исследовано состояние социально-экономической среды деятельности малого и среднего предпринимательства. Внимание состоянию и развитию старопромышленных регионов в значительной степени уделяется экономистами. Хотя в последние годы наблюдается сдвиг в исследовании малых форм предпринимательства в модернизации старопромышленных регионов, многие аспекты их стимулирования с точки зрения малого и среднего предпринимательства остаются без внимания. Установлено, что одним

из основных дестабилизирующих факторов активности малых форм предпринимательства является неэффективная мотивация предпринимателей. На основе анализа, обобщения и систематизации научных источников освещены пути и тенденции развития механизма регионального управления мотивации малого и среднего предпринимательства.

Ключевые слова: государственное управление, малое и среднее предпринимательство, мотивация, социально-экономическое развитие, старопромышленный регион.

The article examines the state of socio-economic environment of small and medium business activity. The degree of studying the state and development of the old industrial regions, to a large extent, is given to economists. Although in recent years there has been a shift in the study of small forms of entrepreneurship in the modernization of the old industrial regions, many aspects of their stimulation from the point of view of small and medium-sized enterprises remain unheeded. It is established that one of the main destabilizing factors of activity of small forms of entrepreneurship is the ineffective motivation of entrepreneurs. On the basis of analysis, generalization and systematization of scientific sources, ways and tendencies of the mechanism of regional management of the motivation of small and medium entrepreneurship are highlighted.

Key words: state administration, small and medium entrepreneurship, motivation, socio-economic development, old industrial region.

УДК 354.353

Турецков Т.Є.

здобувач кафедри гуманітарних дисциплін Донецький державний університет управління

Постановка проблеми в загальному вигляді. В умовах зміни геополітичних реалій та окупації частини територій Донецької та Луганської областей, унаслідок військової агресії Російської Федерації особливої актуальності для державного регулювання та суспільства набувають пошук шляхів реформування сектору малого і середнього підприємництва (далі – МСП) із визначенням перспективи деокупації непідконтрольних районів, підвищення якості життя населення та розбудови безпечного суспільства. Від успішного вирішення цих питань залежать перспективи створення нових робочих місць, інноваційний регіональний потенціал, доходи місцевих бюджетів, а в кінцевому підсумку – соціально-економічний розвиток у регіонах.

За останні роки в розвинених країнах – членах ЄС інноваційні процеси прискорювалися, набували більших масштабів. Інноваційна орієнтація підприємницької діяльності, впровадження новітніх розроблень науки і техніки забезпечили малим суб'єктам господарювання конкурентні переваги, зміцнили їх ринкові позиції та сприяли якісному економічному розвитку цих держав та окремих регіонів, зміні рівня та якості життя населення.

Останніми роками процес регіоналізації соціально-економічного розвитку набув загального характеру в Україні. Одним із основних шляхів вирішення національних соціально-економічних програм є розвиток МСП. Проте успішний розвиток сектору МСП можливий за умови активізації підприємництва

завдяки ефективному регіональному мотиваційному механізми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Вагомий внесок у дослідження проблем функціонування та розвитку МСП, визначення його ролі в економічному розвитку країни та регіонів зробили такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: А. Тамарцев, Н. Діденко, Н. Поповенко, О. Ганенко, А. Підгорний, Ю. Ольвінська, Л. Карамушка, Н. Худякова, А. Гальчинський та ін. У працях цих науковців розглянуто процес становлення МСП в Україні та особливості його розвитку в умовах посилення глобалізаційних тенденцій. Визначені основні причини гальмування розвитку МСП та перспективи його розвитку на регіональному і державному рівнях. Проте, незважаючи на значну кількість досліджень щодо діяльності підприємницьких структур, визначення тенденцій розвитку мотиваційного механізму малих форм підприємства регіонів та перспективи розвитку залишаються актуальними.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проблемні питання державного регулювання МСП у контексті забезпечення регіонального розвитку, а саме дослідження механізму мотивування суб'єктів господарювання, залишаються малодослідженими та потребують детального аналізу, оскільки розв'язання цього питання має не лише теоретичний, але й практичний характер.

Мета статті. Метою дослідження є формування стратегічних пріоритетів модернізації регіонального механізму розвитку МСП на території Донецької та Луганської областей.

Виклад основного матеріалу. Усвідомлення актуальності, теоретико-практичної значущості наявної проблеми, нагальності її вирішення і зумовили вибір теми статті стосовно особливостей участі МСП у процесі активації населення та представників модернізації старопромислових виробництв в умовах реформування інституціонального середовища і впливу трансформаційних багатовекторних процесів реформування регіональних економік і геополітичних зв'язків, започаткованих підписанням Угоди про асоціацію між Україною та країнами ЄС.

Не дивлячись на якісний прорив в українсько-європейських відносинах, для вітчизняного виробника відкриття ринку ЄС створює певні незручності стосовно конкурентної несумісності регіональних моделей європейської і української економік.

Якщо впродовж останніх 27 років можна було протриматися на радянській індустріальній спадщині, то через збройний конфлікт відбулося остаточне руйнування регіональної

індустріальної промисловості і втрата конкурентних переваг. Тому першочерговим встає питання не стільки пошуку і адаптації, скільки імплементації ефективної моделі економічного зростання.

У 2018 році держава фактично вдвічі збільшила динаміку виконання Угоди з ЄС – з 11% до 21%. Таких висновків дійшов у своєму звіті «Україна та Угода про асоціацію: моніторинг виконання 2014–2018» Український центр європейської політики [1].

У звіті зазначено, що робота насправді ведеться у всіх секторах, але не в кожному вона доводиться до кінця. Протягом 2018 року Україна мала імплементувати законодавство та наблизитись до законодавства ЄС у таких секторах, як: соціальна політика, технічні бар'єри в торгівлі, підприємницька діяльність та торгівля послугами, докілья та діяльність компаній. Проте в низці секторів прогресу виконання за останній рік не зазначено.

Слабка нормативна наближеність національного законодавства в секторі регулювання сектором МСП вимагає посилення ролі регіональних установ у забезпеченні ефективного менеджменту, координації роботи державних інституцій на ефективне регулювання малих форм підприємства; зазначає окрему роль політичної волі для відповідних змін.

Результативність регіонального та національного регулювання залежить від того, в який спосіб застосовуються ті чи інші методи державного втручання. Якщо не брати до уваги компетентність окремих суб'єктів державного управління, то на перше місце виходять способи та методи втілення державної та регіональної політики. Сама система методів державного управління надає важелі інституціям та установам державного регулювання впроваджувати бажаний розвиток соціально-економічних процесів, створювати сприятливі умови для досягнення конкретного соціально-економічного результату.

На думку О. Тамарцева, соціально-економічна структура старопромислового регіону, до яких відносяться Донецька та Луганська області, трансформується внаслідок змінювання його функцій, але вона є консервативною, тому виступає фактором гальмування соціальної та економічної мобільності та відсутності фінансової можливості працездатного населення самофінансування у власну справу. Тому, враховуючи досвід світових практик щодо розвитку старопромислових регіонів, держава у змозі здійснити дієвий територіальний розвиток за рахунок збалансованої політики навіть без обов'язкових державних вкладень [2].

Економічна і соціальна вартість безробіття є надзвичайно високою. Вона включає не лише прямі втрати на забезпечення підтримки соціальної безпеки безробітних, а й втрату податку на прибуток, який безробітні малі сплачувати, якби працювали; підвищене навантаження соціальних служб; зростання рівня бідності, захворювань і злочинності [3, с. 133].

Переваги державної підтримки суб'єктів малих форм підприємництва досліджували Н.С. Поповенко та О.В. Ганенко. Розвиток малого і середнього бізнесу несе в собі безліч перспектив, таких як:

- 1) збільшення числа власників, а значить – формування середнього класу – головного гаранта політичної стабільності в демократичному суспільстві;
- 2) зростання частки економічно активного населення, що збільшує доходи громадян і згладжує диспропорції в добробуті різних соціальних груп;
- 3) створення нових робочих місць із відносно низькими витратами, особливо у сфері обслуговування;
- 4) підготовка кадрів за рахунок використання працівників із обмеженою формальною освітою, які набувають свою кваліфікацію на місці роботи;
- 5) ліквідація монополії виробників, створення конкурентного середовища;
- 6) поліпшення взаємозв'язку між різними секторами економіки;
- 7) розроблення нововведень [4, с. 126].

У зарубіжних країнах накопичено великий досвід державної підтримки суб'єктів підприємництва, причому не тільки на загальнонаціональному, але і на регіональному рівні. Основні напрямки державної підтримки малого й середнього підприємництва практично у всіх країнах містять у собі законодавчу, фінансову, консультаційну, інформаційну, освітню підтримку підприємців, а також державне пряме або непряме (наприклад, через великі підприємства) замовлення на продукцію малих підприємств. Основним інструментом державного регулювання суб'єктів підприємництва як в Україні, так і в інших країнах є розроблення і реалізація цільових державних та регіональних програм його підтримки [5, с. 120].

Успішний розвиток підприємництва можливий лише в умовах забезпечення здорової конкуренції, створення сприятливого клімату та раціональної підтримки з боку держави, ефективно дії ринкових механізмів. Отже, особливістю функціонування суб'єктів підприємництва є необхідність формування сприятливого специфічного середовища для його успішного розвитку. Як свідчить світовий досвід, однією

з найбільш важливих та стійких особливостей сучасної політики в галузі підприємництва є її базування на практиці цілеспрямованої державної підтримки, особливо малих форм господарювання. Ступінь і масштаби такої підтримки суттєво відрізняються в різних країнах і багато в чому залежать від специфічних моделей національного ринкового господарства [6].

Ураховуючи вищезазначене, інтерпретуємо відомі засади соціально-економічного мотиваційного механізму на регіональному рівні та засобів стимулювання активності представників МСП. Розглянемо структуру потреб суб'єктів МСП, яку представникам регіональної влади доцільно досліджувати та враховувати у своїй діяльності як основу задоволення потреб підприємців.

Концепцію структури потреб людини систематизував та запропонував відомий американський психолог українського єврейського походження А. Маслоу у вигляді мотиваційної теорії, що ієрархічно представляє людські потреби. Згідно з теорією задоволення цих потреб повинно відбуватися почергово від найнижчого рівня до найвищого [7, с. 120].

Потреби й інтереси у свідомості людини перетворюються на мотив. Саме він спонукає людину до цільової діяльності. Н. Худякова визначила такі групи мотивів підприємницької діяльності:

- 1) безпосередні мотиви (мотиви комерційного успіху; мотиви свободи і незалежності; мотиви ініціативи і активності; мотиви інноваційності та ризику);
- 2) опосередковані мотиви (мотиви самореалізації; мотиви поваги і самоповаги; мотиви соціальних контактів і групової належності; мотиви вимушеності) [8, с. 84].

У механізмі мотивації беруть участь зовнішні та внутрішні елементи мотивування. Зовнішні елементи мотивування є об'єктивними та формують стимули, а внутрішні елементи є суб'єктивними та формують мотиви. Залежно від того, які елементи впливають на процес формування мотиву, мотивацію підприємців можна поділити на екстенсивну (зовнішню) та інтенсивну (внутрішню), відповідно, процес мотивації може бути організований внутрішніми факторами, такими як: реалізація інтересів підприємців, усвідомлення та реалізація своїх фізичних, інтелектуальних природних властивостей; а також зовнішніми факторами, такими як: ціннісні орієнтації, соціальні очікування та бажання, притаманні більшості індивідуумів цієї спільноти.

Під зовнішніми факторами мотивації розуміємо формування механізму стимулювання економічної активізації працездатного насе-

лення під впливом оточуючого середовища. Зовнішня мотивація дозволяє виявити етап, на якому соціумом здійснюється мотиваційне прийняття стимулу або його ігнорування.

Мотиваційний механізм формується протягом певного часу під впливом політичних, економічних, соціально-економічних та соціально-психологічних факторів.

У цьому контексті слушною є думка О. Краснокутського, згідно з якою соціальний механізм складається принаймні з двох рівнів. Передусім – це спільні умови діяльності, що враховують безпосередні інтереси суб'єкта, на який спрямовано вплив механізму. По-друге, стратегічні цілі верховної інстанції, які досягаються як неминучий результат діяльності суб'єктів саме в даних умовах і залежно від дії саме цих заходів із боку відповідної інстанції [9].

Жодна з європейських країн не оминула реформування регіональної економіки – систематичного та цілеспрямованого впливу на соціально-економічні процеси, об'єктивність чого зумовлена недоліками ринкових механізмів саморегулювання, що вимагає державного втручання.

Таким чином, відзначимо думку А. Гальчинського стосовно розвитку соціально-економічної сфери: якщо за традиційною схемою наукових канонів індустріального суспільства соціальне детермінується економічним, то зараз очевидним стає неадекватність даної взаємозалежності. У постіндустріальному суспільстві економічна і соціальна сфери фактично помінялися місцями. Економіка сама по собі стала безпосередньо складовою частиною соціальної сфери, яка не тільки поглинає її результативну основу, а й визначає велику частину енергетичного потенціалу, її ресурсну базу, межі зростання і розвитку [10, с. 566].

Для Донбасу зараз є дуже актуальною проблема стимулювання соціально-економічного розвитку, зокрема формування і вкорінення основних ринкових інститутів і класу масового приватного власника в особі МСП, а як наслідок – переформатування під вимоги інноваційного розвитку принципів бюджетної, податкової і соціальної політики.

До невирішених проблем можна додати законсервовану радянську модель оплати праці, низьку мобільність ринку робочої сили, незахищеність прав інвесторів і відсутність ринкових інструментів позабюджетного інвестування. До того ж, малий внутрішній ринок обмежує можливості впровадження сучасних інноваційних технологій і реалізацію продукції, необхідної для покриття інвестицій.

Тому виникає питання щодо конкурентоздатності регіональних економік взагалі, тим більше, що низька купівельна спроможність населення не в змозі «поглинути» швидкі темпи зростання європейських товарів.

Рекомендації закордонних і вітчизняних фахівців у більшості випадків збігаються з рекомендаціями наукової громадськості Донецької та Луганської областей, наданими центральним органам влади і представникам ОДА в попередні роки стосовно: інституціонального забезпечення інноваційної складової частини в розвитку регіону, звернення уваги керівництва регіонів до проблем розвитку МСП як найбільш дієздатного важелю утримання обсягів безробіття і соціальної напруженості суспільства в депресивних регіонах Донбасу.

Тобто некероване здійснення даних процесів без погодження з місцевими органами ОДА значно погіршує якість реалізації програм соціально-економічного розвитку, не сприяє підвищенню зайнятості дієздатного населення і створенню умов для розширення кола потенційних інвесторів.

Висновки. Незважаючи на задекларований в Україні з боку держави розвиток МСП, вплив останнього на процес його регіонального розвитку явно недостатній. Зокрема, залишаються неврегульованими питання впровадження соціально-економічних перетворень у сфері підприємництва.

Загроза хвилі соціального загострення дуже небезпечна для України, тому що за останній рік не було створено нормативні умови для розвитку регіональної економіки та стабільного розвитку МСП, а також стимули для працездатного населення, щоб вони проявляли ініціативу, брали на себе відповідальність і створювали робочі місця. Тривала відсутність діалогу між владою і підприємством призвела до недовіри до офіційних інститутів держави. У цьому ж полягає причина неможливості створення інновацій, підприємницького буму.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Звіт Україна та Угода про асоціацію: моніторинг виконання 2014–2018 / ГО Український центр європейської політики. 2018. С. 248.
2. Тамарцев А. Старопромисловый регион как объект социально-экономического исследования. *Економічний вісник Донбасу*. 2008. № 4. С. 81–87.
3. Діденко Н. Ринок праці та стратегія зайнятості в ЄС: досвід регулювання та державного управління. *Публічне управління: теорія та практика*. 2010. № 2. С. 131–137.
4. Поповенко Н.С. Державна підтримка розвитку малого бізнесу в Україні. *Економіка: реалії часу*. 2012. № 1(2). С. 126–132.

5. Методологія статистичного забезпечення розвитку регіону : монографія / за заг. ред. канд. економ. наук, професора А.З. Підгорного. Одеса : Атлант, 2012. 303 с.

6. Ольвінська Ю.О. Особливості державного регулювання малого підприємництва у країнах світу. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 2. URL : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=814>.

7. Гірностай. П. Маслоу Абрахам Гарольд. *Політична енциклопедія* / Редкол. : Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін.

Київ : Парламентське видавництво, 2011. С. 430.

8. Карамушка Л.М. Мотивація підприємницької діяльності : монографія. Київ – Львів : Сполом, 2011. С. 208.

9. Краснокутський О.В. Підвищення рівня відповідальності владних структур як чинник оптимізації розвитку ідеології державотворення в Україні. URL : <http://ea.dgtu.donetsk.ua:8080/jspui/bitstream/123456789/23106/11/krasnokyttsky.htm>.

10. Гальчинський А. Економічна методологія. Логіка оновлення. Київ : АДЕФ – Україна, 2010. С. 572.

СУТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

THE NATURE AND VALUE OF THE STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF HEALTH PROTECTION

У статті розкрито сутність поняття «державно-приватне партнерство» загалом та в медичній сфері зокрема. Встановлено, що державно-приватне партнерство є юридично оформленою системою економічних відносин між державою (муниципалітетом) та приватним підприємцем, предметом якої виступають об'єкти державної та / або комунальної власності, а також послуги, що здійснюються державними і муниципальними органами, організаціями, установами і підприємцями. Наведено специфічні особливості проектів ДПП у сфері охорони здоров'я. Висвітлено мету державно-приватного партнерства в медичній сфері. Розкрито головні напрями відносин у сфері охорони здоров'я між державою та приватним сектором. Схематично наведено принципи та переваги державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я. Розкрито значення державно-приватного партнерства в Україні у сфері охорони здоров'я.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, медична сфера, переваги від державно-приватного партнерства, значення державно-приватного партнерства.

В статті раскрыта сущность понятия «государственно-частное партнерство» в целом и в медицинской сфере в частности. Установлено, что государственно-частное партнерство является юридически оформленной системой экономических отношений между государством (муниципалитетом) и частным предпринимателем, предметом которой выступают объекты государственной и/или коммунальной собственности, а также услуги, оказываемые государственными и муниципальными органами, организациями, учреждениями и

предпринимателями. Приведены специфические особенности проектов ГЧП в сфере здравоохранения. Освещены цели государственно-частного партнерства в медицинской сфере. Раскрыты главные направления отношений в сфере здравоохранения между государством и частным сектором. Схематично приведены принципы и преимущества государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения. Раскрыто значение государственно-частного партнерства в Украине в сфере здравоохранения.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, медицинская сфера, преимущества от государственно-частного партнерства, значение государственно-частного партнерства.

The article reveals the essence of "public-private partnership" in general and in the medical sphere. It was established that public-private partnership is a legally established system of economic relations between the state (municipality) and a private entrepreneur, the subject of which are objects of state and / or communal property, as well as services performed by state and municipal authorities, organizations, institutions and entrepreneurs. Specific features of PPP projects in the field of health are presented. The purpose of public-private partnership in medical sphere is highlighted. The main directions of healthcare activities between the state and the private sector are revealed. The principles and benefits of public-private partnership in the medical field are presented schematically. The importance of public-private partnership in Ukraine in the medical sphere is revealed.

Key words: public-private partnership, medical sphere, principles of public-private partnership, advantages of public-private partnership, importance of public-private partnership.

УДК 336.1

Турчак Д.В.

аспірант

Національної академії державного управління при Президентіві України

Постановка проблеми. Охорона здоров'я – це один із базових соціальних інститутів суспільства, що включає в себе сукупність організацій і практик, спеціалізованих у сфері охорони здоров'я населення. В Україні вирішується завдання розвитку конкурентоспроможної, ефективно керованої, фінансово стійкої системи охорони здоров'я. Для забезпечення розвитку охорони здоров'я потрібно залучення додаткового капіталу, який повинен надходити за рахунок реалізації форм співпраці держави та приватного бізнесу. Перспективною для інноваційного розвитку сфери охорони здоров'я залишається збалансована взаємодія двох форм управління: державної і приватної.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Значення державно-приватного партнерства, зокрема у сфері охорони здоров'я, відображене в наукових працях таких відомих вчених, як: Дзекунскас В.С., Дубок І.П., Камінська Т.М.,

Колесніков С., Коптева Л.Н., Мартякова О.В., Мещерякова Ж.В., Мішеніна Г.А., Мішеніна Н.В., Поліна Н.А., Разумовський А.В., Трикоз І.В., Шилепницький П.І., Ярова І.Є. та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Сьогодні в Україні більшість досліджень присвячено окремо державно-приватному партнерству, а щодо сфери охорони здоров'я, то це питання є малодослідженим, що зумовило вибір теми даної статті.

Мета статті полягає в розкритті сутності та значення державно-приватного партнерства в Україні у сфері охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Існують різні підходи до визначення терміна «державно-приватне партнерство», який можна розглядати в широкому та вузькому розумінні. У вузькому розумінні державно-приватне партнерство – це «конкретні проекти, що реалізуються спільно державними органами і

приватними компаніями на об'єктах державної та муніципальної власності» [1, с. 139].

Різні варіанти назв одних і тих самих механізмів ускладнюють формулювання такого широкого визначення, як державно-приватне партнерство, та уповільнюють обмін знаннями в даній галузі. Але, попри різноманітні назви, всі ці терміни окреслюють партнерські відносини, що охоплюють державний і приватний сектор економіки. Вони базуються на залученні ресурсу, який спрямований на реалізацію колективних проектів, що мають мету досягти поставлених обома сторонами цілей. Із цього випливає можливість виокремити певні діалектичні зв'язки ряду утворень, що розкривають суть поняття «державно-приватне партнерство».

П.І. Шилепницький дає визначення ДПП у широкому розумінні: «Це відносини, які виникають між державою в особі уряду, органів державної влади та самоврядування, державних установ, підприємств, організацій, з одного боку, а з іншого боку – з приватним сектором в особі суб'єктів господарювання недержавної форми власності, громадськими організаціями, місцевими спільнотами з приводу перерозподілу повноважень щодо створення інфраструктури загального користування, виробництва товарів та надання послуг, які традиційно вважалися монополією держави, врегулювання між сторонами у зв'язку із цим таких питань: розподіл відповідальностей, ризиків, зобов'язань щодо фінансового забезпечення, проектування, будівництва, утримання, експлуатації, права власності, участь в управлінні та розподілі прибутку, що базується на принципах рівності, відкритості, недискримінації, змагальності, підвищення ефективності та мінімізації ризиків і витрат» [9].

У контексті вищевикладеного пропонуємо своє власне визначення: ДПП – це юридично оформлена система економічних відносин між державою (муніципалітетом) та приватним підприємцем, предметом якої виступають об'єкти державної та / або комунальної власності, а також послуги, що виконуються державними і муніципальними органами, організаціями, установами і підприємцями. Дана форма відносин оформлюється на фіксований термін і передбачає не тільки співфінансування, але і поділ ризиків.

Як уже зазначалося, проблема взаємодії держави і приватного бізнесу у сфері охорони здоров'я є багатогранною, і однією з граней її виступає державно-приватне партнерство. У найширшому сенсі державно-приватне партнерство є сукупністю форм довгострокової взаємодії держави і бізнесу для вирішення

суспільно значущих проблем на взаємовигідних умовах [3].

Специфічними особливостями проектів ДПП у сфері охорони здоров'я є такі: зобов'язання скорочення мережі державних та комунальних закладів охорони здоров'я (наслідком передачі відповідного об'єкта приватному партнеру не повинна стати втрата можливості надання медичних послуг державним чи комунальним закладам охорони здоров'я); особлива структура суб'єктів відносин, адже сторона державного партнера має бути представлена або на рівні Міністерства охорони здоров'я України (для об'єктів державної власності, що знаходяться в його управлінні), або на рівні органів місцевого самоврядування (для об'єктів комунальної власності); необхідність збалансування соціальної та комерційної складової частини проекту (повернення інвестицій приватного партнера здійснюється, як правило, за рахунок надання платних послуг); конституційні обмеження щодо платності послуг у державних і комунальних закладах охорони здоров'я, вичерпність переліку платних послуг, які надаються в державних і комунальних закладах охорони здоров'я та вищих медичних навчальних закладах [5].

Мета державно-приватного партнерства в медичній сфері полягає в підвищенні якості медичних послуг, забезпеченні високої ефективності бюджетного фінансування та функціонування за рахунок залучення практики приватних партнерів тощо.

Слушною є думка О. Мартякової, яка виділяє кілька напрямів діяльності у сфері охорони здоров'я між державою та приватним сектором, зокрема:

1. У виробничій сфері охорони здоров'я за приватним сектором залишається фармацевтична діяльність, медичне обладнання, устаткування, інструменти та засоби медичного призначення; допоміжні матеріали медичного призначення (меблі, медичний одяг тощо); в державних установах та закладах зусиллями публічно-приватного партнерства вирішуються питання: фармацевтики; медичного обладнання, устаткування, інструментів та засобів медичного призначення; реконструкції та ремонтно-будівних робіт медичних закладів та споруд.

2. У невиробничій сфері охорони здоров'я за приватним сектором залишається аптечний бізнес; спеціалізовані ЗМІ (медичного профілю); нетрадиційна народна медицина; первинна медицина (приватні медичні кабінети, інститут сімейного лікаря); вторинна (спеціалізована) та третинна (високоспеціалізована) медицина (діагностика, лікування у приватній

практиці); організації медичного страхування; медичні фірми-посередники і консультанти.

3. Зусиллями публічно-приватного партнерства підтримуються вторинна (спеціалізована) та третинна (високоспеціалізована) меди-

цина (діагностика, лікування); санаторно-курортні послуги (оздоровлення та реабілітація); медичні дослідження, наука, освіта (створення Інституту підготовки управлінських кадрів для сфери охорони здоров'я на базі медичної

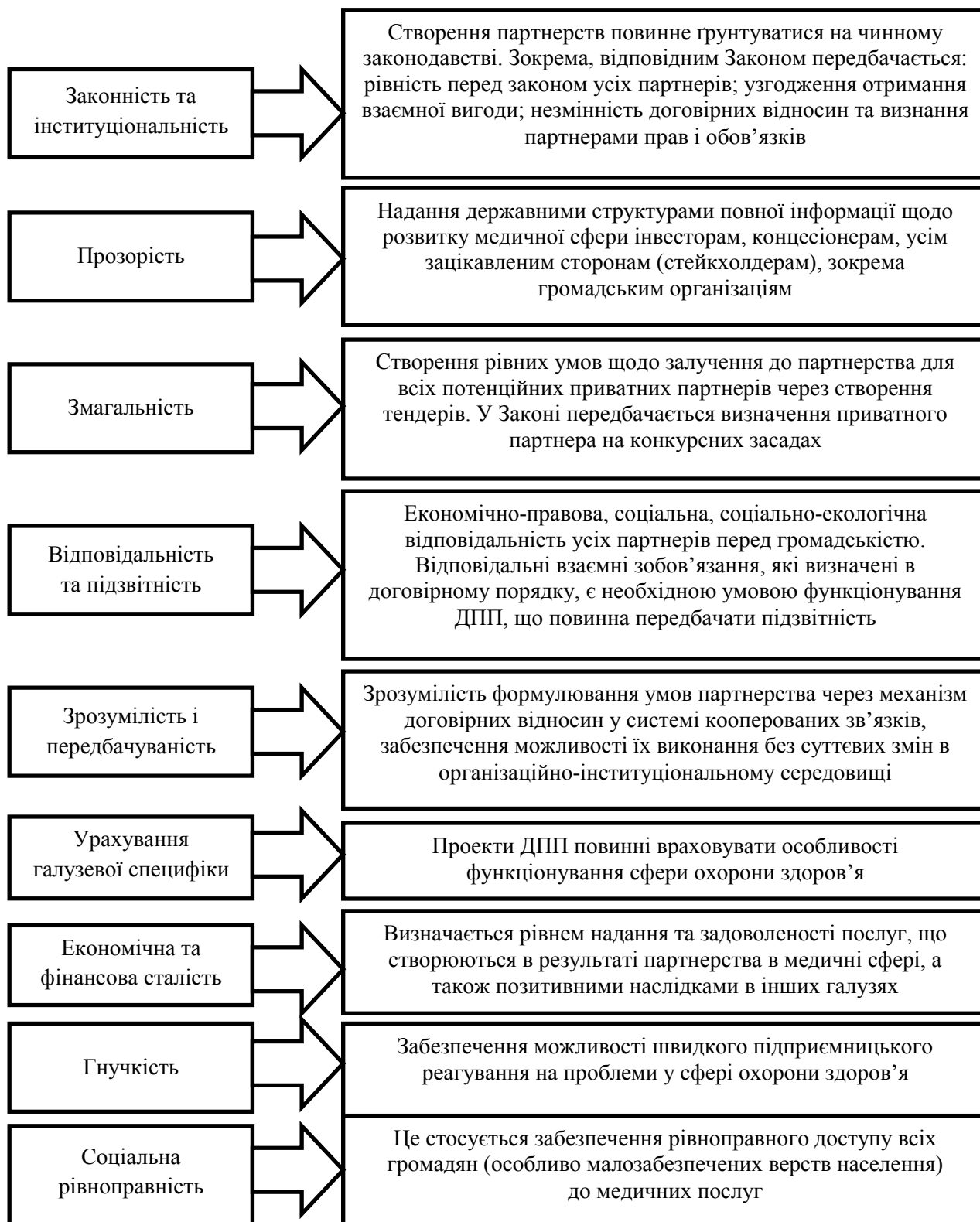


Рис. 1. Принципи державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я*

* Складено автором на основі [7]

освіти); профілактика (спорт, відпочинок у дитячих таборах, фізкультура, «зелений» туризм).

3. Державний сектор утримує донорську службу (варто зауважити, що в мережі Інтернет оприлюднене повідомлення про Проект розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії розвитку національної системи крові», яким передбачається залучення приватного бізнесу та громадськості для розвитку системи, запровадження інноваційних технологій та промотування донорства крові, включаючи можливість формування державно-приватного партнерства щодо організації обігу компонентів донорської крові, а також аудиту належного клінічного застосування компонентів донорської крові); первинну (медико-санітарна допомога, інститут сімейного лікаря), екстрену та медицину катастроф; медичне забезпечення оздоровлення дітей, вагітних, пенсіонерів та інвалідів; санаторно-курортне оздоровлення після складних операцій та захворювань (реабілітація); контроль та управління сфери охорони здоров'я [4, с. 39–40].

Державно-приватне партнерство є ефективним інструментом вирішення ряду важливих соціально-економічних завдань, сприяє підвищенню якості обслуговування пацієнтів і доступності дорогих видів лікування, а також модернізації системи інформування, підвищенню рівня кваліфікації медичного персоналу тощо [6, с. 255].

Актуальність і неминучість державно-приватного партнерства в охороні здоров'я зумовлені розвитком договірної економіки, яка в розвинених країнах прийшла на зміну вільному ринку. Її спричинили ринкові «провали», а саме зростання ризиків запеклої конкуренції та трансакційних витрат, індиферентність до соціальних питань, орієнтир виключно на платоспроможні потреби громадян, відсутність державного контролю за ходом виконання ринкових угод. З іншого боку, поява приватних гравців в охороні здоров'я є цілком закономірним прагненням до використання конкурентних стимулів в галузі, яка тривалий час була надцентралізованою. Метою є зменшення невідповідності розподілу суспільних ресурсів дійсним уподобанням громадян, отримання ренти від управлінських посад в охороні здоров'я, бюрократизму і волюнтаризму, слабкої мотивації до нових медичних технологій [2].

Державно-приватне партнерство у сфері охорони здоров'я може сприяти досягненню цілей, поставлених перед охороною здоров'я: зниження смертності від керованих причин, підвищення народжуваності, поліпшення якості медичної допомоги, збільшення тривалості життя та, як наслідок, загальне підвищення здоров'я населення.

Розвиток державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я повинен спиратися на певні принципи, див. рис. 1.



Рис. 2. Переваги від державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я*

* Власне розроблення автора

У межах діяльності органів охорони здоров'я така взаємодія сторін дає можливість задіювати механізми, що впливають на покращення показника здоров'я та зможу дбати про збереження соціальної урівноваженості суспільства, покращення рівня медичної допомоги, наближення його до рівня міжнародної якості, також з'являється перспектива оптимізації державних витрат і зведення до мінімуму структурних диспропорцій – усе це виступає для галузі охорони здоров'я потужним засобом реформування.

Від реалізації проектів державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я переваги отримують усі його учасники (рис. 2).

Співзв'язок, який утворюють держава та приватний бізнес, у сфері охорони здоров'я був би ефективним у безкоштовному медичному обслуговуванні під час безпосереднього задіювання приватних медичних організацій, такого як участь приватних медичних установ в обов'язковому медичному страхуванні (далі – ОМС); у безоплатній допомозі населенню в межах держзамовлення.

На сучасному етапі соціально-економічного розвитку України виникає потреба створення нової організаційної моделі системи охорони здоров'я, яка б поєднувала приватну медицину і бюджетні медичні установи. В основу даної моделі покладено єдині принципи вітчизняної системи охорони здоров'я, які були сформовані і реалізовані на всіх етапах історичного розвитку країни. До них необхідно віднести принципи:

- доступності медичної допомоги незалежно від територіальної, відомчої, віково-статевої та расової приналежності пацієнта;
- висококваліфікованої медичної допомоги, що забезпечує відповідну якість на основі медико-економічних стандартів;
- превентивної спрямованості лікувальних і реабілітаційних програм і дотримання технології диспансеризації окремих контингентів населення;
- розроблення та використання високих медичних, організаційних та інформаційних технологій;
- здійснення стратегічного управління системою охорони здоров'я на основі пріоритетних цільових комплексних програм;
- досягнення найвищого рівня здоров'я і якості життя популяції [8, с. 21].

Отже, впровадження партнерства між державою та бізнесом стане передумовою залучення додаткових ресурсів для державної сфери охорони здоров'я. Розподілення функцій та областей, на які поширюються їхні дії в галузі охорони здоров'я, має розповсюджуватися на державний сектор, приватну меди-

цину та державно-приватне партнерство. Це матиме вплив на інноваційні форми, які забезпечує проектний менеджмент, стимулюватиме підприємство та його попит, вирішить медико-соціальні проблеми нашої держави.

Висновки. Таким чином, потенціал державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я є значним: взаємодія економічно зацікавлених партнерів, додаткові джерела інвестицій, розширення інноваційних можливостей тощо. Державно-приватне партнерство може внести вагомий внесок у вдосконалення медичної сфери в Україні за рахунок інвестиційної складової частини, оптимізації державних витрат, створення умов для технологічного прискорення і стабільного розвитку охорони здоров'я, розширення можливості вибору пацієнтом медичних організацій, що згодом призведе до підвищення якості та доступності медичної допомоги, поліпшення показників здоров'я та якості життя населення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Дубок І.П. Сутність та особливості державно-приватного партнерства. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2014. Вип. 2. С. 139–149.
2. Камінська Т. М. Державно-приватне партнерство в охороні здоров'я. URL : <http://eprints.kname.edu.ua/45354/1/%D0%95%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D0%BA%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96%20%D0%B0%D1%81%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8.pdf>.
3. Колесников С. Государственно-частное партнерство в здравоохранении. URL : <http://www.stel-vl.nichost.ru>.
4. Мартякова О.В. Державно-приватне партнерство у сфері охорони здоров'я. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу*. 2011. № (13). С. 37–43.
5. Методичні рекомендації для державних та комунальних закладів охорони здоров'я для працівників органів управління у сфері охорони здоров'я для впровадження проектів державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я. URL : <http://moz.gov.ua/uploads/1/7840-1234567890.pdf>.
6. Мецержакова Ж.В. Государственно-частное партнерство в сфере здравоохранения: проблемы и пути решения. *Научный альманах*. 2015. № 12-1(14). С. 254–257.
7. Мішеніна Н.В. Розвиток механізмів державно-приватного партнерства у сфері природо господарювання в умовах децентралізації. *Маркетинг і менеджмент інновацій*. 2017. № 1. С. 319–330.
8. Разумовский А.В., Полина Н.А., Коптева Л.Н. Перспективы развития государственно-частного партнёрства в здравоохранении. *Медицинский альманах*. 2013. № 2(26). С. 19–23.
9. Шилепницький П.І. Державно-приватне партнерство: теорія і практика : монографія ; Ін-т регіональних досліджень НАН України. Чернівці, 2011. 455 с.

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ В УКРАЇНІ

THEORETICAL FUNDAMENTALS OF STATE REGULATION OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS IN UKRAINE

У статті проведений системний аналіз нормативно-правових засад державного управління у сфері фізичної культури і спорту. Досліджено становлення та генезис організаційних, правових, функціональних основ діяльності органів виконавчої влади України у сфері фізичної культури і спорту. Розглянуто проблеми становлення фізичної культури в Україні, її стан та визначено значення фізичної культури в сучасному суспільстві.

Ключові слова: правовий механізм державного регулювання, фізична культура та спорт, державне регулювання фізичної культури та спорту.

в сфері фізичної культури і спорту. Рассмотрены проблемы становления физической культуры в Украине, ее состояние; определено значение физической культуры в современном обществе.

Ключевые слова: правовой механизм государственного регулирования, физическая культура и спорт, государственное регулирование физической культуры и спорта.

In the article a systematic analysis of the legal and regulatory framework of state management in the field of physical culture and sports was conducted. The formation and genesis of organizational, legal, functional bases of activity of executive bodies of Ukraine in the field of physical culture and sports is explored. The problems of the formation of physical culture in Ukraine, its state and the significance of physical culture in modern society are considered.

Key words: legal mechanism of public regulation, physical training and sports, public regulation of physical training and sports.

УДК [351:378:796.011.3](477)

Шевчук О.Р.

аспірант навчально-науково-виробничого центру

Національний університет цивільного захисту України

В статье проведен системный анализ нормативно-правовых принципов государственного управления в сфере физической культуры и спорта. Исследованы становление и генезис организационных, правовых, функциональных основ деятельности органов исполнительной власти Украины

Постановка проблеми. Першочергове завдання держави, суспільства, а значить, і органів державного управління фізичною культурою й спортом – це турбота про людину, її здоров'я, про надання можливостей для активних занять фізичною культурою й спортом.

На жаль, правова база, що є основою для реалізації державної політики в області фізичної культури й спорту, не адекватна проведеним соціально-економічним реформам, не має надійних механізмів реалізації, не гарантує конституційне право кожного громадянина України на заняття фізичною культурою й спортом.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Однією з проблем, яка актуалізує проведення дослідження, є дезінтеграція системи державного регулювання фізичної культури та спорту. Багато в чому ця проблема визначена недосконалістю законодавства в області фізичної культури й спорту, що не дозволяє усунути наявні розбіжності й протиріччя між державними й суспільними спортивними організаціями й об'єднаннями, найголовніше – між людиною і суспільством.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми, пов'язані з науковим аналізом розвитку сфери державного регулювання фізичної культури та спорту, розглядалися в роботах багатьох вітчизняних учених. Серед них є цікаві дослідження, проведені в рамках проблем державного регулювання [1–5].

Мета – розглянути теоретичні основи державного регулювання фізичної культури та спорту в Україні та проаналізувати розвиток фізичної культури в суспільстві та державі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Фізична культура й спорт – це частина соціальної політики держави, одна з граней загальної культури людини, її здорового способу життя. Рівень розвитку фізичної культури й спорту в суспільстві визначає поведінку людини в навчанні, на виробництві, в побуті, у спілкуванні, сприяє вирішенню соціально-економічних, виховних і оздоровчих завдань.

У цей час у країні формується активний інтерес до здорового способу життя. Можна говорити про те, що в Україні виникає новий соціальний феномен, що виражається в гострій економічній зацікавленості громадян у збереженні здоров'я як основи матеріального благополуччя.

Розуміння того, що майбутнє будь-якої країни визначається здоров'ям членів суспільства, призвело до посилення ролі фізичної культури й спорту в діяльності держави й суспільства й активного використання фізичної культури й спорту в підтриманні й зміцненні здоров'я населення.

У цей час необхідно зберегти й відновити кращі традиції вітчизняного фізкультурно-спортивного руху й продовжити пошук нових високоефективних фізкультурно-оздоровчих і спортивних технологій, спрямованих на максимальне залучення всіх верств насе-

лення в активні заняття фізичною культурою й спортом.

Найважливіше завдання державної політики у сфері фізичної культури й спорту – формування оптимальної галузевої моделі управління, в якій будуть чітко розподілені погоджені компетенції і повноваження, функції і відповідальність усіх суб'єктів фізкультурно-спортивної діяльності як на рівні державних, так і на рівні місцевих органів влади.

Пріоритет у всій роботі, пов'язаній із розвитком фізкультурно-спортивного руху, повинен бути відданий фізичному вихованню й формуванню здорового способу життя дошкільнят, учнів, студентської молоді [1, с. 59].

Недоліки фізичного виховання й розвитку спорту серед підлітків, дітей і молоді пояснюються комплексом невирішених питань, серед яких: слабкорозвинена матеріально-технічна база; обмежений обсяг навчального часу, відведеного на обов'язкові заняття з фізичного виховання; витрати в професійній підготовці педагогічних кадрів, у змісті й формах фізкультурно-оздоровчої роботи, особливо серед дошкільнят; орієнтація педагогічної діяльності на кількісні показники; відсутність традицій сімейного фізичного виховання; непогодженість дій органів освіти, охорони здоров'я, фізичної культури й спорту й ін.

Разом із тим фундамент здоров'я й позитивного відношення до фізичної культури закладається в дитячі роки. Факт погіршення здоров'я молодого покоління диктує необхідність вирішити цю проблему невідкладно. Основні зусилля повинні бути спрямовані на:

- 1) підвищення відповідальності батьків за здоров'я дітей;
- 2) пошук і раціональне використання цільових і спонсорських фінансових можливостей в інтересах розвитку дитячого й молодіжного спорту;
- 3) удосконалення програмно-методичного й організаційного забезпечення фізичного виховання в навчальних закладах;
- 4) упровадження нових ефективних форм організації занять;
- 5) створення індустрії недорогих, але практичних і гігієнічних товарів і тренажерів для занять фізичною культурою;
- 6) масове видання популярної літератури, відеокасет і комп'ютерних програм;
- 7) створення при освітніх установах комплексних фізкультурно-спортивних центрів, що включають спортивний зал, басейн, спортивні спорудження.

Фізичне виховання повинне реалізовуватися через визначені форми занять; додаткові (факультативні) заняття, в тому числі

з учнями, що мають відхилення у стані здоров'я; через фізкультурно-оздоровчі заходи в режимі дня; позакласні форми занять (спортивні секції, заняття в спортивних школах, самостійні заняття); спортивно-масові й фізкультурно-оздоровчі заходи.

В умовах надзвичайної демографічної ситуації, росту економічних втрат від захворюваності й травматизму, інтенсифікації виробництва підвищуються вимоги до рівня фізичного здоров'я й професійної підготовки працівника. На підприємствах і в організаціях усіх форм власності вони повинні бути спрямовані на здійснення реабілітаційних заходів, проведення професійно-прикладних занять, зниження несприятливих впливів виробництва на людину, підвищення його адаптації до професійної діяльності [2].

Для вирішення цих проблем необхідно:

- 1) проведення моніторингу стану здоров'я, фізичної підготовленості й фізичного розвитку працівників;
- 2) включення виробничої фізичної культури в систему заходів, спрямованих на поліпшення умов праці, зниження професійної й виробничо-зумовленої захворюваності;
- 3) створення законодавчої й нормативної бази для коштів підприємств і організацій різних правових форм на заходи щодо оздоровлення населення. Залучення коштів від прибутку організацій у результаті господарської діяльності на зміцнення матеріальної бази розвитку фізичної культури;
- 4) формування у працівників, керівників виробничих організацій і колективів розуміння важливості й необхідності ведення здорового способу життя.

Успішному розвитку масовості фізкультури й спорту за місцем проживання сприяє організація рекреативної фізкультури, функціонування груп і цехів здоров'я, загальної фізичної підготовки й здоров'я, загартовування, атлетичної гімнастики, жіночої й оздоровчої гімнастики, шкіл здоров'я в мікрорайонах, на спорт-спорудженнях у парках і зонах відпочинку, спортивних і туристських секціях, створення дитячих команд і т.д.

У процесі демократичних перетворень в Україні виникли суспільні форми організації фізичної культури й спорту. Створені, зміцніли й одержали міжнародне визнання Олімпійський комітет України, федерації (союзи, асоціації), інші суспільні об'єднання й організації за видами спорту, що сприяють розвитку спорту вищих досягнень.

У цей час у розвитку спорту вищих досягнень відзначається:

- 1) зростання популярності й авторитету

міжнародних спортивних організацій, їх впливу на формування соціальної політики в країнах світового співтовариства;

2) зростання державної підтримки національних спортивних організацій, що входять у світове спортивне співтовариство, включаючи фінансову, правову й соціальну;

3) фінансування державою підготовки спортсменів високого класу, спортивного резерву, здійснення державних заходів соціальної захищеності й заохочення спортсменів, тренерів і фахівців;

4) активна участь великих торгово-промислових фірм і компаній у розвитку інфраструктури спорту й наданні спонсорської допомоги в підготовці спортсменів до Олімпійських ігор;

5) широке використання наукових досягнень у підготовці спортсменів;

6) зближення професійного й олімпійського спорту.

Вітчизняна система підготовки висококваліфікованих спортсменів користується світовим визнанням і містить у собі організацію підготовки збірних команд країни, мережу спеціалізованих шкіл із підготовки спортивного резерву, систему підготовки й підвищення кваліфікації тренерів, наукове й медичне забезпечення.

Для ефективного розвитку спорту вищих досягнень необхідно забезпечити гармонічну комбінацію державного регулювання, уникнути протиріч, на якій би основі вони не виникали. На сучасному етапі розвитку спорту вищих досягнень підготовка спортсмена зумовлена необхідністю досягнення двох взаємозалежних цілей:

1) підготовки спортсмена, здатного самовіддано в найскладніших умовах змагальної діяльності вести спортивну боротьбу за перемогу;

2) виховання моральних якостей особистості спортсмена, що відповідають потребам суспільства.

Основним у підготовці спортсмена є використання сучасних наукових технологій спортивного тренування, а також постійне їх удосконалення.

Для реалізації цілей і завдань вітчизняного спорту вищих досягнень необхідно:

1) об'єднання на договірній основі зусиль і можливостей державного органу виконавчої влади, органів виконавчої влади в області фізичної культури й спорту й суспільних спортивних організацій – суб'єктів міжнародного спортивного (олімпійського) руху й права: Олімпійського комітету України, загальноукраїнських федерацій (союзів, асоціацій) за різними видами спорту, відомчих фіз-

культурних організацій із розмежуванням їх повноважень;

2) вирішення питання про реконструкцію й модернізацію наявних спортивних баз і спорудження нових;

3) створення відповідно до законодавства України недержавного фонду для фінансування наукових досліджень і експериментальних розроблень в області фізичної культури й спорту;

4) створення (як правило, на базі закладів вищої освіти фізичної культури) регіональних наукових центрів і зосередження їх роботи на науково-методичному забезпеченні підготовки спортсменів, а також на вирішенні регіональних проблем розвитку фізичної культури й спорту;

5) визначення декількох великих галузевих наукових програм, що охоплюють проблемне поле галузі як довгострокове державне замовлення;

6) створення комплексних наукових груп за видами спорту й організація науково-методичного, медико-біологічного й інформаційного забезпечення підготовки спортсменів високого класу, а також спортивного резерву;

7) удосконалення інвестиційної політики, що забезпечує розвиток матеріально-технічної бази фізичної культури й спорту;

8) створення ефективних технічних засобів для потреб фізичної культури й спорту;

9) створення ефективної системи організації й проведення спортивних змагань;

10) удосконалення технологій, форм і методів підготовки й перепідготовки кадрів – фахівців із фізичної культури й спорту вищих досягнень.

Для успішного проведення в Україні міжнародних, національних змагань і заходів необхідно активне залучення великих компаній і фірм, у тому числі маркетингових і рекламних. Це слід розглядати як стратегічне партнерство спорту й бізнесу з урахуванням інтересів обох сторін [3, с. 43].

Основна роль у підготовці спортивного резерву за видами спорту належить, як і колись, спортивним школам, досвід яких раніше переймався багатьма країнами. Тенденція до вповільнення зростання числа спортивних шкіл, що намітився в середині 90-х рр., змінилася в останні роки їх стабільним ростом. Тому необхідно продумати новий механізм фінансування профспілкових спортивних шкіл. Мається на увазі оплата праці тренерсько-викладацького складу, оренда спортивних споруджень для забезпечення тренувального процесу, фінансування навчально-спортивної

роботи, оплата праці керівного, медичного й технічного складу [4].

Зараз дитячо-юнацькі спортивні школи за відсутності достатньої кількості навчальних спортивних споруджень, за умов дефіциту спортивного реманенту, устаткування й спортивної форми зіштовхнулися з різким подорожчанням орендної плати за користування спортивними спорудженнями.

Із метою більш ефективного управління всім процесом підготовки спортсменів вищого класу (наступність етапів підготовки), підвищення державної відповідальності потрібно створити й впровадити оптимальну структуру дитячо-юнацького й молодіжного спорту, що враховує особливості й можливості різних відомчих систем, дозволяє об'єднати їх кадрові й фінансові ресурси.

Основним завданням державної політики є створення умов для зростання добробуту населення України, національної самосвідомості й забезпечення довгострокової соціальної стабільності. Створення основи для збереження й поліпшення фізичного й духовного здоров'я громадян у значній мірі сприяє досягненню зазначеної мети. У той же час істотним фактором, що визначає стан здоров'я населення, є підтримка оптимальної фізичної активності протягом усього життя громадянина. Досвід багатьох розвинених країн показує, що таке завдання може бути вирішене за умови комплексного підходу до питань розвитку фізичної культури й спорту.

Висновки. Сьогодні роль спорту стає все більш помітним не тільки соціальним, але й політичним фактором у сучасному світі. Залучення широких мас населення до занять фізичною культурою, стан здоров'я населення й успіхи на міжнародних змаганнях є безперечним доказом життєздатності й духовної сили будь-якої нації. Однак в останні десятиліття через недолік фінансових ресурсів і уваги з боку держави цей колись колосальний потенціал багато в чому був загублений.

Сьогодні існує ряд проблем, що впливають на розвиток фізичної культури й спорту та вимагають невідкладного вирішення:

- 1) недостатнє залучення населення до регулярних занять фізичною культурою;
- 2) невідповідність рівня матеріальної бази й інфраструктури фізичної культури й спорту

(а також їх моральне й фізичне зношування) завданням розвитку масового спорту в країні;

3) недостатня кількість професійних тренерських кадрів;

4) втрата традицій українського спорту вищих досягнень;

5) відсутність на державному рівні активної пропаганди занять фізичною культурою й спортом як складової частини здорового способу життя.

Наші дослідження підтвердили, що органи державної влади – це організуюча сила, здатна ухвалювати рішення й перетворювати їх у життя. Сучасний період у розвитку фізичної культури й спорту продемонстрував творчу політику держави. Органи управління в рамках виконуваних функцій формують відносини, розпорядження й підпорядкування, спрямовані, насамперед, на регулювання й реалізацію системи державного регулювання у сфері фізичної культури й спорту, що фіксується в нормативно-правових актах.

Необхідно ще раз підкреслити, що ефективність системи державного регулювання галузі фізичної культури й спорту прямо залежить від повного нормативного забезпечення її діяльності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гасюк І.Л. Економіко-правові аспекти державного стимулювання розвитку фізичної культури та спорту в Україні. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2011. № 2(46). С. 58–61.
2. Куртова Г.Ю. Здоровий спосіб життя як пріоритетна цінність виховання сучасних дітей та молоді. *Вісник Чернігівського державного педагогічного університету*. 2008. Вип. 55. С. 168–170.
3. Литвиненко О.М. Формування здорового способу життя в студентській молоді. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Сер. : Педагогіка. 2012. Вип. 187. С. 42–46.
4. Марченко О. Формування фізичної культури студентів у процесі навчання у вищих навчальних закладах. *Теорія і практика фізичного виховання і спорту*. 2008. № 2. С. 83–84.
5. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv «Pro sxvalennya koncepciyi Derzhavnoyi cil'ovoyi social'noyi programy` rozvy`tku v Ukrayini sporty`vnoyi ta tury`sty`chnoyi infrastruktury` u 2011 – 2022 rokax» vid 27.10.2010 r. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2068-2010>.

СЕКЦІЯ 3
ДЕРЖАВНА СЛУЖБАПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
ПАТОЛОГОАНАТОМІЧНОЇ СЛУЖБИLEGAL REGULATION
OF THE PATHOLOGOANATOMIC SERVICE PRACTICE

УДК 614.2

Пахлеванзаде Аліреза

д. мед. наук, професор
кафедри загальномедичних наук,
директор навчально-наукового центру
міжнародних навчальних програм
Міжнародний гуманітарний університет
Валід Камаль Абдель Салам Атїа
к. мед. наук, доцент
кафедри загально-медичних наук
Міжнародний гуманітарний університет

Постановка проблеми у загальному вигляді. Проведення реформи в медичній сфері та вироблення правильних шляхів доопрацювання поточного законодавства на сучасному етапі, створення нових нормативно-правових актів неможливі без вивчення проблем і шляхів удосконалення чинного законодавства щодо регулювання окремих структурних підрозділів Міністерства охорони здоров'я України.

Патологоанатомічна служба (далі – ПАС) відіграє одну з ключових ролей у прижиттєвій діагностиці захворювань, вивченні етіології, патогенезу і танатогенезу, найбільш поширених захворювань. За даними патологоанатомічних досліджень проводиться оцінка якості лікувального та діагностичного процесів у лікувальних закладах, підвищення професійної підготовки лікарів.

Дослідження та розроблення шляхів удосконалення структури органів ПАС, посадових обов'язків керівного та штатного складу, порядку проведення автопсії, державних стандартів у сфері діяльності ПАС потребують проведення дослідження чинного законодавчого масиву міжнародних і національних нормативно-правових актів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нині є одиничні дослідження щодо правового регулювання діяльності ПАС на тепе-

У статті проведено аналіз правового регулювання патологоанатомічної служби на сучасному етапі. Проведено дослідження національних і міжнародних нормативно-правових джерел, які регулюють діяльність патологоанатомічної служби на теренах України. Унаслідок цього зроблено класифікацію нормативно-правових актів і виокремлено основні проблеми правового регулювання патологоанатомічної служби.

Ключові слова: патологоанатомічна служба, правове регулювання, національне та міжнародне законодавство.

В статье проведен анализ правового регулирования патологоанатомической службы на современном этапе. Проведено исследование национальных и международных нормативно-правовых источников, регулирующих деятельность патологоанато-

мической службы на территории Украины. В результате произведена классификация нормативно-правовых актов и выделены основные проблемы правового регулирования патологоанатомической службы.

Ключевые слова: патологоанатомическая служба, правовое регулирование, национальное и международное законодательство.

The article analyzes the legal regulation of the pathoanatomical service practice at the present stage. National and international law regulatory legislation of the pathoanatomical service practice on the territory of Ukraine were researched in the study. As a result, the classification of normative legal acts was made and the main problems of legal regulation of the pathoanatomical service were identified.

Key words: pathoanatomical service, legal regulation, national and international legislation.

рішньому етапі. Особливої уваги заслуговують праці українських і зарубіжних авторів, серед яких – С.В. Горюнова, Б.Е. Єшмуротов, А.І. Іскандаров, А.С. Котуза, Д.Р. Кулдашев, Л.Г. Роша та інші.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети у процесі дослідження серед основних методів були використані історичний, системно-структурний і порівняльно-правовий. Історичний метод дослідження було застосовано під час вивчення формування основних нормативно-правових джерел із регулювання діяльності ПАС. Системно-структурний метод дослідження використовувався для аналізу системи сучасного українського національного та міжнародного законодавства. За допомогою порівняльно-правового методу були встановлені загальні та особливі ознаки, закономірності розвитку законодавства з регулювання діяльності ПАС.

Метою статті є аналіз системи законодавчого регулювання ПАС в Україні.

Виклад основного матеріалу. З метою надання всебічної характеристики нормативно-правових актів, які регулюють діяльність ПАС на сучасному етапі, доцільно провести їх аналіз за ієрархічною системою їх юридичної сили. Останнє, у свою чергу, є класичним методом дослідження правового регулювання будь-якого предмета дослідження.

Першу ланку за ієрархічною системою правового регулювання становлять міжнародно-правові акти, які ратифіковані Україною і є невіддільною частиною її законодавства.

До міжнародно-правових актів, які регулюють діяльність ПАС в Україні, можна віднести такі:

- Міжнародний кодекс медичної етики, прийнятий Генеральною асамблеєю Всесвітньої медичної асоціації у 1948 р., із змінами і доповненнями 1968, 1983, 1994 рр.;
- Конвенцію про захист прав людини і основних свобод (1950 р.);
- Європейську соціальну хартію (1961 р.);
- Заяву про свободу контактів між лікарями (1984 р.);
- Декларацію про розвиток прав пацієнтів у Європі (1994 р.);
- Заяву про професійну відповідальність за якість медичного обслуговування (1996 р.);
- Конвенцію про права людини і біомедицину (1997 р.) тощо.

Особливої уваги також заслуговують міжнародні збірки критеріїв обґрунтування діагнозів World Health Organization Classification of Tumours. Детальний алгоритм написання патогістологічних заключень новоутворень різних локалізацій представлено на сайті College of American Pathologists (CAP) [1].

Головним нормативно-правовим актом національного українського законодавства у сфері регулювання ПАС, безумовно, є Конституція України, ст. 49 якої закріпила: «Кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування» [2].

Насамперед охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; наявна мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності. Держава дбає про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя [2].

Згідно із вказаними положеннями, держава взяла на себе обов'язок створювати умови для ефективного і доступного для всіх без винятку громадян медичного обслуговування, яке в державних і комунальних закладах охорони здоров'я надається безоплатно. Водночас право людини на охорону здоров'я може бути забезпечено за допомогою системи страхової медицини, яка у майбутньому

зможе вирішити питання ефективності та гарантованості надання якісних медичних послуг, а також допоможе залучити додаткові фінансові надходження на розвиток сфери охорони здоров'я [3].

Наступною ланкою законодавства з правового регулювання ПАС є закони України, які прямо чи опосередковано регулюють її діяльність:

- Кодекс про адміністративні правопорушення України від 18 грудня 1984 р.;
- Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р.;
- Кримінально-процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р.;
- Закон України «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ» від 12 грудня 1991 р. [4];
- Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 р. [5];
- Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. [6];
- Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 6 березня 2000 р. [7];
- Закон України «Про поховання та похоронну справу» від 10 липня 2003 р. [8];
- Закон України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. [9];
- Закон України «Про метрологію та метрологічну діяльність» від 5 червня 2014 р. [10] тощо.

Зокрема, у положеннях ст. 8 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 р. відображення знайшла норма права про те, що «... держава також гарантує безоплатне проведення медико-соціальної експертизи, судово-медичної та судово-психіатричної експертизи, патологоанатомічних розтинів та пов'язаних з ними досліджень у порядку, встановленому законодавством» [3].

Ст. 72 зазначеного нормативно-правового акта визначила загальні умови діяльності патологоанатомічної служби: «Патологоанатомічні розтини трупів проводяться з метою встановлення причин і механізмів смерті хворого. В обов'язковому порядку патологоанатомічні розтини здійснюються за наявності підозри на насильницьку смерть, а також коли смерть хворого настала в закладі охорони здоров'я, за винятком випадків, передбачених частиною третьою цієї статті. За наявності письмової заяви близьких родичів або за документованого волевиявлення покійного і відсутності підозри

на насильницьку смерть, спираючись на релігійні та інші поважні мотиви, патологоанатомічний розтин може не проводитися. Порядок проведення патологоанатомічного розтину визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я» [5].

Ст. 7 Закону України «Про поховання та похоронну справу» від 10 липня 2003 р. встановлює: «Усі громадяни мають право на поховання їхнього тіла та волевиявлення про належне ставлення до тіла після смерті. Волевиявлення про належне ставлення до тіла після смерті може бути виражене у: згоді чи незгоді на проведення патологоанатомічного розтину» [8].

Закон України «Про метрологію та метрологічну діяльність» від 5 червня 2014 р. [10] встановлює національні еталони, одиниці вимірювання тощо, які використовуються, наприклад, під час проведення лабораторних досліджень.

Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. закріплює низку важливих прав людини у сфері охорони здоров'я: ст. 283 ЦК України – право на охорону здоров'я, ст. 284 ЦК України – право на медичну допомогу, ст. 285 ЦК України – право на медичну інформацію, ст. 286 ЦК України – право на медичну таємницю тощо.

Ст. 41 Кодексу про адміністративні правопорушення України від 18 грудня 1984 р. передбачає адміністративну відповідальність за порушення вимог законодавства про працю та про охорону праці, ст. 42 того ж Кодексу передбачає відповідальність за порушення санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм.

Гл. 39 Кримінально-процесуального кодексу України від 13 квітня 2012 р. передбачає порядок застосування примусових заходів медичного характеру, ст. ст. 227, 491 – порядок проведення експертизи та окремих слідчих дій із залученням судово-медичного експерта або лікаря із дотриманням вимог щодо їх безпечності для здоров'я, ст. 65 – відповідальність за розголошення медичної таємниці.

Накази МОЗ України становлять наступний рівень нормативно-правових актів, які регулюють діяльність ПАС, та можуть бути класифіковані за об'єктом регулювання на накази:

Загального характеру:

– Наказ МОЗ України «Про подальше удосконалення атестації лікарів» від 19 грудня 1997 р. №359.

– Наказ МОЗ України «Про затвердження табелів оснащення виробами медичного призначення структурних підрозділів закладів охорони здоров'я» від 5 червня 1998 р. №153.

– Наказ МОЗ «Про запровадження ведення електронного варіанту облікових статистичних форм в лікувально-профілактичних закладах» від 5 липня 2005 р. № 330.

– Наказ МОЗ України «Про затвердження Положення про метрологічну службу МОЗ України» від 2 лютого 2007 р. №52.

– Наказ МОЗ «Про забезпечення закладів охорони здоров'я медичними стандартами, клінічними протоколами та нормативами надання медичної допомоги» від 1 квітня 2009 р. № 207.

– Наказ МОЗ України «Хірургічна та гігієнічна обробка рук медичного персоналу» від 21 вересня 2010 р. №798.

– Наказ МОЗ України «Про затвердження Концепції управління якістю медичної допомоги у галузі охорони здоров'я в Україні на період до 2020 року» від 1 серпня 2011 р. № 454.

– Наказ МОЗ України «Про затвердження табелів оснащення медичною технікою та виробами медичного призначення структурних підрозділів лікарні планового лікування» від 31 жовтня 2011 р. № 734.

– Наказ МОЗ України «Про створення та впровадження медико-технологічних документів зі стандартизації медичної допомоги в системі міністерства охорони здоров'я» від 28 вересня 2012 р. № 751.

– Наказ МОЗ України «Про порядок контролю якості медичної допомоги» від 28 вересня 2012 р. № 752.

– Наказ МОЗ України «Про затвердження форм первинної облікової документації та інструкцій щодо їх заповнення, що використовуються у закладах охорони здоров'я, які надають амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу населенню, незалежно від підпорядкування та форми власності» від 29 травня 2013 р. № 435.

– Наказ МОЗ України «Про організацію клініко-експертної оцінки якості медичної допомоги» (із змінами) від 6 серпня 2013 р. № 693 та ін.

Спрямовані на безпосереднє регулювання діяльності ПАС:

– Наказ МОЗ України «Про удосконалення дитячої патологоанатомічної служби» від 19 серпня 2004 р. № 417.

– Інструкція щодо заповнення форми первинної облікової документації № 014/о «Направлення на патолого-гістологічне дослідження», затверджена Наказом МОЗ України від 29 квітня 2013 р. № 435.

– Наказ Міністерства внутрішніх справ України, МОЗ України та Генеральної прокуратури України «Про затвердження Порядку

взаємодії між органами та підрозділами Національної поліції, закладами охорони здоров'я та органами прокуратури України під час встановлення факту смерті людини» від 29 вересня 2017 № 807/1193/279 та інші.

Державні стандарти, що застосовують у медичних установах (національні стандарти України («ДСТУ», «ДСТУ ISO» тощо), технічні умови («ТУ У», чинні в Україні «ТУ»), чинні в Україні міждержавні стандарти («ГОСТ»), стандарти і настанови організацій («СОУ», «СОУ-Н»)), також є безпосереднім джерелом правового регулювання діяльності ПАС.

Необхідно підкреслити, що сучасне українське законодавство не стоїть на місці, та, незважаючи на відсутність чинної спеціальної Інструкції чи Наказу, які би безпосередньо регулювали діяльність ПАС, нині є декілька проектів наказів Міністерства охорони здоров'я України, метою яких є безпосереднє врегулювання діяльності ПАС.

Наприклад, Проект наказу МОЗ України «Про патологоанатомічну службу в Україні» було оприлюднене шляхом опублікування на сайті МОЗ України ще 4 лютого 2011 р. Незважаючи на переваги та недоліки вказаного проекту, необхідно підкреслити, що він досі не пройшов всі необхідні стадії законотворчого процесу та досі не прийнятий [11].

Висновки. Норми, за допомогою яких здійснюється правове регулювання діяльності ПАС в Україні, мають загальний, спеціальний, локальний, а іноді комплексний характер.

За ієрархічною системою вони розміщені в Конституції України; ратифікованих міжнародно-правових актах; кодифікованих і некодифікованих законах України; постановах Верховної Ради України, указах Президента України; постановах Кабінету Міністрів України; наказах, розпорядженнях, рішеннях міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; наказах, постановах, розпорядженнях інших органів державної влади.

Досі не розробленим залишається основний спеціальний нормативно-правовий акт із регулювання діяльності ПАС. Подальшого дослідження потребують нормативно-правові акти зарубіжних країн щодо регламентації діяльності ПАС із метою вдосконалення сучасного українського законодавства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Котуза А.С., Роша Л.Г. Теоретичні засади розбудови патологоанатомічної служби України в сучасних правових та економічних умовах. *Вісник проблем біології та медицини*. 2015. Вип. 3. Т. 2 (123). С. 325.
2. Конституція України. К., 2017.
3. Конституція України: науково-практичний коментар. Харків: «Право», 2011. URL: <https://coollib.com/b/340418/read#t50>.
4. Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ: Закон України від 12 грудня 1991 р. № 1972-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 11. Ст. 152.
5. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1993. № 4. Ст. 19.
6. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1994. № 27. Ст. 218.
7. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 6 квітня 2000 р. № 1645-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2000. № 29. Ст. 228.
8. Про поховання та похоронну справу: Закон України від 10 липня 2003 р. № 1102-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2004. № 7. Ст. 47.
9. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 37–38. Ст. 2004.
10. Про метрологію та метрологічну діяльність: Закон України від 5 червня 2014 р. № 1314-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 30. Ст. 1008.
11. Проект наказу МОЗ України «Про патологоанатомічну службу в Україні» (оприлюднено 04.02.2011). URL: http://old.moz.gov.ua/ua/portal/dn_20110204_pp.html.

СЕКЦІЯ 4 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

INNOWACJE W ZARZĄDZANIU MIASTAMI INNOVATIONS IN URBAN MANAGEMENT ІННОВАЦІЇ В УПРАВЛІННІ МІСТАМИ

W ostatnich latach zmiany w działalności samorządu terytorialnego dotyczyły właśnie zmiany sposobu myślenia o zarządzaniu miastami. Celem artykułu jest przedstawienie istoty i rodzajów innowacji w zarządzaniu miastami oraz analiza głównych czynników wpływu na innowacyjną politykę miejską. Przeanalizowano nowatorskie rozwiązania w zarządzaniu miastami, zwłaszcza instytucjonalnego, organizacyjnego, produkcyjnego, technicznego, technologicznego charakteru.

Słowa kluczowe: miasto, innowacje w zarządzaniu miastami, innowacyjna polityka miejska, samorząd terytorialny.

Останніми роками зміни в діяльності органів місцевого самоврядування стосувалися зміни способу мислення про управління містом. Метою статті є представлення сутності та видів інновацій в управлінні містами та аналіз основних факторів, що впливають на інноваційну міську політику. Проаналізовано інноваційні рішення в управлінні містом, зокрема, інституційного, організаційного, продуктового, технічного і технологічного характеру.

Ключові слова: місто, інновації в управлінні, інноваційна міська політика, місцеве самоврядування.

В последние годы изменения в деятельности органов местного самоуправления касались изменения способа мышления об управлении городом. Целью статьи является представление сущности и видов инноваций в управлении городами и анализ основных факторов, влияющих на инновационную городскую политику. Проанализированы инновационные решения в управлении городом, в частности, институционального, организационного, продуктового, технического и технологического характера.

Ключевые слова: город, инновации в управлении, инновационная городская политика, местное самоуправление.

In recent years, changes in local self-government activities concerned the change in the way of thinking about urban management. The purpose of the article is to present the essence and types of innovations in urban management and to analyze the main factors influencing innovative urban policy. Innovative solutions in urban management, in particular institutional, organizational, product, technical and technological characters were analyzed.

Key words: city, innovations in management, innovative urban policy, local self-government.

УДК 352:334.02

Horbliuk S.A.

kandydat nauk zarządzania państwowego, docent Katedry Zarządzania Regionalnego, Samorządu Terytorialnego i Zarządzania Miastem Narodowej Akademia Zarządzania Państwowego przy Prezydencie Ukrainy

Postawienie problemu. Pojęcie polityki miejskiej wyrasta z pytania, dlaczego w określonym czasie dane zjawisko zostaje uznane za problem miejski i wymaga publicznej interwencji. Nieupostaciowana forma polityki miejskiej odzwierciedla zmieniające się w czasie rozumienia miast i ich roli w rozwoju społecznym i gospodarczym. Warto definiować politykę miejską jako z jednej strony zespół działań mających na celu rozwiązywanie problemów wynikających z rozwoju miasta, a z drugiej – jako inicjatywy, działania i przedsięwzięcia mające ten rozwój stymulować i nim kierować [11, s. 17].

Stawiane jest pytanie co powoduje że pod względem poziomu jakości życia mieszkańców jedne miasta rozwijają się lepiej i szybciej niż inne oraz jakie są czynniki sprzyjające występowaniu takiego zjawiska. Z naszego punktu widzenia odpowiedź znajduje się w polu poszukiwania i zastosowania nowatorskich rozwiązań obecnych problemów wynikających z rozwoju miasta oraz wdrażania skutecznych inicjatyw, działań i przedsięwzięć mające ten rozwój stymulować i nim kie-

rować akurat w innowacyjny sposób dla danego terytorium lokalnego.

Obecnie istnieje wspólna wizja europejskiego miasta przyszłości jako miejsca zaawansowanego postępu społecznego z wysokim poziomem spójności społecznej, społecznie zrównoważonym mieszkalnictwem, usługami socjalnymi i zdrowotnymi oraz ogólnodostępnym szkolnictwem; platformy procesu demokratycznego, dialogu kulturowego i różnorodności kulturowej; miejsca rewitalizacji przyrodniczej, ekologicznej i środowiskowej; miejsca atrakcji i lokomotywy wzrostu gospodarczego [3]. Poziom osiągnięcia wizji zależą od wdrożenia innowacji w zarządzaniu miastami, co jest przedmiotem analizy tego artykułu.

Analiza ostatnich badań. Problematyce innowacyjnego zarządzania terytorium, zwłaszcza miastami, poświęca się wiele uwagi w literaturze przedmiotu i działalności praktycznej. Wielu badaczy [1; 2; 5; 10; 11; 13–16] jest głęboko przekonanych o doniosłej roli innowacji w zarządzaniu miastami. Podkreślono, że szansę na dobrą przyszłość miasta stwarza jego innowacyjność jako

konieczność wynikająca z rozwijającej się gospodarki, zrywnoważonego rozwoju oraz potrzeb i oczekiwań mieszkańców. W tym artykule zastanawiam się głównie na scharakteryzowaniu istoty i określeniu rodzajów innowacji, które powstają w zarządzaniu miastami. Po reformie samorządu terytorialnego na Ukrainie ten temat w ukraińskim środowisku naukowym dopiero zaczyna być poddawany badaniom. Niniejsza praca jest próbą uzupełnienia tej luki.

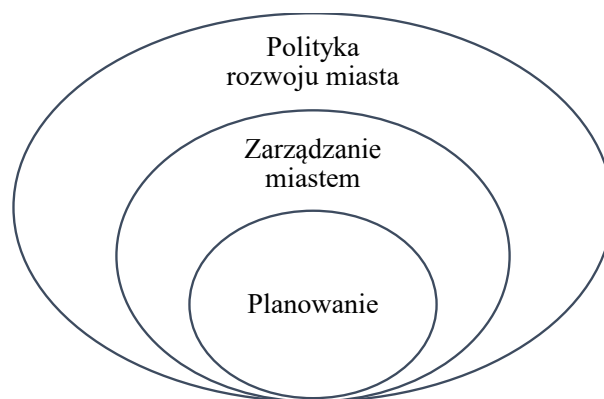
Cel artykułu. Celem opracowania jest przedstawienie istoty i rodzajów innowacji w zarządzaniu miastami oraz analiza głównych czynników wpływu na innowacyjną politykę miejską.

Wyniki badania i ich omawiania. Współczesna polityka miejska wpływa pozytywnie na rozwój lokalny, który definiowany jest jako pożądane, pozytywne przeobrażenia ilościowe, jakościowe i strukturalne lokalnej kompozycji społeczno-terytorialnej (tzw. układu lokalnego), o charakterystycznych cechach gospodarczych, przestrzennych i kulturowych, której element społeczny wyraża własne potrzeby oraz hierarchię wartości [14, s. 231].

Początek XXI w. to okres, w którym liczba mieszkańców miast przekroczyła 50 % ludności świata i udział ten ciągle rośnie. Zamieszkiwanie tak dużej liczby ludności w miastach stawia przed współczesnym człowiekiem ogromne wyzwania związane z potrzebą zapewnienia odpowiedniego poziomu różnorodnych usług, tak aby ludzie żyjący w mieście czuli się dobrze, cieszyli się zdrowiem, dobrymi warunkami pracy, wypoczynku, transportu oraz dostępem do kultury. Duże znaczenie mają także koszty zużywanej energii, ochrony środowiska oraz utrzymanie bezpieczeństwa wpływające na koszty utrzymania i poziomu życia mieszkańców miast. Takie działania, jak na przykład planowanie miasta były prowadzone już w starożytności, jednak miały one charakter bardziej związany z administrowaniem niż z zarządzaniem [1, s. 24].

W czasach gospodarki centralnie planowanej zarywno planowanie, jak i zarządzanie na szczeblu lokalnym było realizowane w ograniczonym zakresie. Plany rozwoju sporządzone na szczeblu lokalnym musiały być zatwierdzone przez szczebel centralny, który również decydował o przyznaniu (lub nie) środków na ich realizację. Ze względu na ograniczone środki budżetowe często plany nie mogły być zrealizowane lub musiały być odłożone na inną perspektywę finansowania, gdyż miasta praktycznie nie posiadały swojego majątku i dochodów. Ograniczane było także prawo do posiadania własności prywatnej, zwłaszcza stanowiącej źródło przychodu, co negatywnie wpływało na przedsiębiorczość ludzi oraz efektywność ich działań.

Po zmianach ustrojowych w różnych państwach pojawiło się nowe podejście do problematyki zarządzania miastem, polegające na znacznie szerszym rozumieniu tej działalności, zwłaszcza z uwzględnieniem zasad rozwoju zrywnoważonego, lecz także jej związków z wieloaspektową polityką rozwoju i planowaniem [8, s. 18]. Następuje decentralizacja procesów decyzyjnych, które są realizowane przez samorządy lokalne. Miasta posiadają swoje dochody oraz majątek, które stanowią podstawę finansowania przyjętych planów rozwoju. Przywrócenie możliwości posiadania własności prywatnej oddziałuje pozytywnie na aktywność społeczną i przedsiębiorczość mieszkańców miast. Planowanie odbywa się na poziomie lokalnym z uwzględnieniem lokalnej polityki, potrzeb oraz możliwości. W nowym podejściu naczelną rolę pełni polityka rozwoju miasta, która jest realizowana w ramach zarządzania miastem, które wypełnia między innymi funkcję planowania.



Rysunek 1. Nowy model zarządzania miastem oparty na pełnej samorządności terytorialnej

Źródło: [8, s. 19].

Nowe podejście do problematyki miast sprawiło, że zarządzanie miastem stało się złożonym problemem, którego rozwiązanie wymaga odpowiedniej metodologii łączącej cele i zadania polityki rozwoju miasta oraz funkcję planowania. W nowym ujęciu zwraca się uwagę zarywno na związki wewnętrzne w miastach, jak i związki zewnętrzne miast z ich otoczeniem w wymiarze politycznym, społecznym, technologicznym oraz gospodarczym, w szczególności w zakresie zrywnoważonego rozwoju. W zarządzaniu miastem ważną rolę pełni polityka traktowana jako zbiór celów, a także środki i narzędzia umożliwiające ich osiągnięcie. Środki i narzędzia to przede wszystkim podstawy prawne oraz metody zarządzania i planowania, a także partnerstwo publiczno-prywatne, organizacja, finansowanie i informacja [1, s. 27].

Należy podkreślić, że obecnie miasta z jednej strony są centrami kreatywności i źródłem bogactwa

stwa. W nich panuje sprzyjający klimat dla rozwoju nauki, techniki i innowacji oraz skupia się największy odsetek ludności posiadającej wykształcenie wyższe. Z drugiej – miasta to również miejsca kumulacji problemów, takich jak: bezrobocie, segregacja społeczna i przestrzenna, ubóstwo, problemy ekologiczne. Pryby rozwiązania zdefiniowanych problemów skłaniają do wprowadzenia innowacje w zarządzaniu miastami oraz kształtowania innowacyjnej polityki miejskiej.

Współczesna definicja innowacji i jej ekonomiczna interpretacja wywodzi się z ujęcia zaproponowanego przez J. Schumpetera, który akcentował związek innowacji z kreatywnością i procesami tzw. twórczej destrukcji, polegającymi na niszczeniu istniejących rozwiązań i struktur oraz zastępowaniu ich nowymi, bardziej doskonałymi [12]. J. Schumpeter nadal pojęciu twórczej destrukcji nowy wymiar, opisując w ten sposób proces dokonywania przełomowych odkryć. Powstawaniu innowacji według niego towarzyszące również dwa inne zjawiska, takie jak: wynalezienie nowego rozwiązania (co jest efektem ludzkiej inwencji), naśladownictwo, które oznacza upowszechnianie innowacji. Według J. Schumpetera, przedmiotem innowacji mogą być: produkt, proces produkcyjny oraz organizacja pod warunkiem, że są nowe i zastosowane. Z definicji tej wynika techniczny, ekonomiczny i organizacyjny charakter innowacji.

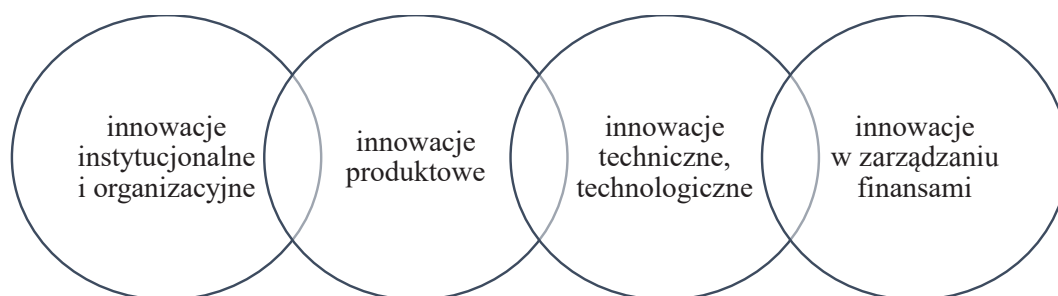
Z rozwojem badań naukowych dotyczących różnych podziałów innowacji, M. Porter zdefiniował innowację z marketingowego punktu widzenia, a mianowicie jako ulepszenia technologiczne czy metodyczne, czyli sposoby wykonywania danej rzeczy, przejawiające się w zmianach samego produktu albo procesu jego powstawania, nowych podejściach do marketingu, nowych formach dystrybucji [9, s. 45], itp. Natomiast, P. Kotler uznał, że innowacja to dobro, usługa lub pomysł, postrzegane przez kogoś jako nowe. Pomysł mył już istnieć od dawna, ale stanowił innowację dla osoby postrzegającej go jako nowy [4, s. 15–28].

Według opracowanego przez OECD Oslo Manual (2005) innowację definiuje się jako wdrożenie w praktyce gospodarczej nowego lub istotnie udoskonalonego produktu (towaru bądź usługi), procesu, metody marketingowej, strategii zarządczej, metod organizacji pracy, a także strategii utrzymywania kontaktów z otoczeniem [6]. Innowacja jest pojęciem szerokim, które odnosi się do wszystkich aspektów funkcjonowania jednostki gospodarczej, zarówno w sferze produkcyjnej, jak i organizacyjno-zarządczej. Dokument OECD nie precyzuje, czy dane rozwiązanie (produkt) ma być nowością w skali świata, kraju, regionu, miasta czy wyłącznie przedsiębiorstwa lub instytucji. A zatem to, co jest innowacją w skali pewnej jednostki gospodarczej, w skali globalnej może już nie być innowacją. W dokumencie ponadto podkreśla się, że innowacją definiowano tylko taką zmianę, która ma przełożenie na działania praktyczne i pozytywnie wpływa na rozwój.

Wyryżnia się wiele czynników sprzyjających rozwojowi innowacyjności w organizacji. Do najważniejszych można zaliczyć zasoby ludzkie, w tym: wiedzę zgromadzoną w organizacji, przedsiębiorczość i kreatywność, zasoby rzeczowe (np. nakłady na badania i rozwój, infrastruktura techniczna), powiązania organizacji z otoczeniem (m.in. współpraca). Innowacyjność jest wyrazem nie tylko zasobów i możliwości, lecz także motywacji do twórczego działania [15, s. 22].

Wśród współczesnych naukowców należy wydzielić M. Bryxa, który uważa, że “innowacją w zarządzaniu miastem jest nowy proces, procedura, produkt, nawet jeśli ma on charakter wtórny, powstały dzięki naśladownictwu (imitacji, adaptacji), o ile posiada cechę nowości dla danego lokalnego społeczeństwa lub struktury zarządzającej danym miastem, a powstała na skutek celowych działań i przyczyniła się do osiągnięcia postępu w rozwoju miasta” [1, s. 225]. Miasta wypracowały innowacyjne rozwiązania różnego charakteru stosowane w polityce miejskiej (rys. 2).

Do innowacji w zarządzaniu miastem można zaliczyć:



Rysunek 2. Rodzaje innowacji w zarządzaniu miastem

Źródło: [10, s. 187]

– innowacje instytucjonalne i organizacyjne, takie jak: new public management, governance, networking, regionalne systemy innowacyjne, “uczące się” miasta i regiony, marketing miejski i powołanie innowatorskiego city manager czy też Agenda 21 bazująca na współudziale mieszkańców;

– innowacje produktowe, do których zalicza się: miejskie pasaży, nowe przestrzenie wielofunkcyjne, nową infrastrukturę wolnego czasu, innowacje miejskich układów transportowych, strefy przemysłowe dla przedsiębiorców, inkubatory, parki technologiczne;

– innowacje techniczne i technologiczne (elektronizacja, informatyzacja, itp.);

– innowacje w zarządzaniu finansami (np. partnerstwo publiczno-prywatne w finansowaniu projektów sfery publicznej) [10, s. 187].

Przedstawione innowacje są w dużej mierze tożsame z innowacjami wprowadzonymi w przedsiębiorstwach i instytucjach. Wśród rodzajów innowacji wprowadzanych w organizacjach można wymienić: produktowe, procesowe, organizacyjne, technologiczne, marketingowe i ekologiczne (ekoinnowacje) [2, s. 8].

Efektom zarządzania miastem jest produkt miejski, który nie powinien być jednak utożsamiany z typowym produktem komercyjnym wytwarzanym przez przedsiębiorstwa. Od produktu komercyjnego odróżnia go między innymi [16, s. 9–10]:

– wtórny wpływ mechanizmu rynkowego na jego tworzenie (wcześniejsze zainwestowanie, dziedzictwo historyczne),

– ogromna złożoność, stanowiąca konglomerat przestrzeni publiczno-prywatnej, co skutkuje

ryzną dynamiką procesów związanych z megaproduktem (ich efektem może być “urbanizacja dysharmonijna”),

– występowanie efektów zewnętrznych ograniczających lub zniekształcających mechanizm rynkowy, a w efekcie cenę poszczególnych elementów oferty; T. Markowski definiuje megaprodukt miasta wręcz jako “korzyści aglomeracji, czyli saldo pozytywnych i negatywnych efektów zewnętrznych” [5, s. 224]. Takie ujęcie jest wyrazem kompleksowego traktowania wszystkich integralnych komponentów megaprojektu miasta, utrudnia jednak obiektywną ocenę jego wartości,

– przypisanie konsumpcji do konkretnego miejsca w przestrzeni. Dana lokalizacja wiąże się z możliwością wykorzystania potencjału miasta i jego otoczenia, stanowiąc źródło dla korzyści zewnętrznych osiągniętych przez konkretną organizację,

– niemożność wyceny pewnych specyficznych składników produktu miasta, które jednak mają istotny wpływ na jego atrakcyjność, a tym samym na określanie potencjalnej wartości (np. klimat społeczny, wizerunek miasta).

Pod pojęciem megaprojektu miejskiego rozumie się infrastrukturę techniczną, społeczną, budynki mieszkalne, usługowe i przemysłowe (składnik materialny), oraz “klimat społeczny” reprezentujący postawy mieszkańców wobec problemów przyszłości, ich optymizm (lub pesymizm), utożsamianie się z miejscem zamieszkania, otwartość miasta i jego wizerunek dla przyjezdnych, historia i tradycja (składnik niematerialny), a także warunki naturalne, np. ukształtowanie terenu, lesistość, swoisty klimat, dostęp do rzek, jezior i morza

potencjał rozwojowy miasta i możliwości wzrostu

zakres kompetencji władzy lokalnej (samorządowej i rządowej)

aktywność instytucji trzeciego sektora i społeczeństwa lokalnego

rozwój biznesu (dużego, średniego i małego) i jego specjalizacja

struktury proinnowacyjne i ich rola w pobudzaniu innowacyjności

wzajemne powiązania podmiotów i instytucji miasta

Rysunek 3. Czynniki wpływu na kształtowanie innowacyjnej polityki miejskiej

[1, s. 30]. W skład megaprojektu miejskiego wchodzi następujące elementy [13, s. 203]: energia (elektryczna, ciepła), obiekty gospodarcze (fabryki, magazyny), elementy infrastruktury technicznej (sieci energetyczne, drogi, łącza telekomunikacyjne), społeczeństwo (mieszkańcy, poglądy, tradycje), środowisko naturalne (klimat, lasy, zbiorniki wodne), usługi publiczne (kultura, oświata, ochrona zdrowia), usługi administracyjne (świadczenia prawne), walory turystyczne (możliwości rekreacyjne), nieruchomości (działki, grunty), usługi konsumpcyjne (handel, baza hotelowa, gastronomia).

Na innowacyjne zarządzanie miastami ma wpływ sporo różnych czynników. Tak kształtowanie innowacyjnej polityki zależy od słabych i silnych stron miasta w różnych kierunkach (rys. 3.).

Przyjmuje się, że elementami składowymi rozwoju miast są czynniki twarde i miękkie. Do grupy czynników twardych (ilościowych) można zaliczyć położenie geograficzne, potencjał infrastruktury komunikacyjnej, stan środowiska naturalnego oraz infrastrukturę społeczną, kształtującą warunki bytowe (nauka, kultura, rekreacja). Najważniejsze wśród czynników miękkich (jakościowych) są: wykształceni ludzie, wszelkie innowacje związane z produkcją i zarządzaniem, a także poziom ogólnospołecznej świadomości i kultury mieszkańców, nowe wzorce konsumpcyjne oraz skuteczność władz publicznych [7, s. 132–133].

Wnioski. Poszukiwanie efektywnych i skutecznych rozwiązań w celu rozwoju miast powoduje kształtowanie polityki miejskiej innowacyjnego charakteru. W ostatnich latach zmiany w tej kwestii dotyczyły właśnie zmiany sposobu myślenia o zarządzaniu miastem, zwłaszcza rosnące znaczenie samorządu terytorialnego w kontekście innowacyjnego rozwoju miast.

Innowacje te można traktować jako nowy proces, procedura, produkt, nawet jeśli ma on charakter wtórny. Także one wynikają dzięki naśladownictwu, o ile posiada cechę nowości w zarządzaniu oraz wpływać na osiągnięcia postępu w rozwoju miast. Do innowacji w zarządzaniu miastami należy nowatorskie rozwiązania instytucjonalnego, organizacyjnego, produktowego,

technicznego, technologicznego charakteru. Na innowacyjne zarządzanie miastami ma wpływ potencjał rozwojowy terytorium, rozwój biznesu, aktywność społeczeństwa i instytucji trzeciego sektora oraz ogromne znaczenie odgrywa zakres kompetencji władzy lokalnej i jakość relacji władzy z innymi interesariuszami miejskiej polityki.

LITERATURA:

1. Bryx M. (2014). Innowacje w zarządzaniu miastami w Polsce. SGH, Warszawa.
2. Dąbrowska M. (2010). Ekoinnowacje. PARP, Warszawa.
3. Europejska K. (2011). Miasta przyszłości-Wyzwania, wizje, perspektywy. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Luksemburg.
4. Kotler P. (1994). Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola. Gebethner i Ska, Warszawa.
5. Markowski T. (1999). Zarządzanie rozwojem miast, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
6. OECD (2005). Oslo Manual. URL: <http://www.oecd.org/science/inno/2367580.pdf>.
7. Pastuszka S. (2009). Uwarunkowania rozwoju regionalnego. Przegląd koncepcji teoretycznych. Wrocławskie Studia Polilogiczne.
8. Pęski W. (1999). Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast. Arkady, Warszawa.
9. Porter M. (1990). The Competitive Advantage of Nations. The Macmillan Press, London.
10. Rumpel P. (2006). Innowacyjne podejście do sterowania rozwojem miast: Studium przypadku miasta Vsetin, w: *Polityka zrównoważonego rozwoju oraz instrumenty zarządzania miastem*, red. J. Stodczyk, D. Rajchel. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
11. Sagan I. (2017). Miasto. Nowa kwestia i nowa polityka. Scholar, Warszawa.
12. Schumpeter J.A. (1960). Teoria rozwoju gospodarczego. PWN, Warszawa.
13. Szromnik A. (2007). Marketing terytorialny, Wolters Kluwer, Kraków.
14. Sztando A. (2017). Innowacje i innowacyjność lokalna w ponadlokalnej perspektywie zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym małych miast. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*.
15. Weresa M. (2014). Polityka innowacyjna. PWN, Warszawa.
16. Wołek M., Brodzicki T. (2009). Wykorzystanie strategii rozwoju w procesie zarządzania miastem. Norway Grants–EeaGrants, Tczew-Trójmiasto.

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ НА РАЙОННОМУ РІВНІ

METHODOICAL APPROACHES TO ASSESS THE EFFICIENCY OF THE LOCAL FINANCIAL MANAGEMENT SYSTEM AT THE DISTRICT LEVEL

УДК 353.5

Ігнатенко О.П.

д. наук з держ. упр., доцент кафедри економічної політики та врядування Національна академія державного управління при Президентіві України

Семенова Т.М.

аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національна академія державного управління при Президентіві України

У статті розглянуто методичні підходи до оцінки ефективності системи управління місцевими фінансами на районному рівні в умовах продовження реформи децентралізації. Визначено основні проблеми розроблення та впровадження системи оцінки, яка б відповідала сучасним європейським стандартам, і запропоновано шляхи їх подолання.

Ключові слова: місцеві фінанси, система управління місцевими фінансами, оцінка ефективності, район, децентралізація.

В статье рассмотрены методические подходы к оценке эффективности системы управления местными финансами на районном уровне в условиях продолжения реформы децентрализации. Определены основные проблемы разработки и внедрения системы оценки, которая бы отвечала

современным европейским стандартам, и предложены пути их преодоления.

Ключевые слова: местные финансы, система управления местными финансами, оценка эффективности, район, децентрализация.

The article deals with methodical approaches to the assessment of the effectiveness of the local finance management system at the rayon level in the context of the continuation of the decentralization reform. The main problems of the development and implementation of the evaluation system that meet modern European standards and the ways of overcoming them are proposed.

Key words: local finances, local finance management system, efficiency assessment, district, decentralization.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сьогодні унаслідок бюджетної децентралізації відбуваються зміни, пов'язані з посиленням ролі та відповідальності органів місцевого самоврядування в управлінні фінансами. Протягом наступних років зазнають трансформації владні інституції районів. З огляду на зарубіжний досвід і тенденції фінансової децентралізації в Україні очевидним є те, що фінансові функції щодо забезпечення розвитку району та потреб його жителів перейдуть від органів державної влади до органів місцевого самоврядування району, відповідно, змістяться «центри впливу»; зміниться дохідна та видаткова структури районного бюджету, зросте частка коштів, залучених для виконання конкретних програмних цілей; можливо, в майбутньому з передачею більшої повноважень громадам обсяги районних бюджетів скоротяться, що може знизити корупційні ризики та зробить державну службу в районних органах влади не такою привабливою (наприклад, Республіка Польща); фінансові управління (відділи) районів будуть позбавлені цілого ряду функцій щодо контролю за використанням коштів органами місцевого самоврядування громад, а зосередяться на забезпеченні розвитку району. Це вимагатиме перегляд усієї системи управління місцевими фінансами – від планування та прогнозування до оцінки ефективності її діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Нині питання місцевих фінансів перебувають у центрі уваги багатьох дослідників, зокрема їм присвятили свої роботи такі вітчизняні автори, як В. Базилевич, С. Буковинський, О. Василик,

Н. Виговська, І. Волохова, О. Кириленко, В. Кравченко, В. Кудряшов, М. Кульчицький, І. Луніна, Ц. Огонь, К. Павлюк, Ю. Пасічник, І. Усков та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте під час розгляду управління місцевими фінансами крізь призму бюджетного процесу не враховується багатовекторність оцінки його ефективності, зокрема, на районному рівні.

Метою статті є визначення методичних підходів до оцінки ефективності системи управління місцевими фінансами на районному рівні в умовах продовження реформи децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Система управління місцевими фінансами являє собою невіддільний складник, з одного боку, управління соціально-економічним розвитком адміністративно-територіальних одиниць, з іншого боку, фінансової системи держави та визначається комплексом принципів, методів і форм організації управління всіма аспектами фінансової діяльності територіальних громад. Основними функціями цієї системи на районному рівні є такі:

– налагодження ефективної взаємодії між органами влади та посадовими особами, які мають повноваження у сфері управління місцевими фінансами, зокрема на районному рівні це фінансові органи місцевих державних адміністрацій, місцевого самоврядування, управління Державної казначейської служби та Державної фіскальної служби. Також окремими владними повноваженнями у сфері місцевих фінансів наділені голови територіальних

громад, районних державних адміністрацій, місцеві ради та їхні депутати тощо. Кожен із цих суб'єктів має власну систему оцінки, особливості якого, як правило, визначається органом, якому він підпорядковується.

Основне протиріччя, що ускладнює оцінку системи управління фінансами на районному рівні, є існування двох основних видів місцевих фінансових органів, які мають різне підпорядкування та правовий статус, але мають схожі завдання. Наприклад, структурний підрозділ із питань фінансів районної держадміністрації утворюється головою відповідної місцевої держадміністрації, входить до її складу. Вони мають подвійне підпорядкування, оскільки є підзвітними та підконтрольними, з одного боку, місцевим органам влади, тому що входять до складу відповідних державних адміністрацій, а з іншого – відповідному обласному фінансовому органу [1].

Фінансові органи місцевого самоврядування утворюються за рішеннями місцевих рад, є їм підконтрольними і підзвітними [2]. Особливість їх функціонування полягає в тому, що поряд із забезпеченням реалізації загальнодержавної бюджетної політики на відповідній території пріоритетним напрямом їх роботи є виконання завдань у рамках місцевої бюджетної політики, схваленої місцевою радою. У своїй діяльності вони тісно взаємодіють із громадськістю, намагаючись якомога повніше врахувати пріоритети та основні потреби місцевого населення. Фінансові органи місцевого самоврядування безпосередньо зацікавлені в тому, щоб результати їхньої роботи були схвалені територіальною громадою [3].

Органом, який наділений значною частиною повноважень у сфері управління місцевими фінансами, є казначейство, яке відіграє одну з провідних ролей у бюджетному процесі. Необхідно зазначити, що сьогодні казначейська форма виконання державного бюджету використовується в багатьох країнах, проте для місцевих бюджетів така форма виконання є менш поширеною [3]. В Україні згідно з Бюджетним кодексом [4] та на виконання Наказу Міністерства фінансів України «Про забезпечення запровадження з 1 січня 2002 р. казначейського обслуговування місцевих бюджетів» з 2002 р. органи казначейства почали здійснювати касове виконання дохідної частини місцевих бюджетів і операції з перерахування міжбюджетних трансфертів. З 2003 р. на виконання Указу Президента України «Про невідкладні заходи щодо вдосконалення механізмів казначейського обслуговування державного і місцевих

бюджетів» розпочався процес переведення на казначейське обслуговування місцевих бюджетів за видатками. Починаючи з 2004 р. всі місцеві бюджети переведені на повнофункціональне казначейське обслуговування – як у частині доходів, так і за видатками [3].

Головна мета запровадження казначейської системи виконання бюджету – підвищення ефективності управління суспільними фінансами. Функції казначейських органів пов'язані з касовим виконанням бюджету, тому і система оцінка діяльності казначейств обмежена цим аспектом;

– взаємодія з іншими суб'єктами фінансових відносин, які діють на території району, а саме: населенням, підприємцями, фінансово-кредитними установами тощо. Проблемою є те, що ця функція взагалі не відображена в системі оцінки ефективності фінансової системи нашої країни. Наприклад, робота фіскальної служби не завжди є орієнтованою на добросовісних платників податків та їх заохочення. Діє принцип презумпції винуватості особи, яка звертається до цих служб. Також багато нарікань на роботу державного казначейства, бюрократичні процедури якого ускладнюють взаємовідносини з місцевими бюджетом і, як наслідок, призводять до небажання інвесторів працювати з органами державної влади та місцевого самоврядування;

– аналіз результатів фінансової діяльності та фінансового стану району, планування фінансової діяльності, обґрунтування та прийняття оперативних фінансових рішень з окремих напрямів фінансової діяльності, контроль за виконанням розроблених планів і прийнятих фінансових рішень. Як правило, оцінка цієї функції зводиться до аналізу і плану надходжень і видатків місцевого бюджету. В Україні розроблено Наказ Міністерства фінансів України від 27 жовтня 2009 р. № 1252 «Про результативні показники бюджетної програми» [5].

Розвиток фінансового контролю має передбачати впровадження державного аудиту. Державний аудит – це форма державного фінансового контролю, спрямована на сприяння бюджетним установам, державним підприємствам, які отримують державні кошти, у запобіганні фінансовим порушенням, ефективному використанні бюджетних коштів державного та комунального майна та складання достовірної фінансової звітності [6]. Отже, державний аудит містить таку форму, як аудит ефективності. Аудит ефективності – це форма контролю, яка спрямована на визначення ефективності використання бюджетних коштів для реалізації запланова-

них цілей і встановлення факторів, які цьому перешкоджають. Метою аудиту ефективності є здійснення оцінки досягнення запланованих показників (продукту, ефективності, якості), виявлення проблем у виконанні бюджетної програми та розроблення пропозицій щодо підвищення ефективності використання ресурсів держави [6].

Проте метою і ключем правової та організаційної діяльності органів місцевого самоврядування є формування власної економічної самостійності. Саме це і дасть змогу громаді отримати реальну здатність самостійно і під власну відповідальність вирішити питання своєї діяльності. Важливою умовою економічної самостійності території є встановлення прямої залежності його економічних можливостей від ефективності власного господарювання, а також економіки держави. Основою економічної самостійності території є його власність, насамперед на природні ресурси. Її об'єктом є земля, природні ресурси, підприємства матеріального виробництва, організація закладів соціальної та духовної сфери (освіти, охорони здоров'я, торгівлі, громадського харчування, культури тощо), що розташовані на відповідній території.

Неодмінною умовою економічної самостійності є наявність постійних джерел формування фінансово-економічної основи та матеріально-технічних результатів. Йдеться про встановлення довгострокових нормативів розподілу додаткового продукту, визначення компетенції органів місцевого самоврядування, управління у використанні місцевої продукції для формування внутрішнього регіонального ринку та забезпечення першочергових потреб соціально-економічного розвитку. Економічна самостійність території – це стан територіальної системи, за якої органи місцевого самоврядування розробляють і здійснюють стратегію і тактику вирішення соціальних, економічних та екологічних проблем регіонального розвитку.

Висновки. Отже, основними проблемами оцінки ефективності системи управління місцевими фінансами на районному рівні є такі:

- існування як мінімум трьох ключових органів влади, які мають різний правовий статус. Наприклад, фінансові органи місцевого самоврядування підконтрольні та підзвітні громаді, тому оціночні судження громадськості для них вкрай важливі. Водночас фінансові органи державних адміністрацій, казначейські служби підпорядковані вищим органам державної влади та проводять на місцях їх політику;

- неврахування думки населення, підприємців, фінансово-кредитних установ щодо

роботи фінансових органів влади. Опитування, які іноді можуть проводитися щодо надання цим споживачам фінансових послуг, як правило, мають інформаційний характер і жодних правових наслідків не мають;

- зведення оцінки ефективності системи управління до аналізу й плану надходжень і видатків місцевого бюджету.

- Оцінка ефективності управління місцевими фінансами на районному рівні має базуватись на таких основних методичних принципах:

- врахування особливостей реорганізації та функціонування районів, які планується створити унаслідок реформи децентралізації;

- узгодженість із принципами оцінки результативності господарської діяльності територіальних громад, спираючись на потенціал;

- здійснення її на основі соціальних, економічних та екологічних критеріїв;

- узгодженість з основною метою розвитку територій, а саме забезпечення потреб мешканців району;

- вираженість у відповідній системі оціночних показників.

Багатоплановість фінансової діяльності системи управління зумовлює необхідність оцінки її ефективності за окремими диференційованими напрямками. Наприклад, це можуть бути показники оцінки рівня забезпеченості розвитку району власними фінансовими ресурсами; показники оцінки рівня ефективності фінансової діяльності

ЛІТЕРАТУРА:

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2013 р. № 348 «Про затвердження типового положення про структурний підрозділ з питань фінансів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-2013-%D0%BF>.

2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами і доповненнями). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.

3. Бадида М.П., Буряченко А.Є., Гризоглазов Д.В. та ін. Фінансове забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні: монографія. Ужгород, 2017. 400 с.

4. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

5. Наказ Міністерства фінансів України від 27 жовтня 2009 р. № 1252 «Про результативні показники бюджетної програми». URL: <http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish>.

6. Міронова Л.О. Методи управління місцевими фінансами. URL: <http://ir.nmu.org.ua/jspui/bitstream/123456789/147665/1/147-150.pdf>.

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ КРАЇН ЄВРОПИ (ШВЕЦІЯ, ШВЕЙЦАРІЯ, НОРВЕГІЯ, ЧЕХІЯ, СЛОВЕНІЯ)

PECULIARITIES OF THE FORMATION OF SYSTEMS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OF THE COUNTRIES OF EUROPE (SWEDEN, SWITZERLAND, NORWAY, CZECH REPUBLIC, SLOVENIA)

У статті розглянуто ключові особливості формування систем місцевого самоврядування Швеції, Швейцарії, Норвегії, Чехії та Словенії. Встановлено, що кожна з європейських країн має свій унікальний досвід організації місцевого самоврядування, в якому можна виділити спільні риси європейського регіону загалом. Визначено, що основними характеристиками процесу формування системи місцевого самоврядування можуть вважатися такі, як становлення оптимальної моделі місцевого самоврядування, структура організації місцевого самоврядування, особливості формування органів місцевого самоврядування, особливості збереження демократії на місцях, питання реформи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, відносини між центральною та місцевою системами влади.

Ключові слова: місцеве самоврядування, органи державної влади, муніципальні органи влади, Західна Європа, Північна Європа, Швеція, Швейцарія, Норвегія, Чехія, Словенія.

В статье рассмотрены ключевые особенности формирования систем местного самоуправления Швеции, Швейцарии, Норвегии, Чехии и Словении. Установлено, что каждая из европейских стран имеет свой уникальный опыт организации местного самоуправления, в котором можно выделить общие черты европейского региона в целом. Определено, что основными характеристиками процесса формирования системы местного самоуправления могут считаться такие как: становление опти-

мальной модели местного самоуправления, структура организации местного самоуправления, особенности формирования органов местного самоуправления, особенности сохранения демократии на местах, вопросы реформ финансового обеспечения местного самоуправления, отношения между центральной и местной системами власти.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы государственной власти, Западная Европа, Северная Европа, Швеция, Швейцария, Норвегия, Чехия, Словения.

The article considers the key features of the formation of local government systems in Sweden, Switzerland, Norway, the Czech Republic and Slovenia. It has been established that each of the European countries has its own unique experience in organizing local government, in which it is possible to single out the common features of the European region as a whole. It is determined that the main characteristics of the process of forming the system of local self-government can be considered as: the formation of an optimal model of local self-government, the structure of the organization of local self-government, the peculiarities of the formation of local self-government bodies, the peculiarities of maintaining local democracy, the issues of financial support of local government, relations between central and local power systems.

Key words: local self-government, public authorities, Western Europe, Northern Europe, Sweden, Switzerland, Norway, Czech Republic, Slovenia.

УДК 353.5

Мурзіна Т.А.

аспірант кафедри регіональної політики та публічного адміністрування
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Постановка проблеми у загальному вигляді. У сучасних європейських країнах місцеве самоврядування являє систему децентралізованої організації місцевого управління, що склалася в результаті тривалого, переважно еволюційного, розвитку. Становлення централізованих держав призвело до поділу публічної влади на державну і муніципальну. На основі взаємодії різних рівнів публічної влади забезпечується досягнення ефективного управління проблемними питаннями суспільства.

Як відомо, близько 60 % рішень, прийнятих європейськими містами та регіонами, залежать від європейського законодавства та майже 70 % інвестицій державного сектору в Європі надходять від місцевих і регіональних органів влади. Тільки ці дві цифри свідчать про те, що місцева та регіональна влада відіграє все більшу роль в європейській економіці і в житті європейських громадян.

Окрім того, дослідження систем місцевого самоврядування країн Європи пов'язане

з питанням формування системи місцевого самоврядування в сучасній Україні в світлі проголошення українським урядом європейського вектора зовнішньої політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасному світі проблема забезпечення місцевого самоврядування обговорюється та вивчається в кожній країні. Особливого значення дане питання набуло для українських дослідників в останні роки.

Зокрема, проблему дослідження фундаментальних понять формування систем місцевого самоврядування займався І. Щebetун [1]; у науковому доробку Ю. Битняк [2] було висвітлено європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування; І. Кульчій та А. Штепа [3] розглянули особливості розвитку системи місцевого самоврядування загалом для європейського регіону.

Серед зарубіжних дослідників вивченням до вивчення даного питання також підійшли різнопланово: І. Мартінез [4] розглянула осо-

бливості інституційної структури місцевого самоврядування в країнах Європи; Л. Чікаладзе [5] провів порівняльний аналіз елементів муніципальних систем країн Європи; Дж. Немек та М.С. Врайс [6] провели комплексне дослідження систем місцевого самоврядування в Європі.

Критичний огляд літературних джерел показав, що питання особливостей формування систем місцевого самоврядування в країнах Європи отримало достатньо уваги в доробках українських та зарубіжних дослідників. Втім, станом на сьогоднішній день не здійснено комплексного дослідження особливостей формування систем місцевого самоврядування в Швеції, Швейцарії, Норвегії, Чехії та Словенії.

Постановка завдання статті. Метою дослідження є науково-теоретичне обґрунтування особливостей формування систем місцевого самоврядування в окремих країнах Європи (Швеція, Швейцарія, Норвегія, Чехія, Словенія).

Виклад основного матеріалу. Органи місцевого самоврядування становлять один із найбільш вагомих елементів державної організації сучасних країн. Аналіз сучасних літературних джерел дозволяє нам виокремити визначення поняття «система місцевого самоврядування», яким будемо керуватися у статті.

Система місцевого самоврядування – це модель здійснення публічної влади на місцевому рівні, сукупність організаційно-правових форм та інститутів місцевого самоврядування, його суб'єктів, завдяки яким населення територіальної громади вирішує місцеві проблеми, реалізує надані йому функції та повноваження [1, с. 239].

Місцеве самоврядування в країнах Європи являє собою систему, що складається з елементів, які, у свою чергу, пов'язані між собою відносинами внутрішньої детермінації та структурної залежності. При цьому самоорганізація місцевого самоврядування проявляється через функціонування принципу субсидіарності та реалізацію громадських ініціатив. У країнах Європи (зокрема, Швеція, Швейцарія, Норвегія, Чехія, Словенія) місцева влада протиставляється державі, вона слугує механізмом обмеження державної влади, не дозволяє цю владу узурпувати, що підвищує її прозорість, публічність та ефективність. Це стає можливим завдяки залученню потенціалу самоорганізації.

Варто зазначити, що формування систем місцевого самоврядування в країнах Європи здійснюється з різною інтенсивністю, в різних напрямках (системно-структурні, функціональні, процедурно-організаційні, фінан-

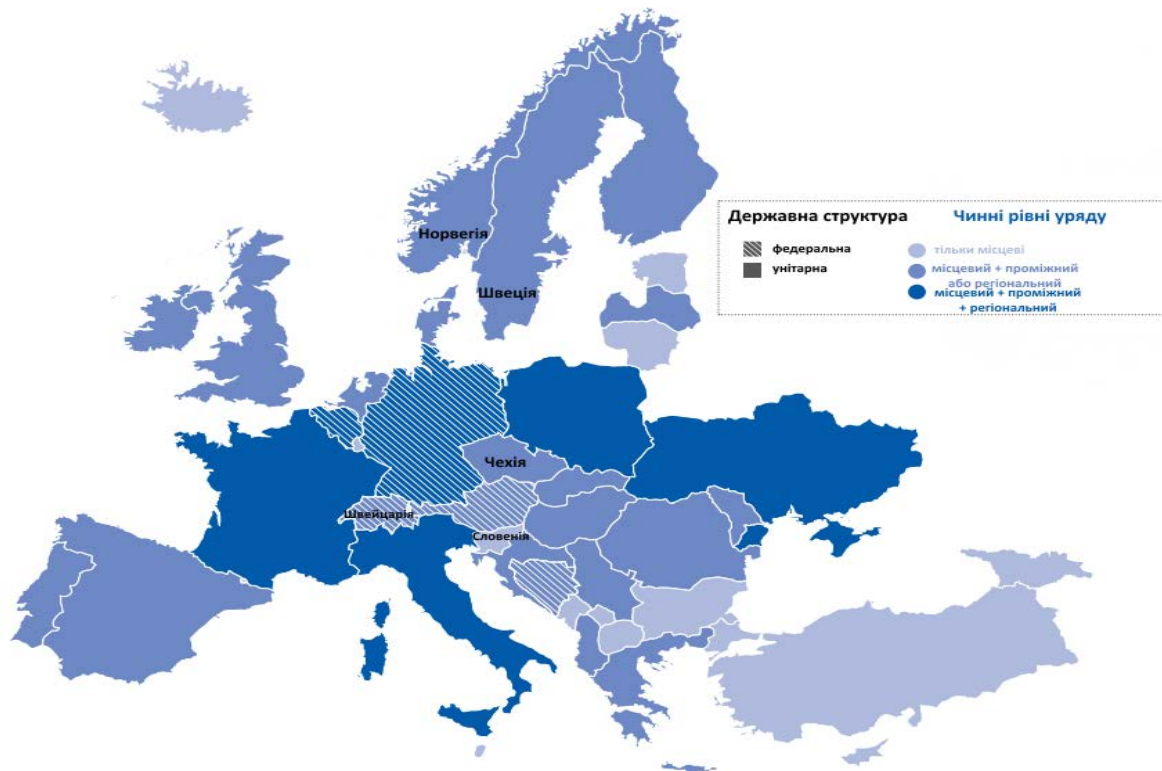


Рис. 1. Схематичне зображення чинних місцевих та регіональних урядів в Європі станом на січень 2019 року

Джерело: побудовано на основі [4]

сові реформи) та з різною послідовністю, що зумовлюється різними чинниками економічного, політичного, історичного, демографічного характеру. Нижче на Рисунку 1 нами розміщено схематичне відображення сучасного стану місцевих та регіональних урядів в Європі (на схемі позначено Швецію, Швейцарію, Норвегію, Чехію та Словенію, які досліджуємо більш детально).

З рис. 1 бачимо, що досліджувані країни мають спільні риси в чинній системі здійснення публічної влади на місцевому рівні: так, Норвегія, Швеція та Чехія мають унітарну державну структуру, а публічна влада здійснюється на місцевому та регіональному рівнях; в Словенії маємо самоврядування лише на місцевому рівні; в Швейцарії бачимо принципово іншу систему – при федеральній державній структурі самоврядування здійснюється лише на місцевому рівні. Додаткові дані щодо кількості муніципалітетів на регіональному та місцевому рівнях наведемо нижче в таблиці 1.

Тож кожна з європейських країн має свій унікальний досвід організації місцевого самоврядування, тому неможливо охопити їх всі, а можна лише зупинитися на загальних тенденціях формування системи місцевого самоврядування, які притаманні для більшості країн Європи [2, с. 41].

З огляду на це в даному дослідженні звернемо увагу на такі особливості формування систем місцевого самоврядування: становлення оптимальної моделі місцевого самоврядування, структура організації місцевого самоврядування, особливості формування органів місцевого самоврядування, особливості збереження демократії на місцях, питання реформи фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

1. Становлення оптимальної моделі місцевого самоврядування.

Розглядаючи особливості формування систем місцевого самоврядування Швеції, Швейцарії, Норвегії, Чехії та Словенії, слід

наголосити на тому, що ключовим завданням у досліджуваному процесі є розвиток місцевої демократії, а також модернізація управлінської системи власне на місцевому рівні шляхом підвищення її здатності відповідати найбільш нагальним потребам населення та забезпечувати соціально-економічний розвиток території відповідної держави, дотримуючись вимог ЄС в цілому.

Наприклад, для країн Європи було розроблено Європейську стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, що здобула підтримку на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління, та була затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 році [2, с. 41].

У світі (та у країнах Європи зокрема) протягом останніх років формується новітній напрямок розвитку моделей місцевого самоврядування – смарт-регулювання, або розумне управління. Смарт-регулювання має призвести до скорочення бюрократії та адміністративного навантаження на громадян, при цьому мова не йде про використання суто кількісних критеріїв у процесі місцевого управління.

Європейський досвід свідчить, що на рівні окремих міст є чимало впроваджених інноваційних практик в різних сферах. Міста визначають як «smartcity» (розумні міста), якщо на місцевому рівні інвестиції в людський та соціальний капітал, а також в традиційні (транспорт) та сучасні (ІТ) інфраструктури комунікацій сприяють сталому економічному розвитку і високому рівню життя, пріоритетним для них є раціональне розпорядження природними ресурсами та розвиток управління за широкою участі громадян [2, с. 43].

2. Структура організації місцевого самоврядування.

Інституційна організація місцевого самоврядування залежить від адміністративно-територіального устрою держави. Проте у Швеції, Швейцарії, Норвегії, Чехії та Словенія помічено варіативність вирішення цих питань,

Таблиця 1

Порівняльна характеристика структури системи місцевого самоврядування деяких країн Європи, 2010–2017 рр.

Країна	Кількість населення	Кількість муніципалітетів на регіональному рівні		Кількість муніципалітетів на місцевому рівні	
		2010	2017	2010	2017
Швеція	9,6 млн.	20	20	290	290
Швейцарія	8,2 млн.	26	26	2551	2324
Норвегія	5,09 млн.	19	19	430	428
Чехія	10,5 млн.	14	14	6250	6258
Словенія	2,06 млн.	-	-	211	212

Джерело: складено автором за даними [4]

що є характерним для європейських країн в цілому.

Наприклад, у демократичних державах формування системи місцевого самоврядування зумовлюється об'єктивними потребами для розвитку суспільства. Це означає, що на рівні місцевого самоврядування «влади» має бути стільки, скільки її потребують процеси життєзабезпечення територіальних громад і вирішення в межах відповідних територій питань місцевого значення [2, с. 43]. Тож чим більше повноважень закріплюється за місцевими органами влади, тим більш складною є системно-структурна організація цього рівня публічної влади.

Звертаючись до процесів формування місцевого самоврядування в європейських країнах, можемо стверджувати, що ці процеси схожі в кожній країні через наявність трьох інституційних рівнів: наявність первинного суб'єкта місцевого самоврядування); формування системи відповідних органів на місцях; здійснення місцевого самоврядування міжмуниципальними об'єднаннями.

Наприклад, у Словенії місцева влада здійснюється шляхом забезпечення функціонування муніципалітетів та інших місцевих самоврядних організацій, що закріплено Конституцією Республіки Словенія [2, с. 44]. Міська рада (*obcinski svet*) відповідальна за формування головного муніципалітету та прийняття рішень на місцях (наприклад, прийняття рішень щодо розподілу місцевої землі та планів розвитку муніципального бюджету, а також прийняття рішення про придбання або продаж муніципальної власності), складається з 212 муніципалітетів (*občina*).

У Чехії є місцеві об'єднання громадян, які виступають в ролі одиниць місцевого самоврядування (це право забезпечується Конституцією Чеської Республіки) [2, с. 45]. Міська рада Чехії (*zastupitelstvo obce*) поділяється на 6 258 муніципалітетів (*obec*) та призначає членів в муніципальний комітет.

Структура організації місцевого самоврядування в Швейцарії зумовлена важливістю цієї системи для влади країни в цілому. Цікаво, що єдиної муніципальної системи в даній країні не існує. Є два типи муніципальних парламентів (*communaux*): муніципальна асамблея (система прямої демократії), яка є найбільш поширеною (4 з 5 муніципалітети) і генеральна або муніципальна рада (парламент у складі виборних представників; його назва може відрізнятися в залежності від кантону) [4]. З огляду на це, система місцевого самоврядування Швейцарії сформована так, що кожен кантон ділиться на округи, кожен округ ділиться

на громади або муніципалітети. Особливістю даної системи є те, що для законодавчої влади не передбачено окремого органу, вона здійснюється громадянами Швейцарії (жителями округу) на виборах та референдумах, в той час як виконавча та судова гілки влади представлені Радою та Судом (на рівні округу та на рівні муніципалітетів). Загальна кількість муніципалітетів на місцевому рівні – 2 324.

У Норвегії система місцевого самоврядування була сформована з метою оптимізації взаємодії між державою та муніципалітетами. На місцевому рівні було сформовано систему, що складається з 428 муніципалітетів (комун), які забезпечують місцеве самоврядування [4]. Місцева рада Норвегії – це орган забезпечення державної влади на місцях, що складається з радників та формується кожні чотири роки від декількох місцевих народних партій шляхом пропорційного представництва.

У рамках формування системи місцевого самоврядування в Швеції було створено міську асамблею (*kommunfullmäktige*). Міська асамблея Швеції налічує 290 муніципалітетів (*kommuner*) і може делегувати прийняття рішень на місцях у кожен конкретний муніципалітет [4]. У Конституції Швеції місцеве (комунальне) самоврядування названо однією з основ функціонування політичної системи країни.

3. Особливості формування виборчої системи в рамках місцевого самоврядування в країнах Європи.

У рамках цього питання кожна європейська країна започатковує власне бачення шляхом створення власної виборчої системи.

Досвід Норвегії демонструє збалансовану систему, в рамках якої в областях і комунах формуються виборні ради, склад яких оновлюється кожні 4 роки. У місцевих радах застосовується система пропорційного представництва, а кількість місць варіюється від 13 (муніципальні ради) та 25 (обласні ради) до 85. У радах передбачено наявність мера і виконавчого комітету [10]. Комітет формується з числа представників усіх політичних сил ради. У великих містах – Осло і Бергені – як виняток діє парламентська форма правління, і склад уряду в цих містах визначається відповідно до поточного розкладу політичних сил в раді.

У Швейцарії складається муніципальна асамблея громадян, які мають право голосу, і які бажають взяти участь у виборах законодавчої влади муніципалітету (прямі демократії). Громадяни обирають членів виконавчої влади на місцях, які можуть приймати політичні щодо відповідного регіону.

У Швеції міський виконавчий комітет (*kommunstyrelsen*) формується на чотири роки муніципальною асамблеєю на основі частки отриманих місць кожною стороною в межах представлених муніципальною Асамблеєю.

Що ж до досвіду Чехії, то муніципальний комітет (*rada obce*) є виконавчим органом муніципалітетів і складається з членів, що обираються на місцях кожні чотири роки [10]. Мер і віце-мери також є членами комітету, які можуть утворювати комісії по окремим питанням (наприклад, фінансова комісія, культурна комісія та комісія для меншин). В Чехії муніципалітети входять до складу більших одиниць місцевого самоврядування та являють собою самоврядні спільноти громадян, які управляються виборними представниками населення: муніципальною радою і мером («*starosta*» для дрібних муніципалітетів чи міст або «*primátor*» для великих міст).

У Словенії муніципалітети розділені на міста, селища чи околиці або громади, (*krajevne, valke or četrtne skupnosti*), в кожному з яких члени управління місцевим самоврядуванням обираються прямим загальним голосуванням.

4. Особливості збереження демократії на місцях.

Активізація громадської активності вже досить тривалий час є пріоритетним напрямком формування місцевого самоврядування європейських країн. Для цього на найвищому конституційному рівні закріплюються відповідні норми для забезпечення реалізації безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення.

Загальною тенденцією для європейських країн, зокрема і Швеції, Швейцарії, Норвегії, Чехії та Словенії, є розширення можливостей громадян для участі у місцевому самоврядуванні, зокрема через місцеві референдуми. Міське самоврядування здійснюється населенням на загальних зборах, при цьому органи місцевого самоврядування не утворюються.

Прикладом доволі успішної самоорганізації населення у Швеції, Швейцарії, Норвегії, Чехії та Словенії є центри місцевих співтовариств, які створюються з метою задоволення потреб членів відповідних територіальних мікрогромад, використовуючи механізм благодійництва. Сусідські асоціації беруть участь у вирішенні питань захисту своєї території, організації дозвілля громадян, покращенні якості соціальних послуг, стану довкілля та інфраструктури. Усі згадані форми самоорганізації є механізмом компенсації бездіяльності органів місцевого самоврядування або ж альтернативою їх політико-управлінських рішень.

5. Реформа фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Гостра проблема обмеженості ресурсів і зростаючих потреб у публічних послугах вимагає підвищення ефективності діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Система публічних фінансів в усьому світі стоїть на порозі кардинальних змін. Одна з головних тенденцій полягає в тому, що методи управління державними й приватними фінансами поступово, але неухильно зближуються.

Донедавна у Швеції, Швейцарії, Норвегії, Чехії та Словенії можна було виділити спільні риси, притаманні системі місцевого самоврядування: високий рівень державних субсидій; велика кількість цільових субсидій; детальна регламентація і контроль за використанням грошей; проблеми в стосунках між різними рівнями місцевого самоврядування. З метою посилення фінансової самостійності місцевого самоврядування були започатковані реформи, які для кожної країни ознаменувались конкретними результатами.

У Швейцарії, Чехії та Словенії останнім часом посилюється тенденція наближення практики функціонування органів місцевого самоврядування до діяльності приватних підприємств. Таким чином, регулювання управління фінансами отримує форму проекту, що супроводжується модернізацією всього сектору публічного управління. В цьому контексті органи місцевого самоврядування почали використовувати методи запозичені в приватному менеджменті, пробуючи знайти моделі раціонального публічного управління.

У багатьох країнах Європи (особливо це стосується країн Північної Європи, таких як Норвегія та Швеція) існують механізми затвердження місцевих бюджетів центральними (державними / регіональними) органами влади. Ця процедура також включає в себе визначення місцевих ставок податків, лімітів або витрат, а також формулювання інших угод з метою забезпечення фінансової достатності і адекватної координації бюджетів на місцевих рівнях.

6. Відносини між центральною та місцевою системою влади.

Статистичні дані свідчать про те, що в деяких країнах особливості формування систем місцевого самоврядування характеризуються певним переважанням неформальної взаємодії державної влади та органів місцевого самоврядування, в той, як в інших країнах панують більш формалізовані відносини. Так, існування офіційних двосторонніх зв'язків в процесі формування системи місцевого самоврядування ми побачили у випадку Словенії, в якій панує «змішана» модель формування міс-

цевого управління (це проявляється у необхідності двосторонніх консультацій з питань місцевого значення). Інші досліджувані держави (Норвегія, Швеція, Швейцарія, Чехія) демонструють переважання неформальних інституційних механізмів зі «спеціальною» взаємодією між центральними та місцевими органами влади, не формалізовані в інституційних структурах, угодах або процедурах [10].

Висновки. Унаслідок здійснення дослідження окресленого питання можемо зробити висновок, що досвід європейських країн щодо формування систем місцевого самоврядування свідчить, що, незважаючи на належність до європейського регіону та необхідність дотримуватись загальних вимог ЄС щодо системи місцевого самоврядування, кожна країна має свій власний досвід.

Європейський досвід організації систем місцевого самоврядування свідчить про те, що там поєднується місцеве самоврядування і державне управління на місцях, враховуються історичні, демографічні, географічні особливості тієї чи іншої країни, форми правління державного устрою, політичний режим, правова система та інші чинники. Саме тому місцеве самоврядування в досліджуваних країнах формувалось, як правило, відповідно до адміністративно-територіального поділу відповідної країни (первинним осередком виступають міські та сільські одиниці).

Втім, немає єдиної «правильної» моделі місцевого самоврядування за структурою, ієрархією взаємовідносин, переліком функцій, рівнем децентралізації влади. У різних країнах населенні пункти, схожі за чисельністю населення та іншими параметрами, мають різну організацію місцевого самоврядування. Водночас в європейських країнах чітко простежуються загальні тенденції. По-перше, більшість країн визнають, що доступні ресурси повинні бути адекватними функціям органів місцевого самоврядування, щоб гарантувати їм спроможність виконувати свої обов'язки ефективно й своєчасно (це стосується не лише фінансової підтримки системи місцевого самоврядування, але і раціонального розпорядження людськими та природними ресурсами). По-друге, в демократичних державах формування системи місцевого самоврядування зумовлюється об'єктивними потребами для розвитку суспільства (населення потребує певних послуг, прагне через обрані ними органи вирішувати питання місцевого значення, місцеве самоврядування має відповідати їх сподіванням). По-третє, місцеві органи влади повинні мати суттєвий рівень автономії, щодо власної організації, прийому, звільнення

та визначення умов роботи посадових осіб, встановлення місцевих податків тощо (для цього на найвищому конституційному рівні закріплюються відповідні норми для забезпечення реалізації безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення). По-четверте, вивчення основних сфер відповідальності при формуванні систем місцевого самоврядування показує, що якщо одна функція підпорядковується різним органам влади (центральним і місцевим), це призводить до взаємодії між ними; іноді такі відносини між центральними та місцевими органами влади можуть сприяти більш ефективному здійсненню самоврядування на користь кожного окремого муніципалітету.

Перспективи подальшого дослідження даного питання полягають у проведенні комплексного дослідження особливостей формування систем місцевого самоврядування в європейських країнах різного устрою (наприклад, Німеччина та Франція) і прогнозування сценаріїв імплементації такого європейського досвіду в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Щebetун І.С. Системи місцевого самоврядування: доктринальні підходи до визначення поняття. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2018. № 4. С. 99–108.
2. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування / Нац. акад. прав. наук України, Наук.-дослід. ін-т держ. буд. та місц. самоврядування; редкол. Ю.П. Битяк та ін. Х.: «Оберіг», 2012. 64 с.
3. Кульчій І.О., Штепа А.А. Формування та розвиток системи місцевого самоврядування: досвід країн Європейського Союзу. 2016. № 6.
4. Martinez Marias I. Local and Regional Governments in Europe Structures and Competences. Brussels: CCRE – CEMR, 2016. 90 p.
5. Chikhladze L. The Elements of Centralization in Municipal Systems of Foreign Countries. *Comparative Legal Analysis. Bulletin of the Georgian national academy of sciences*. 2016. № 10. P. 178–180.
6. Nemes J., Vries M.S. Local Government Structure and Capacities in Europe. *Viešoji politika ir administravimas*. 2015. № 14. P. 249–267.
7. Чернеженко О.М. Сучасний стан муніципальної системи Швейцарії. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. № 31. С. 105–111.
8. Попко В.В. Шведська модель місцевого самоврядування. *Журнал європейського і порівняльного права*. 2017. № 2. С. 42–55.
9. Чуп І.А. Особенности формирования представительных органов местного самоуправления: сравнительный анализ. *Вестник государственного и муниципального управления*. 2014. С. 238–248.
10. Lopez A.N. The relationship between central and local authorities. Spain: Santiago de Compostela University, 2015. 61 p.

СЕКЦІЯ 5

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО РОЗВИТКУ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ НАУКИ ЯК СКЛАДОВОЇ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ

MODERN APPROACHES TO DEVELOPMENT OF CRIMINALISM SCIENCE AS A PART OF PROVIDING STATE SECURITY

У статті визначено та надано методичне обґрунтування сучасних підходів до розвитку криміналістичної науки як складової в забезпеченні державної безпеки та охорони громадського порядку.

Визначено, що система державного управління розвитком криміналістики прямо пов'язана з розвитком системних засобів і методів пізнання усередині науки, активним запозиченням і пристосуванням для вирішення завдань, які стоять перед криміналістикою з розвитку системних технологій з іншими галузями наукового знання для забезпечення державної безпеки. Відсутність єдиних наукових основ системного підходу до досліджень у науці породжує високий суб'єктивізм результатів системних досліджень, розбіжності у визначенні криміналістичних категорій і понять.

Ключові слова: державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку, державна безпека, державне управління розвитком криміналістики.

В статье определено и предоставлено методическое обоснование современных подходов к развитию криминалистической науки как составляющей в обеспечении государственной безопасности и охраны общественного порядка.

Определено, что система государственного управления развитием криминалистики прямо связана с развитием системных средств и методов познания внутри науки, активным заимствованием и приспособлением для решения задач, которые стоят перед криминалистикой по разви-

тию системных технологий с другими областями научного знания для обеспечения государственной безопасности. Отсутствие единых научных основ системного подхода к исследованиям в науке порождает высокий субъективизм результатов системных исследований, расхождения в определении криминалистических категорий и понятий.

Ключевые слова: государственное управление в сфере государственной безопасности и охраны общественного порядка, государственная безопасность, государственное управление развитием криминалистики.

The article defines and gives methodological substantiation of modern approaches to the development of forensic science as a part in ensuring state security and public order protection. It is determined that the system of public administration of the development of criminology is directly related to the development of systemic means and methods of knowledge within the science, active borrowing and adaptation to solve the problems faced by criminology in the development of system technologies with other branches of scientific knowledge to ensure state security. The lack of a single scientific basis for a systematic approach to research in science generates a high subjectivity of the results of systematic research, the discrepancy in the definition of forensic categories and concepts.

Key words: public administration in the field of state security and public order, state security, public administration of criminalistics development.

УДК 351:355.02](477)

Кравчук О.В.

к. юрид. наук, доцент кафедри кримінального права та процесу Хмельницький університет управління та права

Постановка проблеми у загальному вигляді. Поступальний розвиток суспільства характеризується безліччю діалектично зумовлених протиріч, внаслідок яких закономірно проявляються різні негативні явища: техногенні й екологічні катастрофи, епідемії й епізотії, стихійні лиха й війни. Але, мабуть, жодне з них у соціальному аспекті не має таких, часом трагічних, наслідків, як злочинність у всіх різноманітних формах її прояву. На відміну від інших негативних явищ, за всієї їх трагічності для суспільства, злочинність не має межі ні в часі, ні в просторі. Вона як ракова пухлина роз'їдає суспільний організм, деформує загальнолюдські цінності, підриває економіку,

постійно загрожуючи життю й благополуччю всіх і кожного, та чинить небезпеку для держави загалом. Причому небезпека в історичному аспекті розвитку суспільства постійно зростає. Нині у всіх країнах світу зростання злочинності випереджає зростання населення та є загальною проблемою для забезпечення безпеки держави та охорони громадського порядку.

Ось чому боротьба зі злочинністю нерідко асоціюється з боротьбою за виживання суспільства. Отже, успіх цієї боротьби залежить, насамперед, від соціально-економічних умов життя суспільства, від суспільного прогресу, що зумовлює, з одного боку, реальну

оцінку небезпеки, яку містять у собі злочинність, і потреби суспільства в забезпеченні своєї безпеки, а з іншого – його готовність і можливість адекватно відповісти на виклик злочинності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблема державного управління розвитком криміналістичних теорій і методів для забезпечення державної безпеки й порядку, процесу розслідування злочинів розглядалася багатьма українськими вченими [1–5].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У загальній системі заходів боротьби зі злочинністю державні структури, що сформовані в суспільстві в особі правоохоронних органів, особливу увагу традиційно приділяють заходам профілактики, що поєднуються із заходами розкриття й розслідування злочинів. Усвідомлена суспільством необхідність наукового обґрунтування системи таких заходів, їх розроблення й практичної реалізації завжди перебувала й продовжує перебувати у взаємозалежності з досягненнями науки й техніки. Це в кінцевому результаті й визначило формування завдань державного управління розвитком криміналістики як науки для забезпечення державної безпеки та охорони громадського порядку.

Мета статті полягає у здійсненні аналізу та методичному обґрунтуванні сучасних підходів до розвитку криміналістичної науки як складової в забезпеченні державної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Комбінація потреб суспільства в боротьбі зі злочинністю й можливостей їх практичної реалізації свідчить про закономірну зумовленість, якщо не сказати залежність розвитку криміналістики від соціально-економічних відносин, ідеології, культури, звичаїв, традицій та інших складових суспільного прогресу. Найбільш наочно така зумовленість прослідковується в галузі криміналістичної техніки, де найскладнішим чином переплелися проблеми науки, техніки, суспільства й людини. Саме ці проблеми, а точніше кажучи, закономірності, що проявляються в їх виникненні й розв'язку, визначають зміст роботи.

Сьогодні можна констатувати досить ґрунтовне розроблення проблем взаємозв'язку розвитку загальної теорії криміналістики, криміналістичної техніки й науково-технічного прогресу в державі. Однак науково-технічний прогрес за всієї його значимості в розвитку суспільства являє собою всього лише один із факторів того, що прийнято називати суспільним прогресом.

У літературі, зокрема в енциклопедіях, немає чіткого визначення суспільного про-

гресу. Під ним розуміється система соціально-економічних, правових та інших відносин, ідеологія, форми державного правління, суспільна мораль, наука, культура у всіх сферах науково-технічного прогресу, зокрема у правовому полі боротьби зі злочинністю. Це вимагає глибокого системного вивчення великої кількості кардинальних проблем, таких як вплив складових суспільного прогресу на розвиток криміналістичної техніки, механізм його прояву через науково-технічний прогрес; місце криміналістичної техніки в науці й у системі інших наук; специфіка організації механізму правового регулювання впровадженням досягнень науки й техніки в практику боротьби зі злочинністю; методичне й кадрове забезпечення їх використання в зазначених цілях, а також пов'язаних із цими головними проблемами різних супутніх їм більш приватних проблем [4, с. 52].

У такій постановці зазначена проблематика в державному управлінні розвитком криміналістики фактично не досліджувалася. Її актуальність видається ще більш очевидною з урахуванням криміногенної ситуації, яка склалася в нашій країні на сучасному етапі соціально-економічних перетворень, і тих протиріч, які супроводжують зусилля законодавців, учених і практиків у реформуванні карно-процесуального законодавства, у пошуку й реалізації оптимальних форм адаптації й використання досягнень науки й техніки в діяльності правоохоронних органів із розкриття й розслідування злочинів.

Нами було проаналізовано проблеми розвитку криміналістичної техніки та її використання в розкритті й розслідуванні злочинів, розглядаючи з позиції впливу на цей процес складові суспільного прогресу. При цьому виявлено й досліджено закономірні його зв'язки не тільки з іншими галузями наукового знання й загалом із науково-технічним прогресом, що в криміналістиці досить ґрунтовно розроблено й раніше, але й із факторами, що характеризують суспільний прогрес у їх діалектичному, суперечливому прояві. Зокрема, прослідковується залежність виникнення й розвитку криміналістичної техніки від соціально-економічного розвитку суспільства, від ідеології, форм державного правління й складових суспільного прогресу; науково обґрунтоване поняття техніко-криміналістичного забезпечення розкриття й розслідування злочинів як виду діяльності, у змісті якої в концентрованому вигляді проявляється закономірний вплив на розвиток криміналістичної техніки суспільної свідомості, загальної й правової культури суспільства, стану його соці-

ально-економічного розвитку. У техніко-криміналістичному забезпеченні все це практично реалізується через систему закономірних взаємозв'язків криміналістичної техніки й організаційного, правового, науково-методичного забезпечення її використання з метою розкриття й розслідування злочинів.

Такий підхід до дослідження дав нам змогу виявити нові підходи, інакше представити актуальність уже відомих проблем удосконалення криміналістичної техніки, організації й правового управління її використання в карному процесі, правовому становищі фахівця й експерта, доказового значення результатів проведених ними досліджень; удосконаленні організації діяльності експертно-криміналістичних підрозділів системи МВС України, криміналістичної підготовки як державних службовців, так і слідчих та оперативних працівників.

Практична й теоретична значимість дослідження визначається, по-перше, місцем і роллю криміналістичної техніки в загальній системі засобів доведення, її потенційними можливостями у вирішенні й зміцненні доказової бази у кримінальних справах, в об'єктивізації процесу розслідування злочинів; по-друге, винятковою важливістю предмета дослідження у ряді концептуальних основ загальної теорії науки в розширенні її пізнавальної функції; по-третє, аргументацією додаткових можливостей вирішення проблем розвитку криміналістичної техніки з урахуванням виявлених закономірностей її взаємозв'язків із системою державного управління кримінологією, карним процесом, теорією оперативно-розшукової діяльності й іншими правовими науками для забезпечення державної безпеки та охорони громадського порядку; по-четверте, результатами аналізу закономірностей і тенденцій використання засобів автоматизації й обчислювальної техніки у вирішенні техніко-криміналістичних завдань, обґрунтуванні місця й ролі таких засобів у системі криміналістичної техніки.

Дослідження в історичному аспекті проблем виникнення й розвитку криміналістичної техніки дало змогу встановити ряд істотних взаємозв'язків, що закономірно проявляються, цього процесу в загальній системі розвитку не тільки науки й техніки, але й суспільного прогресу.

Поступальний розвиток суспільства (суспільний прогрес), що впливає з філософської, соціологічної, наукової літератури, визначається безліччю різних факторів, що характеризують систему державно-правових, соціально-економічних і суспільних відносин. Наявність таких факторів, їх зміст і механізм дії

в конкретних історичних умовах представляються як результат взаємозалежного розвитку складових суспільного прогресу: політики й ідеології, форм державного правління й власності, права й моралі, науки й техніки, культури й мистецтва, звичаїв і традицій.

Особливе місце в системі складових суспільного прогресу займає злочинність як соціальне явище, як закономірний прояв протиріч його розвитку. Боротьба зі злочинністю являє собою вираження споконвічного прагнення суспільства до забезпечення своєї безпеки, без чого немислимий суспільний прогрес і розвиток держави. Саме в цьому полягають спонукальні мотиви суспільства відповідати на виклик злочинності, вдосконалення форм, методів і засобів боротьби з нею [1, с. 42].

Водночас виникнення й розвиток криміналістичної техніки традиційно пояснюється, з одного боку, ростом злочинності й потребами практики боротьби з нею, а з іншого – можливостями задовольнити ці потреби з використанням досягнень науки й техніки. У цьому ж аспекті досліджувалися проблеми взаємозв'язку розвитку криміналістичної техніки й НТП. При цьому упускався з виду той безперечний факт, що сам по собі НТП як процес і результат розвитку науки й техніки перебуває в системі найскладніших і досить суперечливих взаємозв'язків з іншими складовими суспільного прогресу та забезпеченням державної безпеки.

Розглядаючи проблему криміналістичної техніки в цьому контексті, є всі підстави стверджувати, що її виникнення наприкінці ХІХ століття було зумовлено корінними змінами в соціально-економічному житті суспільства, формуванням буржуазно-демократичних основ держави й права [2].

Варто зазначити, що комбінація «соціальної потреби» і «науково-технічних взаємин», яка визначила виникнення криміналістичної техніки, залишається постійно чинним фактором протягом подальшого її розвитку в ХХ столітті. Водночас створювані при цьому умови для розвитку криміналістичної техніки практично реалізуються тільки за певного рівня розвитку суспільного прогресу. Саме тому ті самі досягнення НТП, а відповідно, й криміналістичної техніки у різних країнах впроваджуються в практику боротьби зі злочинністю в різних формах і тимчасових межах, а використовуються з різним ступенем результативності.

Такі відмінності пояснюються особливостями складових суспільного прогресу, що визначають специфіку державного управління, організації науково-методичного й матеріально-технічного забезпечення реалізації потенційних можливостей науково-технічних

досягнень, зокрема криміналістичної техніки, у боротьбі зі злочинністю [5, с. 11].

Криміналістична техніка в системі розвитку державної безпеки має як внутрішньо-системні, так і зовнішні зв'язки, у числі яких особливе значення мають генетичні зв'язки, а також зв'язки взаємодії, перетворення, будови, функціонування, розвитку, управління. Системний аналіз цих зв'язків дав змогу виявити закономірності їх прояву й механізм дії, процес розвитку криміналістичної техніки, а на цій основі визначити основні напрями, тенденції й перспективи її вдосконалення, сформуванню систему комплексних заходів підвищення ефективності її використання в боротьбі зі злочинністю.

Дослідження закономірностей розвитку криміналістичної техніки, вивчення системи внутрішніх і зовнішніх взаємозв'язків цього процесу в контексті суспільного процесу дають змогу з достатнім ступенем переконаності стверджувати, що:

1. Система, що склалася в зовсім інших соціально-економічних умовах, не відповідає сучасному стану злочинності й рівню криміналізації суспільства. Вона закостеніла у своєму розвитку й не забезпечує ефективного розвитку за обсягом техніко-криміналістичних завдань, що й ускладнилися по суті, реалізацію потенційних можливостей науки й техніки в розкритті й розслідуванні злочинів [3].

2. Основні проблеми криміналістичної техніки, що вимагають свого невідкладного розвитку, сьогодні лежать насамперед, у площині державного правового управління й організації її використання в карному процесі. Вирішення цих проблем набуло надзвичайно значимого характеру і, що підтверджується результатами дослідження, знову ж безвпливу ідеологічних, політичних і соціально-економічних факторів.

3. У теорії й практиці в карно-процесуальній науці часом до абсурду доводить протиставлення значимості в розкритті й розслідуванні злочинів криміналістичної техніки й інших методів і засобів одержання пошукової та доказової інформації. Тільки у взаємозв'язку, у розумно збалансованій комбінації всіх засобів доведення може бути створена діюча, ефективна система збирання, дослідження й використання доказів.

4. Методологічно найбільш оптимальний підхід до вирішення назрілих проблем криміналістичної техніки проявляється в контексті теорії й практики державного управління державною безпекою та охороною громадського порядку, у якому тісно взаємозалежні й взаємообумовлені правове регулювання й організація техніко-криміналістичної роботи, її науково-

методичне й технічне забезпечення, криміналістична підготовка суб'єктів, її здійснюючих.

5. Один із ключових, а відповідно, й пріоритетних напрямів розвитку криміналістичної техніки нині пов'язаний з освоєнням можливостей засобів автоматизації й обчислювальної техніки, сучасних інформаційних технологій. При цьому суттєво змінюються поняття й зміст криміналістичної техніки, принципово інші вимоги пред'являються до розроблення нових і вдосконалення наявних її методів і засобів, якісно інший характер отримує система загалом.

Використання сучасних інформаційних технологій у криміналістиці зумовлене об'єктивними факторами. Зокрема, системний характер організованої злочинної діяльності закономірно припускає системний підхід до організації боротьби з нею, а відповідно – використання в цих цілях інформаційно-пошукових систем.

6. Сучасний стан наукового обґрунтування, позитивний багаторічний закордонний і вітчизняний досвід використання деяких так званих нетрадиційних методів і засобів криміналістичної техніки дає всі підстави для конструктивного вирішення проблеми їх допустимості в карний процес із метою одержання й перевірки криміналістично значимої інформації. У кінцевому результаті доказом є не показання приладу, а результати слідчих дій, проведених з урахуванням таких показань (обшуку, допиту тощо), які до того ж оцінюються в загальній системі доказів.

7. Сучасні умови боротьби зі злочинністю наполегливо диктують необхідність подальшого вдосконалення криміналістичної підготовки суб'єктів розкриття й розслідування злочинів, яка багато в чому визначає рівень їх професіоналізму. Водночас дуже важливо у відповідному Держстандарті й у навчальних планах суттєво змістити акценти на вивчення професійно орієнтованих дисциплін, а під час їх вивчення більше часу приділяти практичним формам занять для майбутніх фахівців.

8. Нині в умовах поточної правової реформи й бурхливих дискусій із концептуальних проблем карно-процесуального законодавства видається трохи інертною позиція вчених – як державно-управлінців, так і криміналістів. Без формування щодо цього позитивної суспільної думки важко очікувати, що дійсно проведені заходи відповідають інтересам боротьби зі злочинністю [4, с. 89].

Висновки. Отже, основними об'єктами систематики в криміналістиці повинні виступати знання, отримані внаслідок вивчення злочинної діяльності як загалом (на базовому

рівні), так і її окремих видів, механізму формування значимої інформації, а також сукупність розроблених на основі отриманих знань засобів, приймань і рекомендацій із виявлення, розкриття, розслідування й запобігання злочинам для забезпечення державної безпеки.

Основними напрямками використання теоретичних концепцій криміналістичної систематики виступають такі: подальше формування загальної системи криміналістики як структурної сукупності розділів, підрозділів і так далі; подальший розвиток поняттєво-термінологічної системи (мови) науки; розроблення й удосконалення системи державної безпеки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бесчастний В.М. Підготовка керівників органів внутрішніх справ: інноваційний підхід. *Вече:*

Громадсько-політичний журнал. 2007. №17. С. 42–43.

2. Євсюков О.П. Методологія формування механізмів державного управління у сфері соціально-економічної безпеки. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: «Державне управління».* 2018. Т. 29 (68). № 1. С. 75–79.

3. Полторак С.Т., Домбровська С.М. Механізми формування безпеки держави. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування: електронне наукове фахове видання ХНТУ.* 2015. № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2015_1/21.pdf.

4. Дзьобань О.П., Соснін О.В. Теоретичні основи національної безпеки України: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів. К.: «Освіта України», 2009. 384 с.

5. Червінська Н.В. Ефективність законодавства: сутнісні характеристики та напрями підвищення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2015. 19 с.

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ТА МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОГО ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВИХ РИНКІВ

EUROPEAN STANDARDS AND INTERNATIONAL EXPERIENCE IN DEVELOPING AN EFFECTIVE INSTITUTIONAL SUPPORT FOR PUBLIC GOVERNANCE IN THE FINANCIAL MARKET REGULATION

У статті проаналізовані європейські стандарти та досвід держав світу щодо формування ефективної інституційної структури державного управління у сфері регулювання фінансових ринків, розкриті моделі та варіанти створення і діяльності органів державного регулювання фінансових ринків у різних країнах, висвітлені особливості їх компетенції та повноважень, тенденції зміни їхньої інституційної структури. Звертається увага на європейські стандарти, закономірності і тенденції розвитку інституційних механізмів державного регулювання фінансових ринків у праві ЄС та державах-членах Європейського Союзу. З огляду на необхідність подальших системних кроків у напрямку євроінтеграції, європейські стандарти, міжнародний досвід державного регулювання фінансових ринків, його узагальнення і аналіз мають важливе значення для реформування інститутів державного управління цією сферою в Україні, та є актуальними.

Ключові слова: ринки фінансових послуг, механізми державного управління у сфері регулювання ринків фінансових послуг, Європейський Союз, Право ЄС, Європейська Комі-

сія, державні регулятори фінансових ринків, фінансові послуги.

The article analyzes the European standards and experience of the countries of the world in forming an effective institutional structure of public administration in the sphere of financial markets regulation, reveals models and variants of creation and activity of bodies of state regulation of financial markets in different countries, highlights the peculiarities of their competence and powers, tendencies of changing their institutional structure. Attention is drawn to European standards, patterns, and trends in the development of institutional mechanisms for the state regulation of financial markets in EU law and in the Member States of the European Union. Given the need for further systematic steps towards European integration, European standards, international experience of state regulation of financial markets, its generalization and analysis are important for reforming public administration institutions in this field in Ukraine and they are relevant.

Key words: financial services markets, government mechanisms in the regulation of financial services markets, European Union, EU law, European Commission, state regulators of financial markets, financial services.

УДК 336.76.339.92 (477)

Приячук І. В.,

здобувач наукового ступеня кандидата наук з державного управління, адвокат ТОВ «Юридична компанія «Ел Бі Сі партнерс»
orcid.org/0000-0003-1565-6961

Постановка проблеми у загальному вигляді. Глобалізація та взаємопов'язаність фінансових ринків країн світу, вплив глобальних чинників на національні фінансові системи значно актуалізують міжнародну складову у розвитку та вдосконаленні інституційної основи державного регулювання українського фінансового ринку. Українські фінансові ринки не є винятком, та вже до значної міри є складовою міжнародних фінансових ринків. На функціонування фінансових ринків, їх перспективи і стабільність значний вплив мають міжнародні стандарти регулювання ринків капіталу, взаємодія з фінансовими ринками інших держав та їх регуляторами.

Наявна тенденція до зближення основних моделей регулювання фінансових ринків у сучасному світі вимагає вивчення міжнародного досвіду та формування науково – обґрунтованих підходів до його використання в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми вивчення досвіду інших держав щодо інституційного забезпечення державного управління у сфері регулювання фінансових ринків присвячені окремі розділи дослі-

джень економічної тематики, дослідження з питань державного регулювання фінансових ринків, інституційного розвитку економіки, публікації та посібники з питань євроінтеграції та права Європейського Союзу.

Дослідники, здебільшого, звертали увагу на загальні тенденції розвитку державного регулювання фінансових ринків, короткий огляд основних моделей державного регулювання, регулювання надання фінансових послуг у праві ЄС та європейських директивах.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Поза увагою дослідників залишається комплексне вивчення міжнародного досвіду саме інституційного забезпечення державного управління у сфері регулювання фінансових ринків, основних проблем реформування інститутів державного регулювання фінансових ринків у контексті відповідності європейським стандартам, зокрема праву ЄС, аналіз можливих прикладів досвіду інших держав та інституційних моделей державного регулювання фінансових ринків в Україні з врахуванням ситуації в Україні в цілому та на фінансових ринках зокрема.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Дослідження та аналіз моделей і варіантів інституційного забезпечення державного управління у сфері регулювання фінансових ринків різних держав, виявлення ключових закономірностей розвитку механізмів державного управління у цій сфері на основі міжнародного досвіду, європейських стандартів та основних аспектів регулювання у праві ЄС.

Виклад основного матеріалу дослідження. Глобалізація та взаємопов'язаність фінансових ринків країн світу, вплив глобальних чинників на національні фінансові системи значно актуалізують міжнародну складову у розвитку та вдосконаленні інституційної основи державного регулювання українського фінансового ринку. Це вимагає формування науково – обґрунтованих підходів на основі кращих зразків міжнародного досвіду та європейських стандартів.

Аналізуючи міжнародний досвід, умовно можна виділити три основні моделі державного регулювання та нагляду, як важливої складової такого регулювання:

1. Регулювання та нагляд за сегментами (секторами) фінансового ринку, або окремими фінансовими ринками – Секторальна модель. Відповідно до цієї моделі регулювання кожного з основних ринків (банківський, страховий, фондовий) здійснює окремий державний регулятор.

Зазначена модель регулювання та нагляду є в США, Іспанії, Литві, Португалії, до певної міри в Італії та Франції. При використанні такої моделі органи державного регулювання можуть набути значної професійної та інституційної спроможності в регулюванні закріплених за ними сегментів (секторів). Разом з тим, така модель не дозволяє здійснювати ефективно регулювання і нагляд за пов'язаними фінансовими установами різних ринків (банки, страхові компанії, інвестиційні компанії, біржовий ринок тощо). Крім того, зазначена модель не враховує ту обставину, що сучасного інструментарію державного регулювання та нагляду потребують нові напрямки на фінансових ринках, як Інтернет-банкінг, Інтернет-страхування, нові електронні системи переказу коштів, регулювання ринку криптовалют тощо.

2. Подвійна модель, в основі якої є розмежування функцій регулювання бізнесу на фінансових ринках та функцій пруденційного нагляду на основі оцінки ризиків. При такій моделі найважливішим принципом є розмежування завдань та функцій з одного боку державного регулювання та встановлення регуляторних і нормативних вимог до фінансових установ,

з іншого боку – функцій нагляду, у першу чергу пруденційного нагляду на основі оцінки ризиків за конкретними фінансовими установами. Така модель регулювання і нагляду використовується у Нідерландах, Канаді, частково Італії і Франції. Прихильники такої моделі основною її перевагою вважають неможливість органу, який інспектує та перевіряє фінансові установи, встановлювати правила і вимоги до піднаглядних суб'єктів.

3. Модель мегарегулятора або єдиного нагляду. За такої моделі всі функції державного регулювання та нагляду здійснює єдиний державний регулятор. В одних випадках це Центральний банк держави, в інших – спеціалізований універсальний орган, який здійснює державне регулювання та нагляд на фінансових ринках, відокремлений від центрального банку, який відповідає за грошовий обіг та емісію. Така модель застосовується у значній кількості держав, які є членами Європейського Союзу: Німеччина, Австрія, Чехія, Польща, Латвія, Угорщина. У цілому, її можна розглядати як базову інституційну європейську модель державного регулювання і нагляду на фінансових ринках. Така інституційна модель дозволяє здійснювати ефективно регулювання одночасно на різних фінансових ринках та при наданні комплексних фінансових послуг, які є профілем різнопланових фінансових установ (банки, страхові компанії, фондовий ринок).

Також тенденцією у розвитку сучасної інституційної моделі державного регулятора фінансових ринків можна вважати його відокремлення від центрального банку (окрема універсальна інституція державного регулювання і нагляду за фінансовими ринками і установами (Австрія, Німеччина) і політична незалежність (збільшення тенденції до підпорядкування державних регуляторів фінансових ринків парламентам [1, с. 325-327]).

У Великобританії орган нагляду за фінансовими ринками поєднує функції банківського нагляду, які свого часу перейшли від Банку Англії з функціями регулювання і нагляду за фінансовими інститутами ринку цінних паперів, страхування, колективних інвестицій. Незважаючи на перевагу банківського сектору Великобританії за розміром активів, домінування банківського сегменту не спостерігається, існує спеціалізація, при якій депозитно-позичкову та емісійну функцію виконують банки, інвестиційну – небанківські фінансові установи: страхові компанії, інвестиційні та пенсійні фонди тощо.

У Японії діє мегарегулятор, який виконує виключно наглядові функції за банками, стра-

ховими організаціями, суб'єктами ринку цінних паперів. Не виконуючи функції регулювання, таке Агентство фінансового нагляду використовує у своїй діяльності інструменти перевірок, фінансових розслідувань, накладення санкцій.

Недоліком інституційної моделі мегарегулятора фінансових ринків може розглядатися ризик недостатнього рівня розуміння ситуації на окремих сегментах фінансових ринків, які не розглядаються як основні.

Разом з тим, у сучасному світі на сьогоднішній день спостерігається тенденція до зближення основних моделей регулювання фінансових ринків. Так в США після останньої фінансової кризи, здійснюються заходи щодо уніфікації регулювання комерційної (кредитної) та інвестиційної банківської діяльності. Важливим завданням Комісії з цінних паперів США визначене забезпечення небанківським фінансовим установам рівних із банками конкурентних умов на ринку та поширення на банки регулювання, яке забезпечує належний захист інвесторів і підтримання стійкості ринку капіталу.

Щодо німецької моделі фінансового ринку, у якій традиційно переважав банківський сектор, на сьогоднішній день наявні тенденції іншого плану, зокрема:

- зменшення концентрації акціонерного капіталу та зростання ролі ринку цінних паперів;
- збільшення ролі та значення небанківських фінансових установ на фінансових ринках;
- формування холдингових структур комерційними банками з участю небанківських фінансових установ.

На характеристику моделі державного регулювання фінансових ринків у Німеччині та Франції істотний вплив має та обставина, за загальним правилом діє принцип обов'язкового членства у саморегулювальних організаціях відповідних ринків (профільні асоціації учасників ринків), а також їх високий статус у системі регулювання діяльності фінансових установ. Представники асоціацій фінансових установ, членство у яких є обов'язковим, входять до колегіальної структури органів державного регулювання, визначені категорії рішень, які повинні погоджуватися з асоціаціями фінансових установ [2, с.185-187]. Врахування такого досвіду з метою формування ефективних і прозорих фінансових ринків було б обґрунтованим і для України.

Можна погодитися з думкою Ю. Коваленко про те, що актуальною є комплементарна концепція або концепція загального рівня фінансових послуг, згідно з якою банки і небанківські фінансові установи розв'язують аналогічні

завдання в економіці. Тому важливе значення має якість і доступність фінансових послуг, а який вид фінансових установ їх надає має другорядне значення [3]. Відповідно ця теза має прямий вплив на визначення концепції та інституційної моделі державного регулювання фінансових ринків.

У контексті європейських стандартів, удосконалюючи інституційну складову державного управління при здійсненні регулювання та нагляду за діяльністю фінансових установ насамперед необхідно враховувати принципи «європейської концепції належного урядування», до яких зокрема належать:

1) Юридична визначеність (надійність, передбачуваність, принцип недискримінації, принцип доцільності та обґрунтованості, процедурної справедливості, своєчасності та професіоналізму);

2) Відкритість і прозорість (відкритість на протигагу секретності, розкриття інформації для суспільства, конфіденційності лише у випадках, передбачених Законом, зовнішній контроль публічних адміністрацій, обґрунтованості та наведення підстав для прийняття рішення особою, чий права та законні інтереси зачіпаються);

3) Відповідальність (принцип відповідальності за прийняті рішення, формалізованості процедур, відсутності абстрактного характеру відповідальності тощо);

4) Ефективність та результативність (принцип ефективної адміністрації, результативного виконання законодавства у своєму сегменті). Досягнення ефективності та результативності є одним з ключових критеріїв, досягнення якого є важливим завданням реформування державного управління у сфері державного регулювання на фінансових ринках [4, с. 27-28].

Міжнародна асоціація органів нагляду за страховою діяльністю у своїх принципах та стандартах визначила організаційні засади органу нагляду за страховою діяльністю. Відповідно до них, роботу кожного органу нагляду за страховою діяльністю в будь-якій юрисдикції слід організувати таким чином, щоб він мав можливість виконувати своє головне завдання, а саме, підтримувати ефективно, законне, надійне і стабільне функціонування ринків страхових послуг на користь споживачів таких послуг і для захисту їхніх інтересів. Такий орган нагляду повинен:

– бути незалежним у своїх діях та у процесі виконання своїх функцій та повноважень. Незалежність має бути як від політичних сил, так і від суб'єктів ринку;

– мати достатні повноваження, правовий захист і фінансові ресурси для виконання своїх

функцій та при застосуванні своїх повноважень. Винагорода за працю в органі нагляду має надавати змогу залучати та утримувати висококваліфікований персонал. Має бути забезпечена можливість гнучко використовувати кошти таким чином, щоб швидко та оперативно реагувати на зміну зовнішніх умов. Виконання необхідних дій, наприклад заходів міжнародної співпраці, проведення перевірок на місцях не повинні залежати від фінансових обмежень. У випадку необхідності орган нагляду повинен мати забезпечену можливість залучення третіх сторін (наприклад, аудиторів, актуаріїв тощо);

- організувати зрозумілий, прозорий і послідовний процес регулювання та нагляду;
- встановити чітку відповідальність за прийняття рішень;
- наймати, навчати й утримувати кваліфікований службовий персонал, що дотримується відповідних стандартів щодо конфіденційності [5, с. 51-52].

Глобалізація фінансових ринків передбачає уніфікацію законодавства, зокрема у сфері державного регулювання фінансових ринків. Наявність на національному рівні державного регулювання фінансових ринків нормативно визначених обмежень, може ускладнити інтеграцію країни до світових та європейських фінансових ринків, що негативно впливає на їх конкурентоспроможність. «Фактично глобалізація не залишає можливостей для «особливих» національних шляхів розвитку фінансового сектору інтегрованих економік» [4].

Для сучасного світу характерною є трансформація державного регулювання фінансових ринків. У цілому, є тенденція до зміни пріоритетів та посилення державного контролю за фінансовими ринками. Насамперед зростає значення у державному регулюванні проблем достатності капіталу і ліквідності фінансових установ.

Для Європейського Союзу характерною є тенденція до уніфікації законодавства щодо державного регулювання фінансових ринків, його лібералізації, транскордонного характеру фінансової діяльності та її публічного регулювання. Ще у 1989 р. була прийнята Друга банківська директива Ради ЄЕС про координацію законодавчих і адміністративних актів у галузі реєстрації і контролю за діяльністю кредитних інститутів. Директивою було визначено два основні принципи регулювання транскордонної діяльності кредитних інститутів в ЄС:

1. При наявності реєстрації кредитної установи в одній з держав-членів ЄС може здійснюватися відповідна діяльність у всіх країнах ЄС шляхом відкриття філій або іншим спосо-

бом без проходження додаткової реєстрації й отримання нової ліцензії (принцип одноразової реєстрації);

2. Контроль за діяльністю кредитної установи в інших країнах ЄС здійснюється компетентними органами держави місця реєстрації на основі її нормативних актів, гармонізованих настільки, наскільки достатньо для забезпечення прийняттого для всіх країн співтовариства рівня контролю (принцип контролю країною реєстрації).

Пізніше вищезазначені принципи були реалізовані для компаній із страхування життя, компаній з ризикових видів страхування, компаній, які спеціалізуються на операціях з цінними паперами. З 1999 року в ЄС здійснюються заходи з метою гармонізації регулювання фінансових ринків і контролю за діяльністю фінансових установ. Наприклад, у страховому секторі було гармонізовано вимоги до порядку реєстрації страховиків і нагляду за страховою діяльністю, розміру страхових резервів, напрямів їх розміщення.

Важливим при реформуванні державного регулювання фінансових ринків в Україні, є європейські стандарти, зокрема зняття обмежень і скорочення прямого державного втручання у діяльність фінансових інститутів, застосування ефективних і гнучких методів регулювання і контролю [6, с. 44-45].

Регулювання ринків фінансових послуг в ЄС здійснюється на основі уніфікації з одночасним врахуванням особливостей функціонування основних сегментів фінансових послуг: банківської і страхової діяльності, діяльності професійних учасників ринку цінних паперів, установ колективного інвестування та пенсійного забезпечення.

Істотного значення у сучасних умовах набуває регулювання інституціями Європейського Союзу FinTech сектору, так директивами The Directive Payment Services II зобов'язано банки при наявності згоди споживача відкривати третім особам програмний софт, у результаті чого он-лайн платформи отримали можливість використання персональних банківських даних при створенні нових фінансових послуг [7].

Відповідно зміна правил має безпосередній вплив на регулювання і розвиток фінансових ринків.

Як і в Україні, з огляду на важливість, найбільший обсяг публічного регулювання і встановлення стандартів діяльності стосується банківського ринку та діяльності фінансових установ банківського сектору. Метою інтеграційного регулювання банківської діяльності в ЄС є забезпечення стабільності банківських систем Європейського Союзу і країн-членів,

створення умов для вільного надання банківських послуг і ефективного банківського нагляду [8, с. 697].

Регулювання фінансових ринків на рівні Європейського Союзу, аналіз директив Європейської Комісії, наприклад у кредитній сфері, також підтверджують підхід до забезпечення уніфікації регулювання діяльності банківських та небанківських кредитних установ.

Інституційне забезпечення регулювання ринків фінансових послуг у Директивах ЄС також виходить із завдання забезпечення консолідованого нагляду за діяльністю фінансових установ, гармонізації інструментів регулювання: вимог до капіталу, платоспроможності, договорів, ліцензування, звітності тощо.

Європейська комісія у своїй політиці щодо ринку фінансових послуг виходить з концепції впровадження у життя єдиного фінансового ринку з уніфікованим регулюванням та наглядом. Аналіз державного регулювання фінансових ринків на основі європейського досвіду приводить до висновку, що досягнення його цілей є можливим за умови забезпечення транскордонності нагляду за фінансовими установами.

Право ЄС має трирівневу систему нагляду за фінансовими установами:

1) нагляд за діяльністю фінансових установ на індивідуальних засадах. Мова йде про базовий рівень нагляду за конкретною фінансовою установою відповідно до національного законодавства;

2) Консолідований нагляд, при фактичній пов'язаності фінансових установ між собою та функціонуванні фінансових установ в групах, як правило однорідних фінансових ринків, у першу чергу банківського та кредитного. Метою консолідованого нагляду в ЄС є забезпечення обов'язкових нормативів, достатності капіталу і обмеження розміру максимальних фінансових ризиків;

3) Нагляд за діяльністю фінансових конгломератів. Стандарти ЄС щодо нагляду за фінансовими конгломератами застосовується при здійсненні нагляду за фінансовими групами, до яких входять фінансові компанії різнопланових фінансових ринків: кредитні організації, страхові товариства, компанії фондового ринку. Така структура з точки зору стандартів ЄС вимагає додаткового нагляду. У цьому випадку визначаються додаткові вимоги до капіталу і розміру власних коштів, консолідовану оцінку ризиків учасників фінансового конгломерату, додатковий нагляд за внутрішніми операціями всередині конгломерату.

Стандарти нагляду за фінансовими ринками та установами в ЄС відповідно вплива-

ють на процедури діяльності та визначають вимоги до органів нагляду за фінансовими установами, у тому числі щодо принципів їх створення, функціонування і інституційних основ діяльності [8, с. 731-735].

Необхідною передумовою інтеграції українських фінансових ринків до європейського фінансового простору є досягнення європейських стандартів регулювання, результатом чого має стати визнання пруденційного нагляду за фінансовими установами в Україні державами Європейського Союзу. Це обумовлено тим, що загальним принципом нагляду у Європейському Союзі є принцип здійснення державного нагляду за фінансовою установою за місцем її заснування. Таким чином у результаті впровадження європейських стандартів нагляду необхідно досягнути взаємного визнання національних систем пруденційного нагляду України і держав-членів ЄС, взаємної довіри між органами пруденційного нагляду щодо адекватності нагляду за наданням фінансовими установами фінансових послуг у державі заснування таких установ [6, с. 63].

Вживаючи термін компетентні органи щодо інституційних структур, які здійснюють регулювання на національних ринках фінансових послуг, право ЄС не визначає вимог щодо єдиної моделі національного регулятора. Відповідно до Директив Єврокомісії у понятті компетентних органів визначаються, зокрема органи, які здійснюють нагляд за ринками: страхування, перестрахування, діяльністю кредитних установ, інвестиційних компаній та установ професійного пенсійного забезпечення.

Науковий аналіз досвіду побудови інституційної моделі державного регулювання та нагляду на національному рівні, дозволяє зробити висновок, що реформування регулюючих функцій та інституційних систем їх забезпечення здійснили та продовжують здійснювати багато країн світу. Динамічність розвитку фінансових ринків має наслідком постійний процес вдосконалення механізмів їх державного регулювання, механізмів державного управління та їх інституційного забезпечення.

Найбільш важливими підставами для пошуку нових ефективних інституційних моделей стала зростаюча потреба у координації зусиль державних органів регулювання, які працюють на різних сегментах фінансових ринків, розширення необхідності нагляду за фінансовими конгломератами, до складу яких зазвичай крім банків, входять фінансові установи страхового ринку та ринку цінних паперів.

Тенденцією, яка вимагала адекватної відповіді з точки зору державного регулювання, стало посилення взаємозв'язку і взаємоза-

лежності фінансових установ різних ринків та виникнення ризиків, що поява кризових явищ та проблем в одному сегменті ринку фінансових послуг може викликати проблеми в інших сегментах, фінансовій системі держави в цілому.

Однак створення мегарегулятора не є виключною тенденцією та єдино можливим варіантом, деякі країни йшли по шляху розширення наглядових повноважень центральних банків з одночасним оформленням та посиленням координаційних механізмів між державними регуляторами різних фінансових ринків. Спостерігаються і комбіновані моделі регулювання та нагляду. Кожна країна обирає модель регулювання фінансових ринків та нагляду за фінансовими установами з точки зору доцільності на основі існуючої структури та перспектив розвитку національної фінансової системи в цілому і фінансових ринків зокрема, особливостей державної моделі управління, стану та тенденцій розвитку ринків, історичних закономірностей та політичних передумов.

Україна також на основі аналізу всіх факторів та передумов має обрати національну модель державного регулювання фінансових ринків та інституційного забезпечення державного управління у цій сфері. Станом на сьогоднішній день особливістю України є досить високий рівень випередження інституційного забезпечення банківського регулювання та нагляду порівняно з ринком цінних паперів і небанківських фінансових послуг.

З огляду на вищезазначену обставину та міжнародний досвід Україна обрала модель, за якою Національний банк здійснює функції державного регулювання та нагляду за діяльністю на ринках небанківських фінансових послуг (крім діяльності на ринках цінних паперів та похідних (деривативів), професійної діяльності на фондовому ринку та діяльності у системі накопичувального пенсійного забезпечення) на індивідуальній та консолідованій основі. Фактично запроваджується інституційно «незавершена» модель мегарегулятора ринків фінансових послуг (фінансових ринків), за винятком фондового ринку та системи накопичувального пенсійного забезпечення, яким стає Національний банк України.

Висновки із цього дослідження і подальші перспективи в цьому напрямку. Таким чином, необхідними є подальші дослідження з метою послідовної модернізації законодавства щодо регулювання ринків фінансових послуг відповідно до передового міжнародного досвіду та тенденцій розвитку

фінансових ринків з одночасною модернізацією системи інституційного забезпечення державного управління.

Запровадження інституційно «незавершеної» моделі мегарегулятора ринків фінансових послуг (фінансових ринків), за винятком фондового ринку та системи накопичувального пенсійного забезпечення, яким стає Національний банк України потребує подальшого вивчення міжнародного досвіду, наприклад Польщі, у якій відбувався поетапний процес формування мегарегулятора фінансових ринків. На першому етапі були об'єднані регулятори ринку цінних паперів і небанківських фінансових ринків, згодом від центрального банку мегарегулятор отримав повноваження щодо здійснення нагляду за банками. Також більш детального вивчення потребує досвід можливого розмежування функцій центральних банків держав та Агентств нагляду за фінансовими ринками, напрямків уніфікації державного регулювання фінансових ринків України до стандартів Європейського Союзу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Поченчук Г.М. «Інституціональний розвиток економіки в умовах фінансової глобалізації: монографія. Київ: «Центр учбової літератури», 2018. 420 с.
2. Мельник П.В., Тарангул Л.Л., Гордей О.Д. / Банківські системи зарубіжних країн: підручник. Алерта, Центр учбової літератури, 2010. 586 с.
3. Коваленко Ю. Формування комплексної моделі фінансового сектору економіки / Вісник Національного банку України. Науково-практичний журнал, 2012 р. № 7 (197). С. 42-47.
4. Авер'янов В.Б., Дерезь В.А., Школик А.М. та ін. / Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / За заг. ред. Авер'янова В.Б. К.: Юстініан, 2007. 288 с.
5. Принципи та стандарти Міжнародної асоціації органів нагляду за страховою діяльністю. Київ: Видавничий дім «Козаки», 2012 р. 216 с.
6. Леонов Д.А., Львовичкін С.В., Хоружий С.Г. / Ринок фінансових послуг: парадигма євроінтеграції: Монографія / За наук. ред. В.М. Федосова. К.: УІРФР, 2008. 848 с.
7. European Parliament adopts European Commission proposal to create safer and more innovative European payments [Electronic resource] // Press release/European Commission website. – Mode of access: http://europa.eu/rapid/press-release_P-15-5792-en.htm?locale=en,free (data of revision:10.10.2016). – Title from screen.
8. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. – д. юрид. н., проф. Л.М. Энтин. 2-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2007. – 960 с.

СЕКЦІЯ 6

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

МЕРЕЖНА СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ: ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ТА СТРУКТУРНІ ЕЛЕМЕНТИ

NETWORK SYSTEM OF REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMENT: BASIC PRINCIPLES AND STRUCTURAL ELEMENTS

У статті визначено можливостей залучення до публічного врядування експертних спільнот, наукових установ, стейкхолдерів публічної політики у вигляді бізнес-структур до управління регіональним економічним розвитком. Проаналізовано специфіку різномірних завдань публічного врядування регіонального рівня, які вимагають нових підходів до інституційної організації. Представлено значення інноваційного потенціалу мережних форм демократичного врядування, яке виступає як потужний чинник антикризового управління. Акцентовано увагу на можливостях вироблення якісно нової економічної політики мережного типу в рамках управління економічним розвитком регіону. Наголошено на значенні мережного підходу до державно-приватної співпраці на регіональному рівні як чинника забезпечення орієнтації партнерів. На основі проведеного аналізу обґрунтовано формування інформаційного хабу з широким доступом та створення мережних структурних елементів всередині загальної мережі врядування.

Ключові слова: регіональний розвиток, міжрегіональна економічна співпраця,

мережне врядування, публічне врядування, державно-приватна співпраця.

The article identifies opportunities for involvement in public governance of expert communities, research institutions, stakeholders of public policy in the form of business structures to manage regional economic development. The specifics of diverse tasks of public governance at the regional level, which require new approaches to institutional organization, are analyzed. The importance of the innovative potential of network forms of democratic governance, which acts as a powerful factor in crisis management, is presented. Emphasis is placed on the possibilities of developing a qualitatively new economic policy of the network type in the framework of managing the economic development of the region. The importance of a network approach to public-private cooperation at the regional level as a factor in ensuring the orientation of partners is emphasized. Based on the analysis, the formation of an information hub with wide access and the creation of network structural elements within the general government network are substantiated.

Key words: regional development, interregional economic cooperation, network governance, public governance, public-private cooperation.

УДК 351:355.02](477)

Щербак В.М.

Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями

В умовах масштабних глобальних викликів актуалізується проблема диверсифікації центрів публічного врядування економічних процесів. Централізація та вертикальний принцип підпорядкування не повною мірою відповідають завданням гнучкого реагування на економічний розвиток територій, зміни кон'юнктура національних і світових ринків. Проблема мережної схеми формування центрів прийняття рішень регіонального розвитку та міжрегіональної співпраці виникає в умовах трансформації системи публічного врядування України. Процеси децентралізації, з одного боку, забезпечують локальний рівень врядування відповідними ресурсами, а з іншого боку – висувають питання про ступінь їх відповідальності за економічний розвиток.

В умовах ринкової економіки держава не може диктувати економічним суб'єктам регіону напрями діяльності та зміни поведінки. Регіональна система публічного врядування покликана надати умови для розвитку бізнесу, усунути перешкоди, висунути прийнятні альтернативи та забезпечити інноваційний підхід у стратегічних рішеннях. У зв'язку з цим виникає питання можливостей залучення до публічного врядування експертних спільнот, наукових установ, стейкхолдерів публічної політики у вигляді бізнес-структур. Такий спосіб вироблення регіональної економічної політики забезпечує її близькість до інтересів кінцевих споживачів, зворотній зв'язок та оперативність реакції на зовнішні зміни.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми

Проблеми оптимізації управління регіональним економічним розвитком плідно

розробляють українські науковці. Зокрема, С. Гринкевич та О. Демидюк розробили комплексний організаційно-функціональний підхід до дослідження організаційно-економічного механізму управління соціально-економічним розвитком регіону [1], В. Ковальчук аналізує нові підходи до управління соціально-економічним розвитком регіонів [3], Ю. Папіж управління економічним розвитком підприємств вугільної промисловості України на основі системного підходу [5], І. Скворцов та Н. Георгіаді надали увагу моделюванню системи управління економічним розвитком підприємства [7], Р. Темиргалієв вивчає формування концепції державного управління соціально-економічним розвитком [8], О. Тищенко розкриває особливості кластерного підходу до управління регіональним економічним розвитком і перспективи його впровадження в Україні [9]. Однак інноваційні засоби підвищення ефективності управління економікою регіону потребують виявлення ключових структурних елементів та найважливіших принципів мережного урядування.

Метою статті є встановлення принципів та структурних елементів системи публічного урядування регіонального розвитку. Завданням статті є розкриття перспективних чинників впровадження мережного урядування на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу

Формування сучасних систем публічного урядування в галузі розвитку економіки регіону зустрічає як підтримку серед фахівців, так і концептуальні виклики галузі у контексті реалізації проєктів прогнозування траєкторії розвитку, програмування інноваційних змін тощо [3]. На публічне урядування регіонального рівня покладаються різноманітні завдання, що вимагає нових підходів до інституційної організації. Мережна структура виступає доречною альтернативою традиційним ієрархічним схемам урядування. Не маючи вираженого центру директивного управління, всі функціональні елементи діють на основі горизонтального зв'язку та партнерської співпраці. Як вважає О. Крайник, «процес управління соціально-економічним розвитком регіону – це особливий вид діяльності, який здійснюється центральними органами влади, місцевими державними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Центральні органи державної влади відповідальні за втілення стратегій регіонального економічного розвитку та їх відповідність стратегічному розвитку держави загалом для того, щоб забезпечити максимально ефективно використання потенціалу регіону, з одного боку, та загальнодержавні потреби – з іншого» [4, с. 413].

Багатосуб'єктність інноваційного економічного розвитку регіону в умовах ринкової економіки є додатковою стимулюючою причиною для формування мережних структур управління. Залучаючи до мережі публічного урядування регіонами інститут місцевого самоврядування, здійснюється перерозподіл соціальної відповідальності за прийняття рішень та покращується відповідність місцевим економічним інтересам. Досить слушно О. Крайник називає «органи місцевої влади є основними ініціаторами програм економічного розвитку шляхом залучення загальнодержавних та місцевих фінансів, застосування регулятивної функції і на цій основі досягнення економічного розвитку регіону. Кінцевою метою управління соціально-економічним розвитком регіону є розроблення та реалізація програм економічного розвитку регіону, які передбачають підвищення життєвого рівня населення регіону, ефективне використання природно-ресурсного, виробничого, трудового потенціалу території, оптимальний територіальний розподіл праці» [4, с. 414].

Можливе стимулювання економічного розвитку на регіональному рівні передбачає опанування інноваційними формами організації виробництва і надання послуг. Тому, враховуючи модернізаційний потенціал кластерів в економіці регіону, мережна система організації публічного урядування забезпечує оперативність аналізу та прогнозування проєктів комплексного економічного розвитку території. О. Крайник доречно характеризує «кластерний розвиток як чинник активізації регіональних економічних процесів є характерною ознакою сучасного стану управління економікою в адміністративно-територіальних утвореннях. Світовий досвід кластеризації економіки показав, що вона чинить вирішальний вплив на процеси посилення конкурентоспроможності та прискорення інноваційної діяльності» [4, с. 415].

Забезпечення необхідного рівня координації дій між різними елементами мережі публічного урядування забезпечує надання можливостей більш чіткої координації менеджменту на рівні конкретних територій. В умовах децентралізації мережна співпраця між економічними управліннями і департаментами територіальних громад та обласною державною адміністрацією дає змогу збалансувати економічний розвиток регіонів, досягти прийнятних показників розвитку не за рахунок перерозподілу надходжень до бюджету, а на основі нарощування темпів міжрегіональної економічної співпраці. О. Петрук вірно характеризує економіку регіонів у сучасній Україні

як економіку з незбалансованим розвитком, зумовлену «неоднорідністю соціально-економічного становища окремих частин країни. Спостерігається неможливість задоволення потреб громадян на рівні регіону, зменшення можливостей середньострокового прогнозування та неможливість здійснення довгострокового планування, неспроможність вирішення всіх питань у рамках договірних відносин між органами влади, органами місцевого самоврядування та громадським сектором. Унаслідок цього виникає необхідність визначення особливостей управління соціально-економічним розвитком регіону для максимального підвищення ефективності виробництва, розвитку соціальної інфраструктури та фінансової системи загалом» [6, с. 93].

Інноваційний потенціал мережних форм демократичного врядування виступає як потужний чинник антикризового управління. У мережі зменшується час аналізу інформації, зникають перешкоди для обрання вірних альтернатив, швидко поширюється позитивний досвід. О. Петрук визначає соціально-економічний розвиток регіонів як об'єктивними «(макроекономічні умови, положення регіону в суспільному поділі праці, галузева структура, географічне положення, природні ресурси), так і суб'єктивними факторами – методами регіонального управління. В останні роки економічні реформи показали, що регіони, які застосовують прогресивні методи управління своїм розвитком, менш схильні до кризових явищ. У складних умовах виходу з кризи відносну перевагу мали насамперед ті регіони, які використовували адекватні методи та інструменти управління своїм розвитком» [6, с. 94].

На основі мережного типу управління економічним розвитком регіону з'являється можливість вироблення якісно нової економічної політики, в якій менеджмент і стейкхолдери перебувають на одному рівні і вступають у безпосередній зв'язок. Наявність короткого шляху для зворотного зв'язку вирішальним чином впливає на реалістичність публічно-управлінського рішення. О. Петрук влучно називає мету політики управління соціально-економічним розвитком регіону: «підвищення добробуту та якості життя населення у відповідному регіоні; забезпечення стійких темпів якісного економічного зростання; посилення конкурентних позицій регіону в країні та світі» [6, с. 94].

Мережні форми організації економічного розвитку регіону дають змогу покращити потенціал державно-приватного співпраці. Реалізація спільних державно-приватних бізнес-проектів здатна забезпечити комплексну

модернізацію економічних систем регіону. В умовах, коли основні економічні активи перебувають у приватній власності, здатність корпоративних суб'єктів включатися у механізми врядування на основі представництва власних інтересів та узгодження з інтересами територіальних громад набуває вирішального значення. Я. Жовнірчик слушно зауважує, що «у світовій практиці механізм партнерства бізнесу і влади став дієвим інструментом, який держава ефективно використовує для розв'язання таких актуальних проблем, як залучення значних додаткових фінансових ресурсів та задоволення внаслідок цього потреб населення й бізнесу у високоякісних послугах. Тобто поєднання активів держави з інвестиційними, управлінськими та іншими ресурсами приватного сектора дає змогу підвищити ефективність інфраструктурних проектів та використання потенціалу, який знаходиться в розпорядженні суспільства» [2, с.386].

Мережний підхід до державно-приватної співпраці на регіональному рівні забезпечує орієнтацію партнерів саме на інтереси регіонального економічного розвитку та вертикальна модель врядування не завжди є орієнтовані на інтереси регіону (див. Н. Чала [11]). Я. Жовнірчик висловлює вірну думку що, «зберігаючи позицію про найбільш активну роль держави в процесі реалізації інвестиційних проектів на умовах державно-приватного партнерства, немає очевидних положень, які заперечують той факт, що підприємницькі структури мають бути неактивними учасниками яких-небудь конкретних напрямів і тенденцій цього партнерства в сучасній економіці» [2, с.388].

За умови більш чіткого узгодження інтересів структури публічного врядування та економічних суб'єктів регіонів, з'являється можливість мультиплікаційного ефекту змін, тобто поширення позитивного досвіду врядування й співпраці на різні галузі економіки. Односпрямованість зусиль надає можливість досягнення запланованих показників розвитку та підвищення темпів зростання навіть за умови несприятливої кон'юнктури ринку. Першим пріоритетом Я. Жовнірчик називає державну підтримку проектів з високим мультиплікативним потенціалом, тобто «це реальний шлях не лише зниження інфляційного тиску на економіку державних інвестиційних витрат, що наростають, але й диверсифікації реального сектора. Другий напрям – це реальний шлях усунення загрози можливої втрати джерел стійкого зростання виробництва не лише в середньостроковій, а і в довгостроковій перспективі» [2, с.390].

Розбудова економіки знання на регіональному рівні в Україні передбачає розробку і погодження подібної політики на рівні кожного регіону. Індикатори сталого розвитку у мережному типі врядування виступають чинниками оцінювання ситуації та регулювання розвитком у синхронному режимі та у режимі реального часу. Як вважає Н. Чала, «на рівні державного управління економічним розвитком країни в глобальному просторі рішення необхідно приймати в умовах невизначеності, причому вибір ефективного рішення без врахування невідконтрольних чинників не можливий, то базою для моделювання може бути теорія гри. Невизначеність породжується тим, що різні суб'єкти глобального економічного простору переслідують різні цілі, а результати будь-якої дії змінюють вплив глобального економічного простору на інших. При прийнятті рішення потрібно виробити можливі варіанти пропозицій до рішення та обрати з цих варіантів той, який згідно з прогнозом дасть після реалізації рішення найбільший ефект» [12, с. 174].

Мережна система публічного управління регіональним розвитком надає можливість моделювати розвиток економічної ситуації з високим ступенем імовірності. Реалістична модель зміни економічних показників ґрунтується на інформації, яку надають державні та приватні партнери. Також у рамках спільного вирішення завдань поєднуються всі ланки державного врядування й управління громад. Це актуалізує питання формування інформаційного хабу з широким доступом та створення мережних структурних елементів всередині загальної мережі врядування. Н. Чала доречно закликає при моделюванні державного управління економічним розвитком на рівні регіонів звертати увагу на: «по-перше, на необхідність проведення узгодженої загальнодержавної та регіональної економічних політик. По-друге, на ефективність реалізації прийнятих рішень та контроль за їх виконанням. По-третє, на оптимальність використання необхідних ресурсів» [12].

Позитивною особливістю мережної системи управління регіональним розвитком є можливість більш прозорого та відкритого обговорення проблем забезпечення економічного зростання та галузевих інтересів. Можливість якомога широко врахування позиції у попередньому проекті політики з регіонального розвитку зменшує імовірність штучного гальмування управлінських дій та реалізації етапів економічних проектів у майбутньому. Н. Чала слушно наполягає на доцільності формування стабільного внутрішнього базису для розвитку, зменшення уразливості від зовнішніх негативних впливів, що досяга-

ється за умов розбудови тісних економічних відносин між регіонами. також...необхідно враховувати інтереси громади та делегувати їй повноваження» [12, с. 175].

Формування сприятливого економічного середовища регіону є основою для зростання обсягів інвестицій. Перетворення економічної системи регіону на основі інноваційного мережного підходу дає змогу відмовитися від вертикальних узгоджених процедур, усунути проблеми контролю й звітності тощо. Н. Чала справедливо стверджує, що «пошук шляхів зменшення впливу ризиків глобального економічного простору на економічний розвиток країни повертає дослідження до внутрішнього середовища. Важливим аргументом на користь державного регулювання економічного розвитку є необхідність концентрації ресурсів для реалізації сучасних проектів» [12, с. 180].

Таким чином, мережна структура публічного управління регіональним розвитком забезпечує гнучке реагування на виклики. Підвищення аналітичного та прагматичного потенціалу публічне врядування регіонів є основою переваг мережного підходу. Він забезпечує долання відомчих бар'єрів, зменшення впливу конкуренції, кооперацію підприємств та формування основи для міжгалузевої співпраці не лише на регіональному але й на транс-регіональному рівні.

Висновки

Таким чином, публічне управління регіональним економічним розвитком отримує потужні імпульси для перетворення як в умовах реформ щодо децентралізації, так і змін структури глобальної економіки. Мережні принципи врядування на регіональному рівні означають гнучкість прийняття рішень, наявність кількох партнерських інституцій з вироблення публічної політики, формування міжгалузевої партнерської співпраці та координації дій між установами регіональної влади.

Структурними елементами мережної системи публічного управління регіональними процесами на сучасному етапі слід вважати державні інституції, локальні самоврядні спільноти, експертні структури, представників бізнес-середовища провідних корпоративних суб'єктів. Зазначене вимагає створення оптимальної платформи комунікації на постійній основі. Подібною платформою може стати агентство регіонального розвитку як інститут державно-приватного партнерства в галузі стратегічної координації економічних процесів регіонального рівня.

Мережна структура врядування включає не лише інституційних акторів, але й окремих осіб та громадські групи, які можуть артикулю-

вати інтереси громадськості. Зокрема, представники наукової спільноти можуть не належати до певного регіону і діяти за його межами. Перспективою подальшого розгляду проблеми, порушеної в даній статті, є вивчення інструментів міжрегіональної економічної співпраці в основних регіонах сучасного світу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гринкевич С. Комплексний організаційно-функціональний підхід до дослідження організаційно-економічного механізму управління соціально-економічним розвитком регіону. Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. 2010. Вип. 5. С. 23 – 25.
2. Жовнірчик Я. Ф. Теоретичні засади державного управління соціально-економічним розвитком на основі гармонізації інтересів громади та бізнесу. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. 2014. Вип. 1. С. 385 – 392.
3. Ковальчук В. Г. Нові підходи до управління соціально-економічним розвитком регіонів. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2015. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2015_1_8
4. Крайник О. П. Особливості сучасних підходів до управління регіональним економічним розвитком. Ефективність державного управління. 2014. Вип. 39. С. 413 – 419.
5. Папіж Ю. С. Системний підхід як основа управління економічним розвитком підприємств вугільної промисловості України. Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія : Економічні науки. 2013. № 2. С. 96 – 100.
6. Петрук О. Ф. Політика управління регіональним соціально-економічним розвитком. Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки. 2013. Вип. 4. С. 92 – 98.
7. Сворцов І., Георгіаді Н. Моделювання системи управління економічним розвитком підприємства. Ефективна економіка. 2012. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2012_1_3
8. Темиргалієв Р. І. Формування концепції державного управління соціально-економічним розвитком АР Крим [Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. 2012. Вип. 3. С. 151 – 159.
9. Тищенко О. П. Кластерний підхід до управління регіональним економічним розвитком і перспективи його впровадження в Україні Бізнес Інформ. 2013. № 2. С. 25 – 30.
10. Холоднюк З. В. Стратегічне управління соціально-економічним розвитком регіону. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. 2012. Вип. 4. С. 356 – 362.
11. Чала Н. Д. Моделі-підходи державного управління економічним розвитком країни в умовах глобалізації. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. 2012. Вип. 1. С. 172 – 180.
12. Чала Н. Д. Система державного управління економічним розвитком в Україні Теорія та практика державного управління. 2010. Вип. 2. С. 262 – 270.

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗВ'ЯЗКІВ ІЗ ГРОМАДСЬКІСТЮ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

METHODOLOGICAL APPROACHES TO EVALUATION OF EFFECTIVENESS OF FUNCTIONING OF PUBLIC RELATIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION

У статті розкрито сутність понять «ефективність», «критерій», «ефективність зв'язків із громадськістю», «критерії ефективності зв'язків із громадськістю»; висвітлено підходи до визначення ефективності зв'язків із громадськістю в державному управлінні. Зазначено, що в умовах інформаційного суспільства актуалізується проблема встановлення двостороннього зв'язку між органами державної влади та громадськістю. Це загострює потребу у вивченні підходів до визначення ефективності зв'язків із громадськістю в державному управлінні. Вказано на те, метою оцінювання ефективності функціонування зв'язків із громадськістю в системі державного управління є визначення напрямів для вдосконалення діяльності органів державної влади, визначення форм і методів заохочення фахівців у сфері PR. Підкреслюється, що підвищення ефективності діяльності служби зі зв'язків з громадськістю в органах державної влади, вдосконалення їхньої структури сприяють прогресу суспільного розвитку країни. Зауважується, що критеріями ефективності діяльності служби зі зв'язків з громадськістю в органах державної влади є повнота і точність, достовірність, своєчасність, чіткість і зрозумілість викладу, переконання. Відкритість та прозорість сучасного публічного простору примушує шукати креативні підходи до ефективних комунікацій як в середині самої системи державного управління, так і зовні, із суспільством. Акцентовується увага на тому, що комунікація з громадськістю в державному управлінні є важливим чинником демократизації, а успішність цього процесу – свідченням ефективності функціонування зв'язків із громадськістю в системі державного управління, перспективою розвитку сфери PR в органах державної влади.

Ключові слова: громадськість, держава, державне управління, зв'язки з громадськістю, ефективність, інформаційне суспіль-

ство, критерії ефективності, органи державної влади, розвиток, функціонування.

The article reveals the essence of the concepts "efficiency", "criterion", "efficiency of public relations", "criteria of efficiency of public relations"; approaches to determining the effectiveness of public relations in public administration are highlighted. It is noted that in the conditions of the information society the problem of establishing a bilateral connection between public authorities and the public is relevant. This exacerbates the need to explore approaches to determining the effectiveness of public relations in public administration. It is pointed out that the purpose of assessing the effectiveness of public relations in the system of public administration is to identify areas for improvement of public authorities, to determine the forms and methods of encouraging professionals in the field of PR. It is emphasized that increasing the efficiency of the public relations service in public authorities, improving their structure contribute to the progress of social development of the country. It is noted that the criteria for the effectiveness of the public relations service in public authorities are completeness and accuracy, reliability, timeliness, clarity and clarity of presentation, persuasion. The openness and transparency of modern public space forces us to look for creative approaches to effective communication both within the system of public administration and externally with society. Emphasis is placed on the fact that communication with the public in public administration is an important factor in democratization, and the success of this process - evidence of the effectiveness of public relations in public administration, the prospects for the development of PR in public authorities. **Key words:** public, state, public administration, public relations, efficiency, information society, efficiency criteria, public authorities, development, functioning.

УДК 351.751

Сопіна О.А.

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою Класичного приватного університету

Постановка проблеми. У сучасних умовах інформаційного суспільства, коли публік рилейшнз стали значущою управлінською функцією в усіх сферах діяльності суспільства, актуалізується проблема встановлення двостороннього зв'язку, рівноправного конструктивного діалогу між органами державної влади та громадськістю, що загострює потребу у вивченні підходів до визначення ефективності зв'язків із громадськістю в державному управлінні. Підвищення ефективності діяльності служби зі зв'язків з громадськістю в органах державної влади, вдосконалення їхньої структури сприяють прогресу суспільного розвитку країни.

Проблемі ефективності, інформаційно-комунікаційної політики держави, зокрема зв'яз-

ків із громадськістю в державному управлінні та критеріям її визначення присвятили свої праці вітчизняні та зарубіжні дослідники, зокрема: І. Арістова [1], Г. Атаманчук [2; 3], Б. Гаврилишин [6], С. Соловйов [9], Т. Кальна-Дубінюк [10], М. Лашкіна [11], Н. Нижник [15], С. Чукут та ін.

Мета статті – розкрити сутність понять «ефективність», «критерій», «ефективність зв'язків із громадськістю», «критерії ефективності зв'язків із громадськістю»; висвітлити підходи до визначення ефективності зв'язків із громадськістю в державному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Державні інформаційні ресурси, на думку І. Арістової, є основою єдиного інформаційного простору

України. Інформаційні ресурси включають: 1) ресурси, утворені для забезпечення діяльності органів державної влади і вироблені в результаті цієї діяльності; 2) ресурси, утворені недержавними організаціями за замовленнями і в інтересах органів державної влади [1].

Сучасні інформаційні технології й розвиток засобів комунікації створюють великі можливості для покращення інформаційного забезпечення та просування ідей державної політики. Виникає можливість багатостороннього інформаційного взаємообміну, в якому відбувається зближення або злиття функцій, каналів, засобів, форм та типів відносин між учасниками PR-комунікації [11, с. 18].

Як зазначає С. Соловйов, «державне управління є неможливим без обміну інформацією. Такий обмін за допомогою механізму соціальної комунікації об'єднує політичну систему та громадянське суспільство і дає інститутам публічної влади змогу виконувати функції управління державою і суспільством. Соціально-політична (або масова) комунікація є найбільш широко використовуваним механізмом взаємного узгодження інтересів, соціальних дій та цілей розвитку людини, суспільства та держави» [10, с. 13].

Ефективність («efficiency») визначається як «придатність або здатність успішно досягти чи забезпечити успішне досягнення наміченої мети» [21, с. 259].

Ефективність державного управління – це «співвідношення результатів управління із задекларованими цілями. Результативність, базується на трьох рівнях управління: загальна соціальна ефективність; спеціальна соціальна ефективність; конкретна соціальна ефективність» (Н. Глазунова, Ю. Забродін і А. Поршнев [7, с. 476]).

Ефективність управління, як зауважує Б. Гаврилишин, «визначається його внутрішньою природою порівняно з тим, як воно сприймається зовнішнім середовищем, об'єктами управління, що дає підстави вважати за соціальну ефективність прийнятність влади для суспільства» [6, с. 18].

На думку В. Цветкова, «ефективність державного управління пов'язує із громадською свідомістю, з правовим становищем людини в суспільстві виходячи з гіпотези, що: ефективність державного управління – це людська специфіка управління, що здійснюється людиною і для людини» [24, с. 50].

Учені виокремлюють: загальну соціальну ефективність (ефективність усієї системи державного управління в країні), спеціальну соціальну ефективність (ефективність функціонування суб'єктів державного управління),

конкретну соціальну ефективність (ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб) [13].

Будь-яке вимірювання, яке є індикатором впливу адміністративної діяльності на досягнення кінцевої мети, є вимірюванням результату цієї діяльності [21, с. 253].

Критерієм оцінки, як зазначає П. Рабінович, «повинна бути реальна позитивна (ефективна) значущість для функціонування та розвитку окремої особи, соціальних груп чи суспільства в цілому» [19, с. 159].

Як зауважує Г. Атаманчук, критеріями соціальної ефективності є: «1) різницю між результатами і затратами, яка свідчить про вигоду, яка створена людськими зусиллями; 2) здатність цієї вигоди задовольняти реальні життєві потреби людей, суспільства [2, с. 248]. Основними критеріями ефективності діяльності дослідник визначає вчений відносить: «сьогоденність або перспективність отриманих результатів; міра участі об'єкта управління в управлінському процесі; рівень компетентності управління як антипод штучному напруженню в об'єкті управління; ритмічність і динаміка управлінського процесу тощо» [4, с. 114]. На думку вченого, «критерії ефективності управлінської праці як результат і витрати збільшуються низкою інших, серед яких – характер витрат на управління (матеріальні, моральні, психологічні, фізичні тощо); стан середовища (колективу), в якому здійснюється управлінська діяльність; рівень завдань, що розв'язує той чи інший управлінський орган [3, с. 225].

Загалом, мета оцінювання ефективності функціонування зв'язків із громадськістю в системі державного управління – визначення напрямів для вдосконалення діяльності органів державної влади, визначення форм і методів заохочення фахівців у сфері PR.

Нормативним підґрунтям для гарантій права на отримання громадськістю відкритої прозорої інформації є Закон України «Про доступ до публічної інформації» [18].

Як зазначає Л. Пал, «оцінювання ефективності покликане дати оцінку, якою ціною була досягнута мета й отримані конкретні результати. Державно-управлінська діяльність може бути одночасно результативною, але неефективною і навпаки. У будь-якому разі оцінювання ефективності відбувається на завершальному етапі певної державно-управлінської діяльності, тому за критерієм часу проведення цей вид можемо розглядати в контексті оцінювання результатів» [17, с. 77].

Зарубіжні вчені пропонують такі рівні оцінки ефективності:

«1) програмний – рівень спеціальних PR-програм (медіа-рілейшнз, маркетингові комунікації, внутрішньо-корпоративна комунікація тощо);

2) функціональний – оцінка ефективності інтегрування комунікації попереднього рівня у загальний процес управління організацією (комунікація визначається як частина бізнес-процесу або робочого процесу, який повинен бути упорядкований);

3) організаційний – дослідження якості побудованих зусиллями зв'язків з громадськістю довгострокових відносин з цільовими групами (розглядається, як цілі та очікування організації узгоджуються з цілями та очікуваннями стейкхолдерів організації, зосереджуючись головню на довгострокових відносинах);

4) соціальний – етична поведінка та соціальна відповідальність організацій, її демонстрація через діяльність у межах трьох попередніх рівнів (слід ретельно оцінити комунікаційну ефективність організації)» [25].

Науковець Н. Нижник виокремлює такі підходи до визначення ефективності державного управління [15, с. 6]:

«1) модель оцінки ефективності за схемою «ресурсне забезпечення діяльності – затрати – результат», яка аналогічна моделі «внесок – продукт»;

2) модель довготермінової організації Р. Лайкерта, за якою ефективність визначають три групи факторів: а) внутрішньоорганізаційні чинники (змінні), які перебувають під контролем організації: формальна структура організації, економічна стратегія і соціальна політика, професійно-кваліфікаційний склад персоналу тощо; б) проміжні змінні, що представляють людські ресурси організації: організаційний клімат, ставлення до праці, навички людей, рівень довіри до керівництва, традиції, методи прийняття рішень, способи стимулювання і мотивації діяльності; в) результативні (наслідкові) змінні, які виражають остаточний результат зусиль – зростання і падіння прибутку, зростання чи зниження продуктивності праці, ступінь задоволення потреб тощо;

3) модель захисту збалансованих інтересів суспільства і держави, що проявляється в успішному розв'язанні проблеми оптимального захисту інтересів держави, населення, соціальних груп та окремого громадянина. І ефективність буде забезпечена лише у разі взаємодії трьох складових: громадян, суспільства та держави» [там само, с. 11].

Зв'язки з громадськістю є складником соціально-психологічного механізму державного управління, який включає: планування комунікаційної діяльності органу державного управ-

ління; рівень PR-технологій в комунікаційній діяльності; відповідність інформації суспільним запитам тощо [23].

Як зазначають дослідники, «органи виконавчої влади часто ігнорують інформаційні запити журналістів, надають інформацію не в повному обсязі або невчасно, приховують відкриту інформацію або створюють перешкоди для її збирання. Не завжди повною мірою публікується інформація і на веб-сайтах державних установ, які є однією з основних форм доступу до офіційної інформації» [14, с. 15].

Термін «критерій» в перекладі з грецької мови – ознака, за якою можна судити про щось, мірило для визначення, оцінки предмета чи явища [5, с. 211].

Критерій – «певна кількісна або якісна ознака, на підставі якої здійснюється оцінка будь-яких явищ, проявів функціонування матеріальних та нематеріальних суб'єктів, класифікація предметів матеріального та духовного світу» [16, с. 402].

Критерій – «важлива і визначальна ознака, яка характеризує різні якісні аспекти певного досліджуваного явища, сприяє з'ясуванню його сутності, допомагає конкретизувати основні прояви. У зв'язку з цим показник є кількісною характеристикою цього досліджуваного явища, яка дає змогу зробити висновок про стан у статичній та динамічній» [22, с. 123].

Критерії ефективності – це: «рівень досягнення цілей управління, міра досягнення об'єктом управління бажаного стану» [24, с. 56-57]; «ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи які, можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства» [8, с. 153].

Критеріями ефективності діяльності служби зі зв'язків з громадськістю в органах державної влади, як зазначає М. Лашкіна, є «повнота і точність, достовірність, своєчасність, чіткість і зрозумілість викладу, переконування. Відкритість та прозорість сучасного публічного простору примушує шукати креативні підходи до ефективних комунікацій як в середині самої системи державного управління, так і зовні, із суспільством. Ці підходи мають ґрунтуватися на певних параметрах успіху:

– увага – означає наскільки повідомлення притягує увагу потенційних споживачів, до кого спрямовано, хто його використає;

– ідентифікація – відбувається тоді, коли результатом впливу повідомлення на аудиторію є утворення у свідомості його отримувачів відповідного ланцюжка «повідомлення – джерело повідомлення – організація чи установа, якої воно стосується». Відсутність

такого ланцюжка породжує те, що дослідники називають «сліпою комунікацією», коли не відбувається усвідомлення хто і з якого приводу інформує;

– позитивний інтерес – з’являється тоді, коли комунікація будується переважно на позитивних емоціях;

– довіра – джерело і зміст інформації повинні викликати довіру з боку цільової аудиторії, довіра виникає тоді, коли більше й краще поінформований, а сучасні інформаційні технології дають для цього великі можливості тільки треба ними вміло користуватися;

– доступність – зміст інформації подається в зрозумілій формі, чітких поняттях, з конкретними цілями, близькими до потреб аудиторії задля стимулювання уваги, інтересу, сприйняття змісту;

– асоціативність – знакова система повідомлення, чи обрана символіка повинні викликати певні асоціації у конкретної аудиторії;

– динамізм – повідомлення має бути активним для того, щоб заставити аудиторію відповідним чином сприймати чи діяти, оскільки всі, без виключення, комунікації впливають на їх учасників на трьох рівнях: когнітивному – сфера свідомості; конативному – сфера підсвідомості; афективному – сфера установок» [11, с. 17].

Як стверджує А. Марущак, для висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування їхньої інформаційні служби мають право використовувати такі форми підготовки та оприлюднення інформації: випуск і поширення бюлетенів (спеціальних бюлетенів), прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників, експрес-інформації тощо; проведення прес-конференцій, брифінгів, організація інтерв’ю з керівниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування для працівників вітчизняних і зарубіжних засобів масової інформації; підготовка і проведення теле- і радіопередач; забезпечення публікацій (виступів) у засобах масової інформації керівників або інших відповідальних працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування; створення архівів інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування; інші форми поширення офіційної інформації, що не суперечать законодавству України [12].

Як уже зазначалося, досягнути якісних змін у публічному управлінні неможливо без застосування як зовнішнього так і внутрішнього PR. Основне завдання PR в органах публічного управління і, зокрема, державного PR – створення образу компетентного

й ефективного керівництва, що має сильну владу і здатне вирішувати проблеми, що стоять перед ним, не порушуючи конституційних прав громадян на одержання повної і достовірної інформації, забезпечувати підтримку громадськості курсу уряду, передусім через позитивне інформування його діяльності [10, с. 148].

Висновки.

Отже, в сучасних умовах актуалізується проблема ефективного зворотного зв’язку на державно-управлінському рівні між представниками влади та громадськостю. Метою зв’язків із громадськостю є розробка та застосування на практиці різних підходів та методів, які забезпечують встановлення взаємовідносин між різними соціальними групами, заснованих на інформованості та, як результат, довірі. Комунікація з громадськостю в державному управлінні є важливим чинником демократизації, а успішність цього процесу – свідченням ефективності функціонування зв’язків із громадськостю в системі державного управління, перспективою розвитку сфери PR в органах державної влади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти : монографія / за заг. ред. Бандурки О. М. Харків, 2000. 368 с.
2. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие. Москва, 2000. 302 с.
3. Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления. Москва : Юридическая литература, 1990. 352 с.
4. Атаманчук Г. В. Управление – социальная ценность и эффективность. Москва : РАГС, 1995. 145 с.
5. Вейсман А. Д. Греческо-русский словарь. 5-е изд. Санкт-Петербург, 1991. 1370 с.
6. Гаврилишин Б. До ефективних суспільств: дороговкази в майбутнє : доп. Римському Клубові. Київ : Пульсари, 2009. 248 с.
7. Государственное и муниципальное управление : справочник / под ред. Н. И. Глазуновой, Ю. М. Забродина, А. Г. Поршнева. Москва : Изд-во «Магистр», 1997. 496 с.
8. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; за ред. А. Ф. Мельник. 2-ге вид., випр. і доп. Київ : Знання, 2004. 342 с.
9. Інформаційна складова державної політики та управління : монографія / Соловйов С. Г., та ін. ; заг. ред. Грицьак Н. В. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Каф. інформ. політики та електрон. урядування. Київ : К.І.С., 2015. 320 с.
10. Кальна-Дубінюк Т. П., Буряк Р. І. Паблік рілейшнз : навч. посіб. Ніжин, 2010. 204 с.
11. Лашкіна М. Нові підходи до комунікації в публічному просторі державного управління. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/putp/2013-1/doc/1/02.pdf>.

12. Марущак А. І. Інформаційне право: Доступ до інформації. Київ : КНТ, 2007. 532 с.
13. Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю. Державне управління : підручник. Київ : Знання, 2009. 582 с.
14. Науково-методичне забезпечення зв'язків з громадськістю в органах державної виконавчої влади : метод. рек. / авт. кол. : С. А. Чукут, Т. В. Джига, А. В. Баровська та ін.; за заг. ред. С. А. Чукут. Київ : НАДУ, 2008. 72 с.
15. Нижник Н. До проблеми ефективності державного управління в Україні. *Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід* : зб наук. пр. / за заг. ред. В. М. Князева. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. С. 6–11.
16. Оболенський О.Ю. Державна служба: Підручник. Київ : КНЕУ, 2006. 472 с.
17. Пал Л. А. Аналіз державної політики / пер. з англ. І. Дзюб. Київ : Основи, 1999. 422 с.
18. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
19. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібник. Вид. 5-те, зі змінами. Київ : Атіка, 2001. 176 с.,
20. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт. ; наук. кер. В. В. Цветков. Київ : Оріяни, 1998. 364 с.
21. Саймон Г. А. Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції : пер. з англ. Київ : АртЕк, 2001. 392 с.
22. Торчевський Р. Педагогічні умови розвитку управлінської культури майбутніх магістрів військового управління в системі післядипломної освіти : дис. ... канд. пед. наук : 13.00.04. Київ, 2012. 300 с.
23. Хміль Ф. Менеджмент. Київ : Академвидав, 2005. 607 с.
24. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Харків : Право, 1996. 164 с.
25. Macnamara, J. (2011). Metrics: How to Measure Public Relations and Corporate Communication. URL: https://www.academia.edu/3465723/PR_Metrics_How_to_Measure_Public_Relations_and_Corporate_Communication_Jim_Macnamara_PhD.

Новий вид наукових послуг



Причорноморський
науково-дослідний інститут
економіки та інновацій

Шановні колеги! Питання академічної доброчесності є надзвичайно актуальними у наш час. Враховуючи великі масиви інформації, що з'являються у всесвітній мережі, жоден вчений не може бути впевненим, що його авторське право захищене. Крім того, поширеною є ситуація, коли декілька вчених в одній галузі науки користуються однаковими джерелами інформації, а в результаті безкоштовні

програми пошуку плагіату засвідчують стовідсоткові збіги тексту, що може призвести до безпідставних звинувачень у плагіаті, особливо після перевірки за базою даних авторефератів та дисертацій. Це викликано тим, що порівняння з іншими дисертаціями не вказує на використання спільних першоджерел (статей, монографій, статистичних щорічників, словників тощо), а однозначно визначає тільки збіг тексту, ігноруючи навіть цитати. Важливим є також те, що чинне законодавство однозначно визначає, що перевірку може здійснювати виключно установа за профілем дослідження, а не поширені в мережі безкоштовні програми. Для уникнення подібних ситуацій ми пропонуємо Вам скористатися науковою **послугою оцінки технічної унікальності наукового тексту** за допомогою ліцензованого програмного забезпечення, яке гарантує похибку перевірки до 3%. Переваги такої перевірки порівняно з іншими методами:

- Ви укладаєте угоду про надання послуг;
- Ваш файл *не розміщується у мережі*, тобто інформація і авторство залишаються анонімними;
- Ви отримуєте звіт, підготовлений за допомогою ліцензованого програмного забезпечення; порівняльну таблицю однакових фрагментів тексту із зазначенням джерела; офіційний звіт про надану послугу із зазначенням результатів;
- Ви отримуєте вичерпну інформацію про текстові збіги у Вашому дослідженні та дослідженнях інших авторів не тільки українською, але і російською та англійською мовами;
- Ви користуєтесь програмним забезпеченням, яке використовується тільки спеціалізованими науковими та освітніми установами і розроблене виключно для пошуку текстових збігів саме у наукових дослідженнях, а не у публіцистиці, рекламних веб-сайтах тощо;
- Виключна робота з авторами – ніхто, крім автора тексту, не зможе замовити у нас перевірку цього тексту, що забезпечить Вас від перевірок третіми особами;
- Ви отримуєте можливість коректно оформити посилання на першоджерела;
- Існує можливість перевірки будь-яких наукових досліджень: статей, рефератів, авторефератів, дисертацій, доповідей, тез, звітів тощо.

Терміни і вартість перевірки і надання звіту:

Характер наукової роботи	Терміни (робочих днів)	Вартість
Докторська дисертація	5 – 10	5500 грн
Кандидатська дисертація	3 – 7	3500 грн
Автореферат	1 – 2	500 грн
Стаття (обсягом до 12 сторінок)	1 – 2	500 грн
Інші види робіт	За домовленістю	За домовленістю

Для того, щоб замовити послугу, Вам необхідно звернутись електронною поштою до Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій, вказавши у темі листа «Оцінка унікальності тексту». У листі вкажіть адресу для листування, додайте файл у форматі MS Word з текстом наукового дослідження. Фахівець відповідного відділу надасть Вам відповідь щодо процедури здійснення експертизи.

Контактна особа:

Шумилова Тетяна – молодший науковий співробітник

Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій.

+38 (048) 709-38-69

+38 (093) 253-57-15

shumilova@iei.od.ua

З повагою,
дирекція Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 10

Коректура • О. Буркало

Комп'ютерна верстка • Н. Кузнецова

Формат 60x84/8. Гарнітура Pragmatica.
Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 17,82. Ум.-друк. арк. 19,29.
Підписано до друку 05.03.2019. Наклад 100 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
73021, 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 № 6424 від 04.10.2018 р.