

ПРИЧОРНОМОРСЬКИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІКИ ТА ІННОВАЦІЙ

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 8



Одеса
2018

Редакційна колегія:

Наконечний Володимир Васильович – доктор наук з державного управління, доцент

Шапошников Костянтин Сергійович – доктор економічних наук, професор

Бухтатий Олександр Євгенійович – кандидат наук з державного управління

Авраменко Наталія Вікторівна – доктор наук з державного управління, доцент

Акімов Олександр Олексійович – кандидат наук з державного управління, доцент

Бендаравечіне Ріта – Ph.D., професор публічного адміністрування

Біла Світлана Олексіївна – доктор наук з державного управління, професор публічного адміністрування

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 № 11 від 26.11.2018 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****Карпюк С.В.**

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СУЧАСНОГО ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНОГО
ОБҐРУНТУВАННЯ ФЕНОМЕНА «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ» В КОНТЕКСТІ
ПАРАДИГМАЛЬНИХ ОСНОВ ЙОГО ПРАКТИЧНОГО ЗДІЙСНЕННЯ.....7

Кириченко Г.В.

ГЕНЕЗИС ТА ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТЕОРІЇ ІМІДЖУ
ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В ІСТОРІКО-ЦИВІЛІЗАЦІЙНІЙ
ПАРАДИГМІ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ.....12

Пугач В.Г.

ДЕРЖАВНИЙ АПАРАТ У ТРАНСНАЦІОНАЛЬНІЙ
КОНФІГУРАЦІЇ ВЛАДИ.....18

СЕКЦІЯ 2**МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ****Вавренюк С.А.**

МЕХАНІЗМ МОБІЛЬНОСТІ СТУДЕНТІВ
ЯК ЗАСІБ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ОСВІТИ В УКРАЇНІ.....23

Горбата Л.П.

ГРОМАДЯНСЬКА ПАРТИСИПАЦІЯ
ЯК ОСНОВНИЙ ЕЛЕМЕНТ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІДКРИТОСТІ
В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....27

Запорожець Т.В.

ІНТЕЛЕКТУАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ:
ДЖЕРЕЛОЗНАВЧИЙ АНАЛІЗ ДИСКУРСНОГО ПОЛЯ.....32

Kostiuk T.O.

PUBLIC ADMINISTRATION AND BUSINESS CHALLENGES FOR HEIS:
UKRAINIAN WAY AND INTERNATIONAL PRACTICE.....36

Крилова І.І.

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У СФЕРІ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ В УКРАЇНІ.....40

Марусіна Л.М.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РІВНОГО ДОСТУПУ ДО ОСВІТИ ДІТЕЙ
З ОСОБЛИВИМИ ПОТРЕБАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....48

Николаєва В.І.

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ
СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ В СІЛЬСЬКІЙ МІСЦЕВОСТІ.....53

Циган В.В.

ОСНОВНІ НАПРЯМИ МАРКЕТИНГОВОЇ СТРАТЕГІЇ ЗАКЛАДІВ
ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ У ВЗАЄМОДІЇ З РОБОТОДАВЦЯМИ.....59

Ширинова Алия

К ВОПРОСУ О ПРИМЕНЕНИИ ИНСТРУМЕНТОВ НЕТАРИФНОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЭД (ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ)
В КОНТЕКСТЕ ПРАВИЛ ВТО (ВСЕМИРНАЯ ТОРГОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ).....64

| | |
|---|-----|
| Шмагун А.В. НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЧИННИК РОЗВИТКУ ПРИРОСТУ ЗНАТЬ ДЕРЖАВНОЇ МОВНОЇ ПОЛІТИКИ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ..... | 724 |
|---|-----|

**СЕКЦІЯ 3
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА**

| | |
|--|----|
| Мельничук Т.П. ПРИНЦИП ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВАХ..... | 80 |
|--|----|

**СЕКЦІЯ 4
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

| | |
|---|----|
| Бачевська І.П. АНАЛІЗ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД (НА ПРИКЛАДІ ІВАНО-ФРАНКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ) | 85 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| Войцеховська О.В., Товсточуб Ю.В. РОЛЬ ЛІДЕРСТВА В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ..... | 93 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| Філоненко В.С., Філоненко А.А. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ..... | 97 |
|--|----|

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

| | |
|---|-----|
| Мартьянова Р.А. УДОСКОНАЛЕННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ШЛЯХОМ ЗАПРОВАДЖЕННЯ МІГРАЦІЙНОЇ АМНІСТІЇ ЯК ЧИННИКА ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ..... | 102 |
|---|-----|

| | |
|---|-----|
| Шевчук І.В. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ СИСТЕМИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ..... | 109 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| Шестаковська Т.Л. ФАКТОРИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ В УКРАЇНІ..... | 113 |
|--|-----|

| | |
|---------------------------------------|-----|
| НОВИЙ ВИД НАУКОВИХ ПОСЛУГ..... | 118 |
|---------------------------------------|-----|

CONTENTS

SECTION 1

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Karpiuk S.V.

CONCEPTUAL PRINCIPLES OF MODERN THEORETICAL METHODOLOGICAL
SUBMISSION OF THE “PUBLIC ADMINISTRATION” FENOMEN IN THE CONTEXT
OF PARADIGMAL BASIS OF ITS PRACTICAL IMPLEMENTATION.....7

Kyrychenko H.V.

GENESIS AND FEATURES OF THE MODIFICATION
OF IMAGE THEORY OF STATE AUTHORITIES IN THE HISTORICAL
AND CIVILIZATIONAL PARADIGM OF THE STATE DEVELOPMENT.....12

Puhach V.H.

STATE APPARATUS UNDER TRANSNATIONAL
CONFIGURATION OF POWER.....18

SECTION 2

MECHANISMS OF STATE MANAGEMENT

Vavreniuk S.A.

THE MECHANISM OF STUDENT MOBILITY AS A MEANS
OF IMPROVING THE QUALITY OF EDUCATION IN UKRAINE.....23

Horbata L.P.

CIVIC PARTICIPATION AS THE MAIN ELEMENT
OF INFORMATION OPENNESS OF ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES.....27

Zaporozhets T.V.

INTELLECTUAL ADMINISTRATION:
SOURCE ANALYSIS OF DISCUSSION FIELD.....32

Kostiuk T.O.

PUBLIC ADMINISTRATION AND BUSINESS CHALLENGES FOR HEIs:
UKRAINIAN WAY AND INTERNATIONAL PRACTICE.....36

Krylova I.I.

FORMATION AND REALIZATION OF THE STATE POLICY
IN WATER SUPPLY AND WASTEWATER SECTOR IN UKRAINE.....40

Marusina L.M.

PROVIDING EQUAL ACCESS TO THE EDUCATION OF CHILDREN
WITH SPECIAL NEEDS IN DECENTRALIZATION CONDITIONS.....48

Nykolaieva V.I.

PUBLIC ADMINISTRATION PECULIARITIES
OF SOCIAL WORK SYSTEM IN RURAL AREAS.....53

Tsyhan V.V.

THE MAIN DIRECTIONS OF THE MARKETING STRATEGY OF VOCATIONAL
EDUCATION INSTITUTIONS IN COOPERATION WITH EMPLOYERS.....59

Shyrynova Alyia

TO THE QUESTION OF TOOLS IMPLEMENTATION
FOR NON-TRADE REGULATION IN THE CONTEXT OF WTO
(WORLD TRADE ORGANIZATION).....64

| | |
|--|-----|
| Shmahun A.V. NORMATIVE-LEGAL FACTOR OF DEVELOPMENT OF THE NATURE OF KNOWLEDGE OF STATE LANGUAGE POLICY IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION..... | 74 |
| SECTION 3 PUBLIC SERVICE | |
| Melnychuk T.P. THE PRINCIPLE OF PROFESSIONALISM DURING THE PUBLIC SERVICE IN EUROPEAN STATES..... | 80 |
| SECTION 4 LOCAL GOVERNMENT | |
| Bachevska I.P. ANALYSIS OF SOCIAL AND ECONOMICAL DEVELOPMENT OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES (ON EXAMPLE OF IVANO-FRANKIVSK REGION)..... | 85 |
| Voitsekhovska O.V., Tovstochub Yu.V. THE ROLE OF LEADERSHIP IN THE LOCAL GOVERNMENT SYSTEM..... | 93 |
| Filonenko V.S., Filonenko A.A. LOCAL SELF-GOVERNMENT: THEORETICAL ASPECTS..... | 97 |
| SECTION 5 STATE GOVERNMENT IN THE SPHERE OF PUBLIC SECURITY AND PROTECTION OF THE PUBLIC ORDER | |
| Martianova R.A. IMPROVEMENT OF MIGRATION POLICY BY INTRODUCING MIGRATION AMNESTY AS A FACTOR TO COUNTERACT ILLEGAL MIGRATION..... | 102 |
| Shevchuk I.V. CONCEPTUAL BASIS OF THE ECONOMIC SECURITY SYSTEM OF UKRAINE..... | 109 |
| Shestakovska T.L. FACTORS OF FORMATION OF THE STATE POLICY OF INNOVATIVE DEVELOPMENT OF AGRICULTURAL SECTOR IN UKRAINE..... | 113 |
| A NEW TYPE OF SCIENTIFIC SERVICES | 118 |

СЕКЦІЯ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СУЧАСНОГО ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНОГО ОБҐРУНТУВАННЯ ФЕНОМЕНА «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ» В КОНТЕКСТІ ПАРАДИГМАЛЬНИХ ОСНОВ ЙОГО ПРАКТИЧНОГО ЗДІЙСНЕННЯ

CONCEPTUAL PRINCIPLES OF MODERN THEORETICAL METHODOLOGICAL SUBMISSION OF THE "PUBLIC ADMINISTRATION" FENOMEN IN THE CONTEXT OF PARADIGMAL BASIS OF ITS PRACTICAL IMPLEMENTATION

Державне управління у країнах світу нині суттєво трансформується у зв'язку з радикальними змінами суспільств (країн) та тими глобальними процесами, які його зумовлюють. Таке управління дедалі більше набуває характеру демократичного, відкритого, публічного процесу, стає управлінням, соціальним за своєю суттю і призначенням. Радикально змінюються політичні, правові та адміністративні функції державного управління, а, отже, йдеться про формування принципово нової моделі такого управління.

Ключові слова: управління, державне управління, принципи державного управління, форми державного управління, принципи державного управління в країнах Європи.

Государственное управление в настоящее время в разных странах существенно трансформируется в связи с радикальными изменениями обществ (стран) и теми глобальными процессами, которые его обуславливают. Такое управление все больше приобретает характер демократического, открытого, публичного процесса, становится управлением, социальным по своей

сущности и назначению. Радикально меняются политические, правовые и административные функции государственного управления, а, следовательно, речь идет о формировании принципиально новой модели такого управления.

Ключевые слова: управление, государственное управление, принципы государственного управления, формы государственного управления, принципы государственного управления в странах Европы.

Public administration in the world is undergoing significant transformation in the context of radical changes in societies (countries) and the global processes that make it happen. Such management becomes more and more the character of a democratic, open, public process, becoming a social management in its essence and purpose. Radically changing political, legal and administrative functions of public administration, and, therefore, it is about the formation of a fundamentally new model of such management.

Key words: management, public administration, principles of public administration, forms of public administration, principles of public administration in European countries.

УДК 351

Карпюк С.В.

аспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональна Академія управління персоналом

Постановка проблеми у загальному вигляді. Державне управління як цілісний феномен, один із видів соціального управління, процедурна технологія і нині становить великий науковий інтерес за багатьох обставин, серед яких більшість фахівців виділяє: а) радикальні трансформації сучасних держав і суспільств (зміна політичних систем, політичних режимів, систем влади в країнах тощо; б) глибина демократизації взаємин держав і громадянських суспільств; в) трансформація самого державного управління під впливом і шляхом інформатизації суспільних відносин, використання нових управлінських технологій інноваційного характеру; г) радикальна зміна ролі і призначення державного службовця і загалом державної служби, покликаних найперше дбати про права і свободи людини, соціальне забезпечення громадян тощо. Принципового характеру набувають проблеми

«переростання» державного управління у т. зв. «публічне управління», змінюється спектр управлінських дій держави, по-новому виявляє себе більшість важливіших принципів державного управління, їх практична реалізація. Цілісно, з огляду на вищезазначене, державне управління у ХХІ ст. трансформується, будуватиметься на демократичних, людиноцентричних, гуманістичних засадах, а тому потребує і більш глибокого, комплексного аналізу і осмислення, насамперед, на теоретико-методологічному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливе значення для з'ясування і розкриття сутнісних особливостей і характеристик державного управління як складного і доволі мінливого у часі соціального феномена мають праці таких відомих українських та зарубіжних фахівців, як Г.В. Атаманчук, В.Д. Бакуменко, К. Девіс, Б.С. Єрасова, Л.О. Карпова, А.І. Кома-

рова, В.М. Князєв, Т. Лемберт, В.А. Малахова, М.І. Мельник, А. Моль, В.О. Моляка, М. Мескон, Л.П. Наборна, Н.Р. Нижник, Б.В. Новікова, О.Ю. Оболенський, Г. Райт, В.А. Скуратовський, В.П. Тронь, У. Уеллс, С.А. Чукут, В.В. Цветков, Н. Фрейнсер, Г.В. Щокін та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. За усієї багатоаспектності сформульованої проблеми, мало дослідженими у теоретичному плані є питання, що пов'язані із: а) трансформаціями державного управління в контексті зміни суті ролі і призначенні сучасних держав; б) «переростанням» державного управління у «публічне адміністрування», його подальшою демократизацією; в) парадигмальними змінами принципів та засад державного управління тощо.

Мета статті – спроба сформулювати основні концептуальні засади сучасного теоретико-методологічного обґрунтування феномена «державне управління» в контексті парадигмальних основ його практичного здійснення в умовах трансформації сучасних держав і суспільств.

Виклад основного матеріалу. Державне управління є важливішим механізмом врядування і забезпечення сталого, поступального, демократично-прогресивного розвитку усіх нині наявних країн і суспільств. Для того, аби найповніше усвідомити його сутнісні особливості, призначення і роль у житті великих людських спільнот, варто брати до уваги багато складників, пов'язаних головним чином зі зміною форм держав та форм управління державами (владою) суспільними відносинами. Спробуємо сформовану сентенцію обґрунтувати дещо детальніше.

Сучасним державам характерні трансформації, що пов'язані зі зменшенням авторитарних командно-розпорядчих функцій. Як зазначає авторитетний російський фахівець у галузі державного управління Г. Атаманчук, держава нині дедалі більше виступає як форма суспільства, якій делеговано головне право – право розпорядження суспільними справами. У цьому плані головними стають відносини між владою і суспільством [1, с. 43].

Обґрунтування поняття «управління», а, отже, і цілісне осмислення поняття «державне управління» як складний, багатоаспектний процес, бере свій початок, як відомо, ще з 1930-х рр. ХХ ст., коли відомий французький дослідник А. Файоль, а потім американський вчений Л. Урвік сформулювали положення про так зване «загальне управління» або «принципи адміністрації» [4]. В основу такого управління вони заклали такі головні принципи діяльності адміністрації: планування, органі-

зація, управління персоналом, керівництво, координація, звітність і фінансування.

У середині ХХ ст. починає формуватися теорія публічного управління, оскільки з великими змінами функціонування сучасних суспільств на провідне місце виходять фактори, пов'язані з управлінням людськими ресурсами (М. Фоллет, Д. Макгрегор, Дж. Муні, А. Рейлі та ін.). З цього часу принципово по-новому розглядається і державне управління, що істотно пояснюється саме як публічна діяльність, публічний менеджмент. Можна при цьому сповна погодитися з позицією українського дослідника проблем державного управління В.Д. Бакуменка, що сутність такого управління полягає в єдності двох нерозривних складників – політичної і адміністративної [2]. Перший пов'язаний із відповідними політичними рішеннями, а другий – з організацією виконання політичних (державних) рішень.

Через велике розмаїття пояснень сутності публічного управління є потреба звернутися до позиції російського дослідника В. Чиркіна, який вважає, що таке управління – це відособлена і складна соціальна система, яка включає три основних складники: 1) державна адміністрація (найперше три основних гілки влади та президентська адміністрація); 2) адміністрація тих організацій, що надають публічні послуги та публічних організацій; 3) адміністрація публічних підприємств із державним, переважно державним і муніципальним майном [12]. Вочевидь, «публічний орган державного управління» як феномен є більш «ширшим» поняттям порівняно з «державним» чи «адміністративним органом». Підкреслимо, що нині державне управління дедалі більшою мірою пояснюється саме як публічне адміністрування, оскільки від такого управління загалом вимагається дедалі більша демократичність, відкритість, тісне поєднання державного управління з функціонуванням громадянського суспільства.

Державне управління у будь-яких його формах здійснюється з метою регулювання усіх суспільних процесів шляхом, перш за все, законодавства, коли встановлюються загальні, типові правила (норми) поведінки усіх людей у всіх сферах суспільного життя і силою своєї влади держава намагається забезпечити їх дотримання. При цьому використовуються різні механізми керування цим процесом: економічні, ціннісні, нормативні, моральні тощо. Аби не допустити певної узурпації влади в процесі управління суспільством, позбавитися деяких несприйнятих громадянами функцій в управлінні, максимально наблизити таке управління суспіль-

ними процесами до людини, держава деяку частину розпорядчо-організаційних, регулятивних, нормотворчих, фінансово-економічних та інших функцій делегує різним суб'єктам управління, залишаючи за собою найбільш наукоємні, стратегічного характеру управлінські дії і процеси. Зрештою, це вкрай необхідно, аби не виникало, не загострювалося і не поглиблювалися протиріччя між владою і суспільством. Крім того, у дійсно демократичному суспільстві сама влада має бути захищеною у належному контролі себе з боку народу, суспільства, тобто у соціальному контролі. «Фатальна помилка сучасної російської політики, – пишуть, зокрема, російські вчені А. Гладишев, В. Іванов і В. Патрушев, – полягає в тому, що все зводиться до захоплення влади. Тим часом суть політичного керівництва за наявності влади – управління суспільним справами, залучення до цього всього суспільства, його громадянських інститутів і усіх громадян, делегуючи їм владні функції, ресурси і разом із ними розвиваючи самодіяльність, самоуправління людей, організуючи роботу суспільства на шляху соціального прогресу» [8, с. 3]. Таке зауваження цілком варто адресувати і до проблем сучасного державного управління як такого.

У контексті вищевикладеного є потреба ще раз повернутися до проблеми державного управління саме як управління соціального. Згадаймо яскравий вираз М. Вебера (Німеччина): «Держава <...> є відношення влади людей над людьми, що спирається на легітимне насилля як засіб» [3, с. 646]. УГ. Атаманчука (Російська Федерація) держава є «публічною і легітимною (нормативно вираженою) владною силою суспільства» [1, с. 43].

Спектр управлінських дій держави досить широкий, однак (поряд з економічною, науко-технічною, військово-оборонною і т. п. політиками) все ж особливе місце належить соціальній політиці, соціальному управлінню, мета яких – створення максимально сприятливого соціального клімату, управління інтересів і дій найрізноматніших соціальних груп суспільства (соціальний консенсус). Основними суб'єктами соціальної політики у будь-якій державі були і залишаються законодавчі, виконавчі, судові органи влади, широкий спектр соціальних інститутів (урядові і громадські структури), взаємодія яких має використовуватися на благо громадянина і суспільства.

З усіх наявних теоретичних визначень поняття «державне управління» таким чином обираємо те, що вміщено у першому томі восьмитомної Енциклопедії державного управління, підготовленої великим науковим

колективом НАДУ при Президентів України, яка побачила світ у 2011 р.: «Державне управління (англ. governance) – діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітніших груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами» [5, с. 157]. Звідси кілька основоположних значень (якостей) державного управління:

а) таке управління є досить специфічним видом управлінської діяльності, що має суб'єкта (держава, органи державної влади), об'єкти (громадяни, окремі моделі спільноти (соціальні, професійні тощо) і суспільство (соціум);

б) як конкретний вид діяльності зі здійснення державної влади державне управління має власні функціональну та компетентістну (за визначенням М. Вебера) специфіку;

в) державне управління є конкретним способом функціонування та практичної реалізації влади держави, яка, своєю чергою, є головним інструментом політичної системи будь-якого суспільства;

г) за своїм практичним змістом державне управління, на думку визнаного українського вченого В. Цветкова, за своїм змістом є процесом реалізації державної влади, її зовнішнім, матеріалізованим вираженням, яке поза цим не існує [10].

У державному управлінні діяльними є найперше політичні, правові та адміністративні функції, існування, поєднання (і розмежування) яких спричинили фактично два основних теоретико-практичних підходи до пояснення суті державного управління. Якщо за першим (американським) підходом державне управління пояснюється саме як феномен, спрямований на усі процеси і функції управління, що знаходяться у віданні держави, то за європейським підходом державне управління розглядається головним чином як специфічна підгалузь права. Хоча обидва підходи є досить специфічними, скоріше умовними, в українській науковій думці домінує європейський, в якому поділ такого управління пов'язаний із трьома різними гілками влади.

Найбільше різних поглядів маємо щодо функціонального призначення державного управління. Усі вони пов'язані з діяльністю держави (її влади), але спрямовані на:

а) досягнення державою певних цілей шляхом використання усіх наявних ресурсів (А. Файоль, Г. Райт);

б) організацію та оптимальне упорядкування усіх соціальних процесів у суспільстві (В. Цветков);

в) позитивний вплив на забезпечення усієї життєдіяльності людей (Г. Атаманчук).

Суттєвий вплив на видозміну суті, змісту державного управління має глобальна демократизація суспільних відносин, формування принципово інших засад громадянської самоврядності, розвиток і посилення впливу на державу громадянського суспільства.

До основних правил (принципів) державного управління у країнах Європи, які свого часу були визначені правовою практикою Європейського Союзу, систематизовані й описані в спеціальному документі SIGMA «Європейські принципи державного управління» [13], належать:

- принцип верховенства права або принцип управління за законом. По-перше, влада, органи державної влади мають виконувати свої функції виключно у межах закону. По-друге, велике значення має рівень правової компетенції громадян, органів влади, судових органів, які покликані максимально дотримуватись норм законів. По-третє, виникає потреба чітко дотримуватись процедурних норм (процедурна справедливість), коли розглядаються справи, пов'язані з дотриманням закону;

- принцип відкритості, прозорості в державному управлінні. Йдеться про відкритість і прозорість у вивченні стану справ, проведенні різних аналізів і перевірок, завдяки чому усі мають бути рівні перед законом, підзвітні за виконання покладених на них обов'язків;

- принцип підзвітності. За усієї відкритості, прозорості державного управління має бути забезпечена відповідальна підзвітність нижчих органів (адміністрацій) вищим. Це стосується і діяльності судових органів;

- принцип продуктивності та ефективності. Затрачені на здійснення будь-чого ресурси мають дати відповідні результати, а тому державні органи влади, органи виконавчої влади на місцях мають постійно визначати рівень продуктивності та ефективності державно-управлінських рішень, аналізувати причини їх неефективності, відшукувати резерви щодо підвищення такої ефективності [9].

Великий інтерес становить проблема, пов'язана із систематизацією принципів державного управління, виділенням тих із них, що вирішальним чином впливають на прийняття державно-управлінських рішень. На думку групи українських вчених-працівників НАДУ при Президентові України, ними є принципи: а) об'єктивності державного управління; б) універсальності; в) випереджаючого стану

у державному управлінні; г) демократизму; г) розподілу влади у державному управлінні; д) законності; е) оптимізації в управлінні.

Відомий український фахівець у галузі державного управління В.Д. Бакуменко зазначає, що принципи державного управління – це відповідні закономірності такого процесу, що не лише відповідним чином науково обґрунтовані, але «в певних випадках – і законодавчо закріплені положення, відповідно до яких будується і функціонує система державного управління» [2, с. 491].

В.Д. Бакуменко, на відміну від вищенаведених, виділяє, на його думку, найбільш суттєві принципи державного управління:

- самоорганізації систем;
- зворотного зв'язку;
- ресурсозбереження;
- оптимального управління;
- релевантності інформації (виокремлення інформації);
- соціальної відповідальності;
- цілепокладання [2, с. 491].

І, все ж, вважає вчений, на прийняття належних державних рішень визначальним чином впливають такі принципи:

- об'єктивності державного управління (дотримання об'єктивних вимог, закономірностей, реальних можливостей у діяльності суспільних сил). Цей принцип є можливістю реально використовувати лише за умови максимального вивчення, аналізу реального стану в суспільстві, в тій сфері, яка піддається управлінню, використання елементів прогнозування, здійснення певного передбачення ходу стану справ тощо. В такій ситуації прийняття державно-управлінських рішень буде оптимальним і максимально результативним;

- принцип випереджального стану управління. Суб'єкт управління має не стільки орієнтуватися на минуле, досягнуте, скільки спрямовуватися у майбутнє (планування і організація діяльності від раніше досягнутого);

- принцип поділу влади (йдеться про поділ влади, розподіл владних повноважень на основі принципу субсидіарності, демократизму, оптимальної децентралізації влади). За усієї цілісності, єдності державної влади, вона має раціонально поділятися між трьома основними гілками, а владні повноваження – між центром і регіонами, а загалом – між державою і громадянським суспільством;

- принцип демократизму. Завдяки цьому принципу існує народовладдя, реально функціонує місцеве самоврядування, люди беруть участь в управлінні справами держави;

- принцип законності. Закон – обов'язковий для усіх, його дотримання – важливіша

умова сталого, прогресивного суспільного розвитку;

- принцип оптимізації управління. Усі рівні управління мають діяти відповідно до своїх повноважень, функцій, що, однак, не заперечує ініціативи, активності, творчості людини, органу управління.

Висновки.

1. Феномен «державне управління», що набуває дедалі більшого пояснення як «публічне адміністрування», є історико-генезисно мінливим, оскільки змінюються держави, їх взаємини із громадянським суспільством, великою мірою даються в знаки процеси демократизації суспільних відносин.

2. Державне управління у майбутньому зіткнеться з проблемою дедалі більшої його децентралізації, пов'язаної з демократизацією, реформуванням політичних систем багатьох, особливо великих високорозвинутих держав. Тут доречним є вислів японо-американського політолога Ф. Фукуяма, який пише: «Централізовані авторитарні корпорації потерпають невдач із тих самих причин, що і централізовані і авторитарні держави, – вони не справляються з інформаційними потребами світу, що стрімко ускладнюється, в якому живуть» [11, с. 276].

3. Державне управління в майбутньому принципово змінюватиметься за своєю сутністю, характером з тієї причини, що його співпраця з місцевим самоврядуванням дедалі більше буде підпорядкована системі надання людям різноманітних, соціальних послуг, підвищенню їх якості. Крім того, вже нині радикально змінюється уся соціальна політика і, відповідно, державне провадження такої політики. Патерналістська турбота держави про таку політику зміниться самореалізацією її шляхом різних фондів, підприємницьких структур, громадських організацій, волонтерської діяльності тощо. Патерналізм держави збережеться лише стосовно молоді, людей (громадян) абсолютно недездатних.

Теоретичне поглиблення і продовження дослідження феномена «державне управління» у викладеному контексті дасть змогу глибше осмислити суть політико-соціальних організаційних та інших засад модерніза-

ції державного управління, визначити парадигмальні особливості його трансформації на сучасному етапі розвитку країн і суспільств.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Изд-во юридическая литература. 1997. 512 с.
2. Бакуменко В.Д. Державно-управлінські рішення: навч. пос. К.: ВГМ АМУ, 2011. 444 с.
3. Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. 721 с.
4. Дегтяр О.А. Роль системы публичного управления в социальной сфере. Публічне урядування. 2016. № 1(2). К.: ДП «Видавничий дім «Персонал». С. 89–94.
5. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентіві України; наук.-ред. Колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011 / Т. 1: Теорія державного управління / наук. ред. колегія: В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.
6. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентіві України; наук.-ред. Колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011 / т. 8: Публічне урядування / наук. ред. колегія: Ю.В. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) [та ін.]: Львівський регіональний інститут державного управління / Національна академія державного управління при Президентіві України. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. 712 с.
7. Закон України «Про державну службу»: чинне законодавство із змінами та допов.: станом на 12 листопада 2018 р. Офіц. текст. К.: Аперта, 2018. 80 с.
8. Основы социально управления: учебное пособие / А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, В.И. Патрушев и др. под ред. В.Н. Иванова. М.: Прогресс, 2011. 271 с.
9. Пронкин С.В. Государственное управление зарубежных стран / С.В. Пронкин, О. Е. Петрунина. М.: Аспект Пресс, 2001. 492 с.
10. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт.; наук. кер. В.В. Цветков. К.: Оріяни, 1998. 521 с.
11. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию: пер. с англ. М.: ООО Издательство ЗАО НПП «Ермак». 2004. 730 с.
12. Чиркин В.Е. Публичное управление «на местах»: некоторые вопросы российского и зарубежного опыта. Журнал российского права. 2014. № 10 (24). С. 39–48.
13. European Principles for Public Administration, Sigma Papers. Paris, 1998. № 27.

ГЕНЕЗИС ТА ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТЕОРІЇ ІМІДЖУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В ІСТОРИКО-ЦИВІЛІЗАЦІЙНІЙ ПАРАДИГМІ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

GENESIS AND FEATURES OF THE MODIFICATION OF IMAGE THEORY OF STATE AUTHORITIES IN THE HISTORICAL AND CIVILIZATIONAL PARADIGM OF THE STATE DEVELOPMENT

У статті досліджується історико-цивілізаційний генезис формування, становлення та розвитку теорії іміджу органів державної влади. На основі визначення періодизації виникнення держави сформульовані теоретичні засади формування іміджу органів державної влади, визначаються його зміст та особливості побудови. Акцентується на зростанні ролі іміджу в процесі взаємодії між сучасними органами державної влади і суспільством.

Ключові слова: імідж, держава, органи державної влади, імідж органів державної влади, державне управління.

В статье исследуется историко-цивилизационный генезис формирования, становления и развития теории имиджа органов государственной власти. На основе определения периодизации возникновения государства сформулированы теоретические основы формирования имиджа органов государственной власти, определяются

его содержание и особенности построения. Акцентируется внимание на росте роли имиджа в процессе взаимодействия между современными органами государственной власти и обществом.

Ключевые слова: имидж, государство, органы государственной власти, имидж органов государственной власти, государственное управление.

The article deals with the historical and civilization genesis of the formation, and development of the image theory of state authorities. On the basis of the definition of the state periodization, the theoretical principles of forming the image of public authorities are formulated, content and features of its construction are determined. The emphasis is on increasing the role of image in the process of interaction between modern state bodies and society.

Key words: image, state, bodies of state power, image of state authorities, public administration.

УДК 351

Кириченко Г.В.
аспірант кафедри
публічного адміністрування
Міжрегіональна Академія
управління персоналом

Постановка проблеми у загальному вигляді. Важливою умовою ефективної діяльності органів державної влади є підтримка та довіра з боку громадськості, яка забезпечується позитивним сприйняттям їх іміджу. Процес формування, становлення та розвитку іміджу державних органів залежить безпосередньо від еволюції органів державної влади та історичного контексту розвитку держави та державного управління загалом. Значущість теоретико-історичного аналізу еволюції іміджу органів державної влади полягає у визначенні його системної трансформації, що передбачає оптимізацію діяльності органів державної влади, узгодження їх функціональної діяльності із вимогами соціуму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим аспектам формування позитивного іміджу державного службовця, державної влади, механізмів формування іміджу державних установ, удосконалення взаємодії органів державної влади з громадськістю у процесах державного управління присвячені праці В. Бебика, Р. Войтовича, М. Головатого, С. Колоска, Ю. Падафет, І. Пантелейчук, Г. Почепцева, Є. Ромата, С. Серьогіна, Ю. Сурміна, В. Тертичка, Т. Федорів, І. Хожило та інших.

Однак відсутність системного, комплексного дослідження генезису формування, ста-

новлення та розвитку теорії іміджу державних органів зумовлює його актуальність.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проблема формування позитивного іміджу державних органів вимагає аналізу й узагальнення інформації, що стосується питань еволюції органів державної влади в контексті історичної ретроспективи.

При цьому найперше береться до уваги те, що трансформація іміджу органів державної влади визначальним чином пов'язана з процесами зародження, розквіту і занепаду держави як політичного інституту в окремо взятих країнах, хоча у цьому плані є спільне (для багатьох країн) й особливе (для окремо взятих національних держав).

Мета статті. Метою роботи є дослідження й аналіз генезису формування, становлення та розвитку теорії іміджу державних органів у контексті їх історичної еволюції.

Виклад основного матеріалу. В енциклопедичних виданнях держава визначається як універсальна політична форма організації суспільства, яка характеризується суверенною владою, реалізацією своїх повноважень на певній території через систему спеціально створених органів управління, за допомогою яких здійснюється політичне, економічне, ідеологічне керівництво суспільством, а також

управління загальносуспільними справами [3, с. 122].

Історію виникнення держави як політичної форми організації суспільства можна поділити на дві великих епохи, котрі зумовили сутність та відповідні форми держави, а саме:

– епоха кастово-станового суспільства, де держава за своєю суттю є виразником інтересів вузьких класових угруповань (рабовласницька та феодална держави);

– епоха громадянського суспільства, формування якого починається з перших буржуазних революцій. На цьому історичному етапі держава починає виражати загально-соціальні інтереси.

Основним критерієм поділу на ці дві великі історичні епохи виступає соціально-економічний стан суспільства. Водночас варто зазначити, що їх хронологічні межі не є однаковими для всіх зарубіжних країн. Це зумовлено вже цивілізаційними розвитком того чи іншого суспільства.

Формування інститутів державних органів у різних країнах мало свої специфічні особливості, зумовлені їхньою приналежністю до східного або західного типу цивілізаційного розвитку.

Відмінність східного та західного цивілізаційного шляху розвитку полягала в тому, що на Сході не був розвинутий інститут приватної власності і, як наслідок, не були сформовані приватновласницькі відносини, відносини приватного товарного виробництва, на відміну від Заходу, де наявність приватної власності стала підґрунтям суспільного розвитку. Своєю чергою, відсутність приватної власності визначала застійний характер східних соціальних структур, унеможливила розвиток тих політичних і правових інститутів, які були покликані обслуговувати потреби громадянського суспільства (яке є продуктом західної цивілізації) [9].

Своєю чергою, в межах східної цивілізації можна виділити так звані «локальні» цивілізації, наприклад, давньосхідна, далекосхідна, арабська (мусульманська).

Специфічною рисою політичної організації, зокрема давньосхідних суспільств, виявилася державність у формі деспотії («деспот» від давньогрецьк. – повелитель, що уособлює необмежену владу однієї особи).

Аналіз наукових праць, присвячених питанням «східної деспотії», дав змогу виокремити кілька характерних її ознак, до яких належать: монархічна форма правління з необмеженою владою спадкового, обожнюваного монарха, який є одноосібним законодавцем і вищим суддею; централізована держава з жорстким

режимом, підтримуваним розгалуженим, підлеглим деспотові адміністративним апаратом, що здійснював всеохоплюючий контроль за безправними підданими [9].

У системі східної державної бюрократії існували чітка система рангів і субординація – права людини в деспотії залежали безпосередньо від того, яке місце в соціальній ієрархії вона займала. Східна модель суспільного устрою передбачала нероздільну єдність влади і верховної власності, соціально-політичне і соціально-економічне панування державного апарату над індивідом, який не мав стосовно держави ніяких гарантованих третьою силою прав, але через тяжіючу традицію знаходився під певним патронатом влади. «Царство», засадовим для якого був феномен влади-власності, сприймали як норму, подану згори, як деяку позачасову константу буття [8, с. 63]. Цар (володар) був силою, яка пов'язувала воедино всі ланки політичного та господарського життя країни. У своїй діяльності він спирався не лише на державний бюрократичний апарат, але й на представників релігійного культу – жерців, виключна роль яких полягала у виконанні ритуальної функції. Релігійні ідеї людина сприймала як систему координат, у межах якої визначилися головні напрями її життєдіяльності.

Особливості соціально-економічного та політичного розвитку східних держав визначили специфіку формування іміджу органів державної влади, основним елементом якого був імідж володаря держави. Розвинений бюрократичний апарат не був самостійним суб'єктом державної влади, слугував для забезпечення функціональної діяльності царя, а не держави. Імідж органів державної влади був заміщений індивідуальним іміджем царя. Аналізуючи складові елементи персонального іміджу східного володаря, можна виокремити такі: а) сакральний характер царської влади; б) орієнтація на традицію; в) ритуал; г) царственість; г) наявність харизматичних лідерських якостей; д) символізм [9].

В історії виникнення державності у країнах західної цивілізації виділяються:

I період – I тис. до н. е. – середина XVII – XVIII ст.;

II період – із сер. XVII – XVIII ст. донині.

Хронологічні межі першого періоду обох цивілізацій (західної і східної) зумовлені часом виникнення держави і права у станово-кастових суспільствах (рабовласницьких і феодалних) і часом припинення їх існування, другого періоду – початком становлення в зарубіжних країнах держави і права громадянського суспільства (буржуазної держави), пов'яза-

ного із західними буржуазними революціями середини XVII ст. і кінця XVIII ст. (Англія, США, Франція), буржуазними перетвореннями й революціями в Азії в другій половині XIX ст. (реформи 60-х рр. в Росії і Японії) – початку XX ст. (Росія, Іран, Туреччина, Китай). Еволюція держави громадянського суспільства триває, тому кінцеві межі другого періоду, на нашу думку, ще важко визначити.

Становлення державності в епоху станово-кастового суспільства мало 2 етапи:

1) держави античного світу – I тис. до н. е. – сер. I тис. н. е. (рабовласницькі держави);

2) держави Середньовіччя – сер. I тис. н. е. – XVII – XVIII ст. (феодальні держави):

а) ранньофеодальна держава і право;

б) держава і право часів сеньоріальної монархії;

в) держава і право часів станово-представницької монархії;

г) держава і право часів абсолютної монархії.

Перші традиції державного врядування були започатковані в Давній Греції, і згадки про це можна знайти в «Одіссеї» Гомера. «Грецький поліс мав двоїсту природу, – пише Ф. Шаму, – географічну та людську, що відповідало певній території та групі людей, спільноті громадян. Із цих двох аспектів єдиного політичного утворення другий був більш важливим <...> Грецький поліс – це, перш за все, єдність людей, які його утворюють» [12, с. 244].

Для полісної общини характерний специфічний характер функціонування влади та організації соціального життя, оскільки суб'єктом влади був увесь полісний колектив.

Досліджуючи процеси розвитку демократії в античному світі, А.А. Фісун доходить висновку, що в цей період відбувається відокремлення поняття влади *arche* від поняття *basileia* (правління представників сакральної або військово-адміністративної еліти) [11, с. 12]. Внаслідок цих процесів легітимні повноваження на здійснення влади більше не концентруються в руках однієї особи (царя), а розподіляються між членами суспільства. Влада перестає бути прерогативою певної людини, а стає *politeia* – політією – формою суспільного правління, в якій, на думку давньогрецького філософа Аристотеля, править більшість в інтересах загальної користі. Філософ стверджує, що ця форма правління поєднує в собі найкращі риси аристократії і демократії і водночас позбавлена їхніх крайнощів і недоліків [1].

Характерною особливістю грецького державного управління була відсутність постійно чинного державного апарату, виняток становив нечисленний штат технічних служ-

бовців. Державні посади були виборними, але варто зауважити, що повторного переобрання на одну й ту саму посаду, як правило, не допускали. Посадові особи після закінчення строку їхнього перебування на посаді звітували перед народним зборами. Домінуюче значення народних зборів і Ради втілювало головний принцип політичного мислення стародавніх греків – право участі в управлінні громадянським колективом. Право на вирішення справ свого поліса, державне управління розглядали як одне з найважливіших прав громадянина [9].

На відміну від іміджу органів державної влади країн східної цивілізації, в яких державний апарат не мав власного публічного іміджу, а був уособлений іміджем володаря, структура іміджу державних органів країн західної цивілізації включає в себе як імідж інститутів державної влади, так і персональний імідж правителя, який виступає політичним лідером, рівним серед рівних, першим громадянином. Відсутність у грецьких полісах єдиного верховного володаря (царя), який концентрував усю повноту влади у своїх руках, стала благодатним підґрунтям для формування представницьких органів державної влади, звісно ж, враховуючи специфічні особливості розвитку грецьких полісів. Полісна форма організації та відсутність сильної централізованої влади визначили специфіку (на відміну від Сходу) грецького державного управління, що проявлялось у відсутності розвиненого бюрократичного апарату.

Систему грецького державного управління характеризували публічність і відкритість, державні посади були виборними і підзвітними громадянській общині. Це зумовлювало потребу у формуванні іміджу посадовця як компетентного, незаангажованого, комунікабельного, відкритого до скарг і клопотань співвітчизників. Таким чином, у системі полісної організації сформувався базовий демократичний принцип виборності на державну посаду, що давав змогу змінювати органи управління легальним шляхом, а не за допомогою насильства (змов чи громадянських війн) [9].

За римської доби імідж органів державної влади країн західної цивілізації набуває специфічних особливостей, зумовлених зміною форм державного устрою в римській державі – від аристократичної республіки до республіканської імперії, а згодом суто монархічної імперії. Тому весь період існування римської держави характеризують суттєві трансформації іміджу органів державної влади відповідно до встановленої форми державного устрою (від республіки до імперії).

Римська модель державного управління демонструвала унікальний владний симбіоз – імперську республіку. За часів принципату зберігалися колишні республіканські органи державної влади: збиралися народні збори, діяв Сенат, обирали консулів, трибунів, але центр прийняття політичних рішень перемістився в законодавчо неоформлену раду принцепса – неофіційне вузьке коло наближених до нього людей, які обговорювали та вирішували державні справи.

Дуалізм влади зумовлює формування, відповідно, двох типів іміджу органів державної влади, засадовими для яких є різні ціннісні та моральні якості й погляди на здійснення державної влади. Безперечно, такий «іміджевий коктейль» негативно впливав на формування загального іміджу органів державної влади і потребував розробки нової загальнодержавної вертикалі управління [9].

Наприкінці III ст. н.е. всі зовнішні ознаки республіканського державного устрою зникають і відбувається юридичне оформлення монархічної форми правління. Одноособове управління державою зумовлює зміну іміджевих характеристик органів державної влади. Посада державного службовця перестає бути виборною, суспільство втрачає контроль за діяльністю державної адміністрації. Відбувається процес перетворення управлінської бюрократії на механізм забезпечення влади імператора, яка за таких умов набуває абсолютного характеру.

У IV ст. н.е. під впливом цілої низки внутрішньополітичних криз Римська імперія розпадається на Східну (Візантія) та Західну Римську імперію. Після розпаду Римської імперії відбулося поєднання античних традицій з європейською периферією, що створило підґрунтя для нового типу цивілізаційного розвитку. Ключовим чинником, що визначив головні напрями становлення нових європейських політичних інститутів, стало поширення християнства, яке виступило фундаментом європейської моделі цивілізаційного розвитку.

У Середньовічну добу державне управління розцінювалось як приватна справа володаря. Провінції, кошти, армія і навіть міністри являли собою різні види активів, які належали монархам і могли вільно переходити від одного державця до іншого дипломатичним шляхом або в результаті війни. За такого погляду на державу не існувало поняття врядування в сучасному розумінні цього слова. Замість професійних чиновників існувало коло обраних людей, які служили володарю в певній якості і з якими він спілкувався відповідно до їхнього соціального статусу [9]. Таким чином, за доби

Середньовіччя імідж органів державної влади заміщується індивідуальним іміджем володаря, що зумовлено відсутністю (на той період) власне інституту держави.

У XIV – XV ст. у світовій політиці починається процес формування нового державного і суспільного устрою – національних держав, що був пов'язаний як із розпадом старих імперій, так і з появою і становленням основного суб'єкта національних держав – національної буржуазії.

У цей період створюється централізована бюрократія, постійна армія, налагоджуються дипломатичні відносини через постійне представництво. Саме тоді у політичному дискурсі з'являється термін «державна» (state), який вперше запровадив Н. Макіавеллі у праці «Державець» (1513 р.).

«Державцю немає необхідності мати всі чесноти, але є прямий обов'язок виглядати так, наче він має їх. Іншими словами, виглядати в очах людей співчутливим, вірним слову, милостивим, щирим, благочестивим – і бути таким насправді, але внутрішньо він має бути готовим проявити і протилежні якості, якщо це стане необхідним» [65, с. 95].

Н. Макіавеллі стверджував, що більшість людей судять про імідж державця з огляду на зовнішні ознаки його діяльності, тому для нього надзвичайно важливим є вміння «здаватися» таким, що має п'ять перерахованих чеснот. Саме в цих двох площинах – «бути» і «здаватися» – закладені підвалини майбутньої іміджевої матриці раціонального державного діяча. З одного боку, це реальний імідж (бути), а з іншого – ідеальний (здаватися), які мають корелювати між собою. Вказуючи на необхідність узгодженості реального та ідеального типів іміджу, Н. Макіавеллі зазначає: «Натовп зазвичай захоплюється впливовістю та успіхом <...> Нехтують тільки тими правителями, які виглядають нерішучими, непослідовними та легковажними. Всіх таких якостей має уникати володар, надаючи своїм діям величності, важливості, твердості та відваги» [7, с. 422].

Процес формування нового державного і суспільного устрою національних держав був пов'язаний із появою та становленням головного суб'єкта національних держав – національної буржуазії. Сконцентрувавши у своїх руках значні економічні ресурси, представники буржуазії перетворюються на третій стан, який поруч з аристократією та монархами починає заявляти про свої політичні права. Усвідомлення буржуазією себе як класу призводить до її об'єднання в політичні клуби – прообрази політичних партій.

Монархи, відчуваючи силу третього стану, починають зміцнювати свою владу, що призводить до встановлення в Західній Європі XVI – XVII ст. централізованих абсолютистських династичних держав (Тюдори в Англії, Габсбурги в Іспанії, Бурбони у Франції). На думку західного вченого Е. Гідденса, саме еволюція владних відносин створила всі необхідні передумови для виникнення держав у сучасному розумінні цього слова, які повною мірою сформувались у надрах централізованих абсолютистських монархій [4].

Розмежування державного та приватного інтересів правлячої верхівки сформувало потребу розподілу повноважень і функціональних завдань управлінського апарату. Розвиток капіталізму, становлення нових соціально-економічних відносин зумовили новий формат взаємовідносин між державою та суспільством. Зміцніла буржуазія в результаті тривалої боротьби отримала право участі в роботі державного апарату нарівні з представниками родової аристократії. Відповідно, змінилися критерії добору до органів державної влади, на перший план вийшли не знатне походження, а природні здібності, освіта, компетентність. Розширення якісного складу органів державної влади вплинуло на демократизацію державного управління, а також сприяло подальшому розвитку парламентаризму.

У всіх ланках управлінських структур відбувається систематичний ієрархічний поділ праці між різними галузями державного управління, що закріплюється на законодавчому рівні, де детально регламентують функції та компетенції окремих державних служб і закладів, а також визначають посадові обов'язки чиновників. Відповідно, змінюються вимоги до іміджу посадових осіб, головною умовою добору яких стають професіоналізм, особиста вислуга та знання.

Однією з перших країн, де відбулася «революція в державному управлінні», стала Англія, в якій канцлер казначейства Т. Кромвель (1532–1540 рр.) провів реформування державного апарату, внаслідок якого вищі адміністративні чиновники перетворилися зі слуг короля на державних секретарів [9]. Ці реформи стали предтечею формування сучасної бюрократії.

Термін «бюрократія» був введений у 1765 р. французьким філософом В. де Гурне, який вживав це слово у негативному контексті. Він вважав бюрократію новою формою правління, крім трьох, окреслених Арістотелем: монархії, аристократії, демократії [5, с. 172].

У подальшій перспективі розвиток бюрократичної системи потребував чіткої регламентації. Були розроблені певні правила прийняття

на посаду, розклад роботи, розподіл службових повноважень, просування по кар'єрних щаблях.

З метою позбавлення місцевого дворянства привілеїв на отримання державних посад було запроваджено систему вступних іспитів. Сам факт упровадження вступних іспитів означав, що монархи більше не мали монопольного права призначення на державні посади. Своєю чергою, це давало чиновникам змогу відстоювати свої права, вимагати їхнього дотримання навіть проти королівської волі. Серед найвизначніших прав такого роду були захищеність від невмотивованого звільнення, належний рівень платні, можливість кар'єрного зростання, отримання пенсії [10, с. 90–91]. Зазначені заходи були спрямовані на забезпечення одноманітності, регулярності та належний посадовий рівень компетентності. Кожен із кроків сприяв підвищенню рівня професіоналізму, зміцненню корпоративної атмосфери.

З часом бюрократія перетворюється на закриту систему. Особливо гостро це проявилось на початку XVIII ст., коли бюрократія сформувала власну особливу ідентичність і поставила себе над суспільством.

Створення в європейських країнах у XIX ст. потужного державного бюрократичного механізму потребувало правового регулювання і регламентації взаємовідносин між його представниками, суспільними інститутами та населенням. Принципи раціоналізації державної служби, з урахуванням специфіки державного управління кожної з країн досліджувались багатьма теоретиками і практиками.

В Англії головним ідеологом реформ став Г.Е. Тревел'ян, який підготував у 1854 р. «Доповідь про організацію постійної державної служби», в якій було систематизовано й узагальнено головні проблеми державної адміністрації та запропоновано низку радикальних заходів щодо її оптимізації. Зокрема, вони передбачали: добір чиновників на конкурсних засадах за результатами письмових іспитів, програми яких готували Оксфордський та Кембріджський університети; проведення офіційних атестацій, за результатами яких оцінювали професійну діяльність посадовців, що створювало можливості для подальшого їхнього кар'єрного зростання; ротацию працівників між службами та департаментами з метою подолання фрагментації державної служби; уніфікацію пенсійного забезпечення державних службовців [10, с. 93].

Формування позитивного іміджу органів державної влади вимагало від державних службовців професійного оволодіння техноло-

гією управління, зміст якої досліджував німецький соціолог М. Вебер. На думку вченого, бюрократичний апарат, що безпосередньо здійснює державне управління, має складатися з професійних державних службовців – людей високих моральних якостей. М. Вебер вважав, що без цих складників виникла б фатальна небезпека тотальної корупції, яка б поставила під загрозу суто технічну ефективність державного апарату [1, с. 665].

Інституціоналізація держави, що відбувається в епоху Відродження, призводить до розмежування понять державного інтересу та власного інтересу монарха. Виокремлення держави як самостійного політичного інституту змінює функції бюрократичного апарату, головним призначенням якого стало забезпечення інтересів держави, а не монарха в його прагненні одноосібного здійснення влади. Становлення націй-держав, формування нових принципів зовнішньої та внутрішньої політики трансформує і наповнює новим змістом імідж органів державної влади. Відбувається остаточне розмежування його інституційної та особистісної складників. Структуризація іміджу органів державної влади знаходить своє відображення в нормативно-правових актах щодо реформування державного апарату провідних країн світу.

Висновки. На основі здійсненого теоретико-історичного аналізу еволюції держави можна дійти висновку про генезис формування, становлення та розвитку феномена «імідж органів державної влади».

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі передбачають теоретичну та практичну розробку методик і вдосконалення

технологій формування позитивного іміджу органів державної влади в умовах сучасних трансформаційних процесів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Аристотель. Афинская полития. Государственное устройство афинян / РАН; Московский психолого-социальный ин-т; пер. и примеч. С.И. Радцига. 3-е изд., испр. М.: Флинта, 2007. 233 с.
2. Вебер М. Политика как призвание и профессия: [Избран. произв.]. М.: Прогресс, 1990. 808 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
4. Гідденс Е. Соціологія / пер. з англ. В. Шовкун, А. Олійник. К.: Основи, 1999. 726 с.
5. Крееельд Мартин Ван. Расцвет и упадок государства / пер с англ.; под ред. Ю. Кузнецова и А. Макеева. М.: ИРИСЭН, 2006. 544 с.
6. Макиавелли Н. Государь / пер. с итал. М.: Бизнеском, 2008. 295 с.
7. Макиавелли Н. Избранное. М.: РИПОЛ КЛАССИК, 1998. 800 с.
8. Павленко Ю.В. История мировой цивилизации. Философский анализ. К.: Феникс, 2002. 760 с.
9. Пантелейчук І.В. Теоретико-методологічні засади формування позитивного іміджу органів державної влади: дис. ...докт. наук держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2013. 422 с.
10. Пронкин С.В. Государственное управление зарубежных стран: Учебное пособие / С.В. Пронкин, О.Е. Петрунина. М.: Аспект Пресс, 2004. 414 с.
11. Фисун А.А. Демократия, неопатримониализм и глобальные трансформации: [монография]. Харьков: Константа, 2006. 352 с.
12. Шаму Ф. Цивилизация Древней Греции. Екатеринбург: У-Фактория; АСТ Москва; 2009. 368 с.

ДЕРЖАВНИЙ АПАРАТ У ТРАНСНАЦІОНАЛЬНІЙ КОНФІГУРАЦІЇ ВЛАДИ

STATE APPARATUS UNDER TRANSNATIONAL CONFIGURATION OF POWER

У статті здійснено спробу вирізнити державний апарат у транснаціональній конфігурації влади. З перспективи концепції транснаціонального капіталістичного класу, в межах якої останній тлумачиться як глобальний правлячий клас, котрий вибудовує нову (транснаціональну) інституціональність, державний апарат постає як такий, що влітається у загальний процес конструювання транснаціональної держави. Функціональне призначення державного апарату вбачається у послідовному просуванні глобалізації, практики «транснаціонального накопичення», усуванні перешкод для діяльності транснаціонального капіталістичного класу. Сполучаючись із різними транснаціональними інституціями, державний апарат перетворюється на транснаціональний державний апарат, який використовується транснаціональним капіталом із метою конвертації економічної сили у наднаціональну політичну владу.

Ключові слова: влада, глобалізація, держава, державний апарат, транснаціоналізація, транснаціональний капіталістичний клас.

В статті предпринята попытка определить диспозицию государственного аппарата в транснациональной конфигурации власти. С перспектив концепции транснационального капиталистического класса, в рамках которой последний интерпретируется как глобальный правящий класс, выстраивающий новую (транснациональную) институциональность, государственный аппарат представляется влетенным в общий процесс конструирования транснационального государства. Функциональное

предназначение государственного аппарата видится в последовательном продвижении глобализации, практики «транснационального накопления», устранении преград для деятельности транснационального капиталистического класса. Соединяясь с различными транснациональными институциями, государственный аппарат превращается в транснациональный государственный аппарат. Последний исползуется транснациональным капиталом для конвертирования экономической силы в наднациональную политическую власть.

Ключевые слова: власть, глобализация, государство, государственный аппарат, транснационализация, транснациональный капиталистический класс.

The article attempts to distinguish the state apparatus under transnational configuration of power. From the point of view of the concept of a transnational capitalist class, according to which the latter is interpreted as the global ruling class building a new (transnational) institutional system, the state apparatus appear as those which are intertwined in the general process of the transnational state constructing. The functional purpose of the state apparatus seen in the consistent advancing of globalization, the practice of "transnational accumulation", removing obstacles to the activity of the transnational capitalist class. All together with various transnational institutions, the state apparatus turn into a transnational state apparatus. The last is used by transnational capital in order to convert economic power into supranational political power.

Key words: power, globalization, state, state apparatus, transnationalization, transnational capitalist class.

УДК 361: 339.92

Пугач В.Г.

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

Постановка проблеми у загальному вигляді. Посилення процесів глобалізації й транснаціоналізації особливим чином позначається на здійсненні державою своїх «традиційних» функцій. Внаслідок вказаних процесів національна держава втрачає монополію на прийняття політико-управлінських рішень, значно обмежуються її можливості щодо контролю за власною економікою. Роль та значення національних урядів у низці важливих питань нівелюється, що перетворює їх на «безнадійно «місцеві» уряди». Поступово держава-нація «спроваджується» зі сфери світової політики, яка вже не стосується виключно міждержавних відносин. Політичний (правлячий) клас втрачає національно-державну ідентичність, його «політична формула» вже не «перебуває у гармонії з почуттями, найбільш поширеними серед цього народу». Натомість охоплений транснаціоналізацією, цей клас, який С. Гантінгтон влучно назвав «мертвими душами», діє за логікою глобального, а не державного й національного. Ці та

інші тенденції створюють тло, на якому з'являється нова (транснаціональна) конфігурація влади, характерологічними особливостями якої є розмивання політичної суб'єктності держави, конфіскація її влади наднаціональними, недержавними акторами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Видатний англійський соціолог З. Бауман зауважує: «Справді, ніхто вже не очікує, що новопосталі держави, як і ті, які давно існують в їхньому нинішньому стані, зможуть виконувати більшість функцій, які колись вважалися головним сенсом існування центральної бюрократії» [1, с. 54]. Розмірковуючи над проблемою «експропріації держави», англійський вчений солідарний із фінським філософом Г.Г. фон Райтом, який відповідальність за «розкладання» національної держави покладає на сили, що мають транснаціональний характер. Зрештою, Бауман констатує «життєву зацікавленість» глобальних фінансових, торговельних та інформаційно-промислових кіл в існуванні «слабких держав», «квазідержав»,

котрих можна «легко звести до рівня місцевих поліцейських округів, які забезпечують мінімальний порядок, необхідний для бізнесу, при цьому можна не боятися, що вони зможуть ефективно обмежити свободу глобальних корпорацій» [1, с. 58].

Значущими в контексті проблеми, що досліджується у цій статті, є наукові доробки низки вчених, які концентрують увагу на формуванні, організації та функціонуванні транснаціонального капіталістичного класу. Піонерами у вибудовуванні знань про класову структуру глобального суспільства вважаються канадський дослідник Р. Кокс, який ще у 1987 р. вказував на виникнення транснаціонального політичного класу, санкціонованого інтернаціоналізацією виробництва, що, своєю чергою, призводить до інтернаціоналізації держави [2], та англо-канадський дослідник С. Джілл, який наголошував на «розвитку транснаціональної фракції капіталістичного класу». Вагомий внесок у розробку концепції транснаціонального капіталістичного класу здійснили британські дослідники Л. Скляр, П. Робінс, американські вчені В. Робінсон, Дж. Харріс. Феномен транснаціонального капіталістичного класу перебуває в центрі дослідницької уваги й інших вчених, зокрема, британців В.К. Керолла [3], А. Білера, американських дослідників К. Чейз-Данна, Дж. Спрага, В. Бурріса, К.Л. Стейплза та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Аналіз актуальних теоретичних доробків із транснаціональної проблематики дав змогу виявити низку питань, мало артикульованих у межах транснаціонального наукового дискурсу. Зокрема, у цьому теоретичному контексті досить імпліцитний характер мають нарації, пов'язані з розумінням ролі і значення держави та її апарату в системі управління суспільними процесами в умовах глобального порядку.

Мета статті полягає у виявленні специфіки присутності державного апарату у транснаціональній конфігурації влади.

Виклад основного матеріалу. Процеси глобалізації й транснаціоналізації, вочевидь, вихолощують державні структури, підкреслюють ретроризацію їх національної форми, наголошують на анахронічності поняття «державний суверенітет». Глобальне усуває національну державу «як визначальну оправу соціального буття. У новій оправі глобальні потоки – у медіашафтах, етношафтах, фінансошафтах і техношафтах – починають обіймати таку саму, а то й навіть центральнішу позицію, ніж національні інституції» [4, с. 18]. Іншими словами, триває радикальна зміна

акторів у владно-управлінській системі: наднаціональні структури, міжнародні неурядові організації починають заступати своїх «національних відповідників». «Ідея держав як автономних, незалежних утворень руйнується під спільним тиском валютних союзів, CNN, інтернету й неурядових організацій. Проте, – зауважує американський вчений С.Д. Краснер, – ті, хто проголошує смерть суверенітету, помиляються. Національна держава має гострий інстинкт виживання і нині адаптована до нових викликів – навіть викликів глобалізації» [5]. На думку деяких дослідників, адаптація держави проявляється у змінах її функцій. Зокрема, німецький вчений Д. Грім вважає, що держава втрачає свої традиційні функції захисту внутрішньої та зовнішньої безпеки, натомість отримує нові функції у галузі освіти, науки, соціальної політики. Значна частина дослідників наголошує на тому, що адаптація держави та її структур відбувається шляхом їх транснаціоналізації. Так, на думку В. Робінсона, розмірковування у дусі парадигми національної держави не релевантні подіям, які відбуваються у XXI ст. Глобалізація для Робінсона постає як «якісно нова епоха у нинішній еволюції глобального капіталізму, що характеризується, передусім, зростанням справді транснаціонального капіталу та інтеграцією (або реартикуляцією) більшості країн світу у нову глобальну виробничу та фінансову систему» [6, с. 350]. З'являється транснаціональний капіталістичний клас, який формується без прив'язки до певної території, матеріальною базою для якого натомість слугують глобальна економіка й транснаціоналізація капіталу. Цей клас гетерогенний та не є «внутрішньо уніфікованим», єдине, що його об'єднує – «захист та розширення глобального капіталізму» [7, с. 179]. Скляр виокремлює 4 фракції у структурі транснаціонального капіталістичного класу, кожна з яких виконує специфічні функції: 1) власники та менеджмент транснаціональних компаній (корпоративна фракція); 2) бюрократія та політики, що глобалізуються (державна фракція); 3) професіонали, що глобалізуються (технічна фракція) та 4) бізнесмени і медіа (конс'юмеристська фракція) [8, с. 145]. Ядро композиції транснаціонального капіталістичного класу становить корпоративна фракція, членами якої є представники різних націй та громадяни різних держав. Решта фракцій є партнерами корпоративної фракції, без яких домінуюча фракція все ж не може обійтися.

Транснаціональний капіталістичний клас, зауважує Робінсон, дедалі частіше демонструє глобальну політичну спроможність та ствер-

джує себе на світовій арені як цілеспрямованого актора: «Транснаціональні бізнес-групи стали потужним лобі у багатьох країнах світу, що прагнуть змінити державну політику задля просування групових інтересів тих, хто інтегрується у транснаціональні схеми» [6, с. 356]. Схожу думку висловлює Скляр, зауважуючи: «Транснаціональні корпорації (ТНК) беруть активну участь у різноманітних політичних заходах, які відбуваються на усіх рівнях політичної сфери» [9, с. 159]. Крім того, «транснаціональні фракції» або «захопили» національні уряди, або посіли такі позиції, що дають їм змогу впливати та переорієнтувати державну політику, використовувати державні апарати з метою поглиблення глобалізації, реструктуризації економіки, згортання національних соціальних проектів [6, с. 357]. Інакше кажучи, домінування «транснаціонального накопичення» спричинило потужний тиск на державних менеджерів щодо просування практики такого накопичення на локальному рівні, тобто забезпечення сприятливого (дружнього) середовища для транснаціонального капіталу. Національні еліти усвідомили, що відтворення їх статусу пов'язане з «ною глобальною стратегією накопичення», тож вони почали об'єднуватися у «транснаціональну фракцію національної еліти, яка сприяє та управляє новими глобалізованими схемами накопичення» [6, с. 357]. Отже, специфіка функціонування неоліберальних національних держав в умовах глобалізації криється в їх сервісному характері. Вони надали три основних послуги: 1) запровадили фіскальну, грошову-кредитну й торгову політику, що забезпечила макроекономічну стабільність та вільний рух капіталу; 2) створили базову інфраструктуру для глобальної економічної діяльності; 3) забезпечили соціальний порядок [6, с. 357–358]. Тож Робінсон наголошує: «Коли транснаціональні еліти говорять про «управління» («governance»), вони мають на увазі саме ці функції та здатність їх виконувати» [6, с. 358].

Виникнення транснаціонального капіталістичного класу, домінування «транснаціональної схеми накопичення» не спричиняє зникнення національної держави, втім, вона переживає «драматичну» трансформацію та реструктуризацію. Її інституційний апарат дедалі більше переплітається з транснаціональними інституційними мережами, перетворюючись на транснаціональний державний апарат. Останній постає як «мережа, що складається з міжнаціональних та наднаціональних політичних й економічних інститутів в поєднанні з національними державними

апаратами, котрі пронизані й трансформовані транснаціональними силами; ця мережа ще (і, можливо, ніколи) не набула ніякої централізованої форми» [6, с. 358]. Транснаціональний державний апарат містить наднаціональні організації, та все ж він не може бути зведений до наднаціональної структури глобального управління. «Ймовірніше, національні держави інкорпоровані у транснаціональну державу як «складник» більшого апарату» [10, с. 31].

Загалом Робінсон підкреслює, що національна держава не є ані доцільною, ані безсилою стосовно транснаціонального капіталу та його глобальних інститутів. «Швидше за все, – зауважує американський дослідник, – влада як здатність видавати накази та забезпечувати їх виконання, або, точніше, здатність формувати соціальні структури, переходить від соціальних груп та класів, що орієнтуються на національне накопичення, до тих, хто зацікавлений у нових схемах глобального накопичення» [6, с. 358]. Та все ж транснаціональний капіталістичний клас відчуває нестачу функціональних політичних структур для врегулювання криз, створення гегемоністського світового порядку тощо. І якщо раніше протиріччя капіталізму вирішувалися за допомогою національної державної політики, то сьогодні, звільнившись від обмежень, нав'язаних національною державою, транснаціональний капітал за допомогою апарату транснаціональної держави «намагається перетворити структурну силу світової економіки на наднаціональну політичну владу» [7, с. 185].

Американський соціолог А. Мейджор пропонує альтернативне бачення транснаціоналізації політичної влади, яке, хоча й не суперечить наявним теоріям транснаціональної держави, спрямоване на виправлення того, що Мейджор називає «основним теоретичним редукаціонізмом» неомарксистської та неовєберівської теорії держави. З цього приводу він зауважує: «Джілл та Робінсон звужують державу до «конденсації класової динаміки», у теорії Бурдьє зменшуються бюрократичні та технократичні символи й функції держави, Шоу вказує на звуження її військових функцій. Щоб здолати цей редукаціонізм, котрий приховує різноманітність та нерівномірність процесу транснаціоналізації держави, я спершу концептуалізую державу як інституціональну сукупність більш-менш сполучених органів, кожен з яких має свої функції, повноваження та ресурси, відносини з різними недержавними акторами, професійні норми і практики» [10, с. 25]. Така візія на державу, переконаний Мейджор, дасть змогу виявити важливі імплікації для теорії транснаціоналізації політич-

ної влади. «Замість того, щоб ідентифікувати єдину «транснаціональну державу» або «глобальну державу» за єдиним набором інституційних логік та історичними процесами, цей підхід відкриває аналітичний простір для множинної транснаціоналізації різних рівнів політичної влади» [10, с. 25]. Іншими словами, Мейджор, на відміну від неомарксистського та неовеберівського підходів, вважає за доцільне розглядати процес транснаціоналізації політичної влади крізь призму транснаціоналізації окремих державних органів. Втім, він визнає, що у дослідженнях представників обох вищезазначених підходів проглядається відповідь на важливе питання: «Які елементи державного апарату глобалізуються у транснаціональній історичній блоці або транснаціональну державу?» Так, зокрема, на підставі вивчення процесу формування транснаціональної держави у Латинській Америці Робінсон серед державних органів, що найбільш щільно пов'язані з транснаціональним апаратом виокремлює: міністерства закордонних справ, фінансів, економічного розвитку та Центральний Банк. І. Дезлай та Б. Гарт вказують на транснаціоналізацію державних бюрокрацій. Якщо ж говорити про монополію на насильство, якою, згідно з веберівською традицією політичної соціології, володіє держава, то навіть і тут, як підкреслює британський дослідник М. Шоу, ми бачимо глобалізацію держави [10, с. 31–32]. Проте такі зауваги не розкривають повною мірою процес транснаціоналізації держави. «Деякі аспекти держави помітно транснаціоналізовані, тоді як в інших транснаціональні зв'язки слабо розвинені <...> Спроба пристосувати кожен з унікальних процесів до єдиної теорії «транснаціональної держави» затьмарює важливі варіації у моделях державної транснаціоналізації, а отже, й механізми, за допомогою яких конкретні виміри транснаціональної політичної влади впливають на політичні, економічні й соціальні результати на обох рівнях: національному та глобальному» [10, с. 31]. Тож, із метою вдосконалення теорії транснаціональної держави Мейджор наполягає на необхідності актуалізації інституційного підходу, в межах якого держава постає як сукупність структурних підрозділів (міністерств, відомств тощо), кожен з яких має свої завдання, функції, організаційні можливості, зв'язки з державними та недержавними акторами. Такий ракурс дає змогу не лише визначити складники транснаціональної (глобальної) держави, але й розкрити процес їх транснаціоналізації, а також виявити механізми, завдяки яким здійснюється політична влада на транснаціональному рівні.

Висновки. Під тиском процесів глобалізації й транснаціоналізації помітно зменшується роль національної держави, трансформується її владно-управлінська система. «Масове вторгнення» наднаціональних, недержавних акторів до сфери компетенції й відповідальності держави спричиняє кризу державного суверенітету. Така специфіка сучасності, вочевидь, руйнує старі теоретичні державно-управлінські схеми та практики, спонукаючи до їх заміщення новими, релевантними новочасним умовам. Одним із варіантів такого «заміщення» є теорія транснаціональної держави, довкола якої розгорнулися жваві академічні дискусії. Транснаціональна концептуалізація держави видається досить логічною відповіддю на загальносвітові тенденції. Водночас у теоретичних доробках, що досліджують державно-управлінську проблематику крізь призму транснаціонального, на периферії наукового осмислення залишається низка важливих питань, які потребують поглибленого вивчення. Зокрема, незначною мірою артикульовані проблеми співвідношення локального та глобального у транснаціональній конфігурації влади, політичної відповідальності та інші.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бауман З. Глобалізація. Наслідки для людини і суспільства / Пер. з англ. І. Андрущенко; за наук. ред. М. Вінницького. Київ : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2008. 109 с.
2. Cox R. Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History. New York: Columbia University Press, 1987. 395 p.
3. Carroll W.K. The Making of Transnational Capitalist Class: Corporate Power in the 21st Century. London: Zed Books, 2010. 320 p.
4. Фезерстоун М., Леш С. Глобалізація, модерність і опросторювання суспільної теорії: Вступ. Глобальні модерності / за ред. М. Фезерстоуна, С. Леша, Р.Робертсона; Пер. з англ. Т. Цимбала. Київ, 2013. С. 17–47.
5. Krasner S.D. Think Again: Sovereignty. Foreign Policy. 2009. Nov. 20. URL: <https://foreignpolicy.com/2009/11/20/think-again-sovereignty/>
6. Robinson W.I. Global Capitalism Theory and the Emergence of Transnational Elites. Critical Sociology. 2012. Vol. 38, № 3. P. 349–363. URL: <http://www.soc.ucsb.edu/faculty/robinson/Assets/pdf/WIDER.pdf>
7. Robinson W.I. Debate on the New Global Capitalism: Transnational Capitalist Class, Transnational State Apparatuses, and Global Crisis. International Critical Thought. 2017. Vol. 7, No. 2. P. 171–189. URL: <http://www.soc.ucsb.edu/faculty/robinson/Assets/pdf/Debate%20on%20the%20New%20Global%20Capitalism%20Transnational%20Capitalist%20Class%20Transnational%20State%20Apparatuses%20and%20Global%20Crisis.pdf/>

8. Sklair L. Democracy and the Transnational Capitalist Class. *Annals*. 2002. Vol. 581. P. 144–157. URL: <https://www.uni-muenster.de/PeaCon/global-texte/r-m/144sklair.pdf>

9. Sklair L. The Transnational Capitalist Class and Global Politics: Deconstructing the Corporate–State Connection. *International Political*

Science Review. 2002. Vol. 23, No. 2. P. 159–174.

10. Major A. Transnational State Formation and the Global Politics of Austerity. *Sociological Theory*. 2013. Vol. 31, No. 1. P. 24–48. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.306.4857&rep=rep1&type=pdf>.

СЕКЦІЯ 2 МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

МЕХАНІЗМ МОБІЛЬНОСТІ СТУДЕНТІВ ЯК ЗАСІБ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

THE MECHANISM OF STUDENT MOBILITY AS A MEANS OF IMPROVING THE QUALITY OF EDUCATION IN UKRAINE

Стаття присвячена актуальній проблемі в системі вищої освіти України – досягненню мобільності студентів, яка сприятиме зростанню якості освіти. Автор пропонує розглядати механізм мобільності з позиції інтеграції вищої освіти в єдиний європейський освітній простір. У статті визначаються основні поняття та характеристики механізму мобільності студентів. Також автор називає критерії, які дають змогу оцінити рівень мобільності студентів. Автор пропонує на основі показників механізму мобільності підвищувати якість освітніх послуг у нашій країні.

Ключові слова: мобільність студентів, якість освіти, вища освіта, реформування вищої освіти, інтеграція освіти.

Стаття посвящена актуальной проблеме в системе высшего образования Украины – достижению мобильности студентов, которая будет способствовать росту качества образования. Автор предлагает рассматривать механизм мобильности с позиции интеграции высшего образования в единое европейское образовательное пространство. В статье определяются основные понятия и характеристики механизма

мобильности обучаемых. Также автор называет критерии, позволяющие оценить уровень мобильности студентов. Автор предлагает на основе показателей механизма мобильности, повышать качество образовательных услуг в нашей стране.

Ключевые слова: мобильность студентов, качество образования, высшее образование, реформирование высшего образования, интеграция образования.

This article is devoted to the actual problem in the system of higher education in Ukraine – the achievement of student mobility, which will contribute to the growth of the quality of education. The author proposes to consider the mechanism of mobility from the position of integrating higher education into a single European educational space. The article defines the basic concepts and characteristics of the mechanism of mobility of students. The author also calls the criteria for assessing the level of student mobility. In conclusion, the author proposes, on the basis of indicators of the mobility mechanism, to improve the quality of educational services in our country.

Key words: student mobility, quality of education, higher education, higher education reform, integration of education.

УДК 378.014.24

Вавренюк С.А.,
к. наук із держ. упр.,
докторант
навчально-науково-виробничого центру
Національний університет
цивільного захисту України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Нині в системі вищої освіти нашої держави проходить дуже важливий та відповідальний етап її розвитку та трансформації. Разом із цим відбувається етап розвитку педагогічної науки, для якого характерним є поява нового понятійного апарату, уточнення, переосмислення та збагачення нового змісту наявних головних педагогічних категорій. З одного боку, відбувається узагальнення матеріалу новітньої науки, а з іншого – зміни в логіці наукового мислення. Все це зумовлено змінами соціокультурних орієнтацій в суспільстві.

Нині для економічного розвитку України важливим фактором є знання. І дедалі більше вчених та науковців спираються на думку, що спроможність суспільства щось створювати, адаптувати або перетворювати на джерело прибутку, а потім використовувати отримані знання має одне із вирішальних значень для забезпечення стійкого економічного росту

та підвищення рівня життя населення. Однією з характерних рис процесу становлення та забезпечення економіки нашої держави є економічне зростання, котре буде вимірюватися не лише накопиченим капіталом, але й зростанням обсягу знань, котрі можуть використовуватися на практиці в подальшому. За цих умов все взаємопов'язане. Так, для побудови економіки, котра буде спиратися на знання, варто приділяти увагу системі вищої освіти як соціальному інституту, котрий забезпечує людський капітал [2, с. 149].

У зв'язку з процесами глобалізації та інтеграції, котрі відбуваються у світі, ми припускаємо, що для сучасної людини варто бути готовою до переміщень у соціальному просторі, вміти швидко адаптуватися до постійної зміни умов та гнучкої взаємодії з багатьма соціальними та культурними системами, а також суб'єктами.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання формування механізму мобіль-

ності студентів вивчали як у нашій державі, так й за кордоном. Дослідники, котрі розглядали цей процес (Л. Вербик, С. Домбровська, Є. Іванченко, Г. Касьянов та ін.), доволі досконало вивчають сам механізм досягнення мобільності, його способи формування та характеристики за час навчання студентів у закладах вищої освіти.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Однією із важливих характеристик новітньої особистості є її спроможність та готовність до мобільності, котра може бути соціальною, територіальною, професійною. А нині, коли відбувається модернізація вищої освіти та перехід на багаторівневу систему навчання, дедалі більшої актуальності набуває процес науково-педагогічного обґрунтування умов створення та розвитку механізму мобільності студентів, тобто майбутніх фахівців. При сучасних вимогах ринку праці змінюються фактори навколишньої діяльності та значна увага приділяється якості підготовки висококваліфікованих кадрів усіх спеціальностей. У закладах вищої освіти студентам дедалі більше, порівняно з минулим десятиліттям, прищеплюють активну життєву позицію, а також мобільність під час навчання. Всі ці питання потребують вирішення на сучасному етапі розвитку системи вищої освіти України, яка знаходиться в постійному процесі реформування і зазнає значної кількості змін.

Мета статті – висвітлення проблем побудови механізму мобільності в педагогічній теорії та практиці.

Виклад основного матеріалу. В період трансформаційних змін для підготовки випускників закладів вищої освіти як основні цілі застосовуються дедалі частіше діяльність та можливість її варіативності, а також особистісно-професійні характеристики, що можуть визначати не лише вузькопрофільні компетенції бакалавра та магістра, а й його моральні якості, його мобільність та інтелектуальний розвиток.

Для мобільності характерним є збагачення національної культури та збільшення освітнього, а також професійного досвіду, що призводить до системних змін завдяки поширенню досвіду. У Стратегії розвитку сучасної освіти до 2020 року пріоритетною є значимість мобільності в Європейському Союзі, що є ключовим моментом цього розвитку. У своїх програмах Європейський Союз намагається підтримувати обмін інноваціями та досвідом, намагається сприяти створенню освітніх джерел та мобільності між людьми, котрі залучаються до науково-освітньої діяльності [8, с. 176].

Науковці, зокрема Л. Вербик, трактують поняття «мобільність» як здатність та готовність працівника пристосовуватися до змін виробничих завдань та нових спеціальностей, котрі виникають у процесі технічних та технологічних перетворень, тобто максимально ефективна адаптація особистості до вибраної професії [3, с. 12]. Інший погляд висловлює Г. Касьянов, який вважає, що мобільністю є вміння знаходити раціональні та адекватні методи та способи для вирішення проблеми та виконання нестандартних задач, тобто це здатність, котра є критерієм професійної компетентності. Окрім цього, мобільність властива тим людям, котрі відчують нестачу важливих професійних навичок, тому відчують себе не досить впевнено і вихід із цієї ситуації вбачають у подальшому навчанні, активному пошуку роботи чи зміні та освоєнні нової професії [6, с. 32].

Якщо осмислювати проблему мобільності з науково-педагогічної позиції, для того щоб забезпечити становлення професійно успішної людини та її подальший професійний розвиток, варто мобільність пов'язувати з можливістю прийняття відповідальних творчих рішень та прямувати до самоствердження та самореалізації, а також спроможності в професійній діяльності до інновацій відповідно до сучасних тенденцій під час оновлення освітньої парадигми.

У колі дослідників, котрі займалися питаннями мобільності, сформувалась думка про інтегративний характер мобільності, який об'єднує знання, досвід, вміння, особистісні якості та ціннісно-сміслову спрямованість, котрі можуть забезпечувати доволі високий рівень досягнень у професійній діяльності [4, с. 150].

Проте варто виділити також розбіжності та протиріччя щодо значимості мобільності як функцію властивості та якості студента у процесі вирішення проблем самореалізації окремо взятої особистості та визначення відносин у соціумі, з одного боку, а з іншого – недостатність розроблення соціально-педагогічних аспектів у формуванні механізму мобільності студентів. Це, своєю чергою, приводить до актуалізації соціальної задачі з цілеспрямованої підготовки людини до повноцінного життя та розвитку її у сучасному мінливому суспільстві завдяки розвитку мобільності, котра являє собою особистісно ціннісну якість.

На думку Є. Іванченко, з метою реалізації такого напрямку в умовах реформування системи вищої освіти варто використовувати та розвивати позитивний міжнародних досвід, котрий дасть змогу підвищити якість

підготовки висококваліфікованих кадрів завдяки істотному розширенню академічної мобільності студентів та науково-педагогічних працівників, а також входженню в міжнародний ринок освітніх послуг та систему інформаційного та комунікативного простору, не відкидаючи міжнародної кооперації в галузі прикладних та фундаментальних досліджень [5, с. 40].

У процесі появи педагогічних категорій «мобільність» та «механізм мобільності» проглядається кілька причин їх виникнення. Можна виділити внутрішні та зовнішні. У разі зовнішніх причин відбувається зміна в середовищі життєдіяльності людини, до таких належать глобальні та індивідуальні. Для глобальних змін характерними є зміна професії, робочого місця, статусу в організації внаслідок різноманітних причин, як-от: стан здоров'я, переїзд на інше місце проживання. Внутрішні причини пов'язані з індивідуальною спрямованістю особистості. З одного боку, їх визначають за допомогою мотивації успіху, за якої у того, хто навчається, виникає прагнення до вдосконалення своїх умінь та навичок, а також саморозвитку, кар'єрного зростання. З іншого боку, причиною є запізнiле професійне самовизначення, для якого характерним є перехід до професії, що значно відрізняється за профілем від попередньої освіти. Нинішня сучасна ситуація в суспільстві ставить перед людиною завдання до самопізнання як способу швидкого прийняття рішень, орієнтованих на автономність, незалежність та впевненість у власних силах [7].

Науковці виділяють такі критерії оцінки мобільності:

- якості та особливості особистості, тобто відкритість світу, довіра до людей та до себе, гнучкість, локалізація контролю, толерантність, оперативність;
- уміння, а саме рефлексії, самовизначення, саморегуляції, цілепокладання;
- здатність бачити та розуміти сутність змін у соціумі;
- здатність бачити варіативність та альтернативність розвитку ситуації;
- змога конструктивно та продуктивно мислити, проектувати необхідні зміни в мікросоціумі;
- здатність вирішувати проблеми;
- вміння адаптуватися до змін.

З огляду на ці критерії виникає необхідність визначити механізм мобільності на рівні особистісних якостей, як-от: адаптивність, самостійність, комунікативність, цілеспрямованість, пристосовність, установки та ціннісні орієнтації, критичне мислення, соціальна

пам'ять, здатність до самопізнання та саморозвитку, самоосвіти, соціальна рухливість.

Визначаючи механізм мобільності на рівні характеристик діяльності, варто враховувати такі показники, як рефлексивність, креативність, проєктивність, прогнозування, цілепокладання, гнучкість, пластичність [1, с. 110]

Якщо розглядати принцип мобільності як категорію дидактики, то для неї характерними є критерії інструментальності, універсальності та самостійності.

За критерію інструментальності важливим є неперервний процес формування механізму мобільності та значна перебудова самого характеру навчання. Важливим є момент, коли студент не лише сприймає та запам'ятовує навчальний матеріал, а й здобуває знання з глибоким розумінням сутності процесів, які відбуваються. При цьому необхідно вивчати усі дисципліни, так як без них неможливо буде оволодіти професійними питаннями, що в результаті зможе сформувати механізм мобільності майбутнього кваліфікованого працівника.

Використовуючи критерій універсальності, варто враховувати гнучкість етапів формування механізму мобільності, поєднуючи та регулюючи його із взаємовідносинами із соціальними партнерами, щоб забезпечити швидку адаптацію майбутніх висококваліфікованих працівників до нових умов праці. Все це можливе завдяки резервам, котрі були закладені ще під час вивчення навчальних дисциплін теоретичного циклу та практичної підготовки, а також досвіду роботи.

Критерій самостійності виконує методологічну та регулятивну функцію в організації процесу формування механізму мобільності [4, с. 152].

Для методичної функції характерними є самоорганізуюча здатність, за якої принцип є основним «логічним вузлом» для вдосконалення теорії процесу формування механізму мобільності, а також дидактична властивість, коли відображаються закономірності динаміки педагогічного процесу під час розробки механізму мобільності, та інтегральна функція, що сприяє збереженню цілісності виховного та навчально-виробничого процесу у формуванні механізму мобільності майбутніх висококваліфікованих працівників та їх результатів у роботі.

За регулятивної функції важливими є структурно-змістоваспрямованість на зміну процесу формування механізму мобільності, щоб забезпечити умови отримання цілісності результатів його розвитку, субординативна взаємодія компонентів у механізмі мобільності та характер їхньої взаємодії, координуюча узгодже-

ність різних дисциплін, етапів, рівнів навчання та підвищені людські гнучкості в процесі адаптації за нових виробничих умов [6, с. 44].

Саме тому для принципу мобільності характерним є універсальне значення, щоб можна було вирішувати закономірності освітнього процесу, забезпечувати логічність та розв'язувати суперечності. Задля успішного формування механізму мобільності для майбутнього висококваліфікованого працівника варто розвивати його творчі здібності, адже внутрішні та індивідуальні властивості учня зазвичай містять у собі творче, самобутнє та оригінальне. Що стосується творчої функції особистості, варто зазначити, що вона міститься в її рухливості, тобто творить та створює сама себе, а також світ навколо себе, при цьому основою є особливі властивості особистості.

Висновки. З метою опанування нових знань, технологій, нової професії варто змінювати професійну діяльність. Це відбувається завдяки зміні поглядів, технологій, інтересів, цінностей, а також зміні якісної структури особистості. На властивість людини залишатися самою собою, тобто бути ідентичною, можуть впливати механізація виробництва, глобалізаційні комунікації та стандартизація. У зв'язку з інноваційним життям, котре притаманне сучасному суспільству, варто враховувати тенденції у перетвореннях у вищій освіті. Особливого значення набувають такі тенденції:

- зростання соціального розвитку завдяки взаємодії економічного, культурного та наукового потенціалу всього світу;
- відхилення негативних явищ, котрі впливають на гальмування соціального прогресу;
- використання наукового підходу до процесів та явищ, які відбуваються у суспільстві та житті людей;
- застосування творчості як універсального мотиву при усіх видах діяльності особистості.

Підсумовуючи вищесказане, варто зазначити, що сучасне суспільство в нинішніх умо-

вах інтенсивного інформаційного розвитку висуває достатньо високі вимоги до рівня підготовленості майбутніх висококваліфікованих працівників, котрі спроможні ефективно виконувати соціальні та професійні ролі. Саме тому визначальними характеристиками новітнього кваліфікованого працівника будуть самостійність, нестандартність мислення та дія в різних ситуаціях, ефективне вирішення різних професійних та життєвих завдань різного рівня, змога бути суб'єктом професійного розвитку та якісний механізм мобільності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Андрущенко Т.В. Ціннісна палітра європейського простору освіти (український вимір). Наук. часоп. нац. пед. ун-ту ім. М.П. Драгоманова. Серія 12, Психологічні науки. 2016. Вип. 4. С. 107–113.
2. Вавренюк С.А. The essence of state management of higher education of Ukraine in the process of its reforming. Власть и общество–2018: Тезиси XII Международной научной конференции. Грузия (Астана), 2018. С. 149–150.
3. Вербик Л. Международная мобильность студентов: паттерны и тренды / Л. Вербик, В. Лазановски. Вестн. высш. шк. 2007. № 9. С. 12–36.
4. Домбровська С.М. Якість освіти як одна з запорук вдалого державного реформування вищої школи України. Актуальні проблеми державного управління. 2011. № 1. С. 149–154.
5. Іванченко Є.А. Формування професійної мобільності майбутніх економістів у процесі навчання у вищих навчальних закладах: дис. .. канд. пед. наук: 13.00.04. Одеса, 2005. 181 с.
6. Касьянов Г. Університетська автономія в Україні: спроба практичного впровадження. Дух і Літера. Університетська автономія «спеціальний випуск». 2008. № 19. С. 31–62.
7. Пеллагеша Н. Інтеграція України у європейський соціокультурний простір: стан та перспективи. URL: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/November09/01.htm>.
8. The Bologna Process in Higher Education in Europe – Key indicators on the social dimension and mobility. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009. 252 p.

ГРОМАДЯНСЬКА ПАРТИСИПАЦІЯ ЯК ОСНОВНИЙ ЕЛЕМЕНТ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІДКРИТОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

CIVIC PARTICIPATION AS THE MAIN ELEMENT OF INFORMATION OPENNESS OF ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES

УДК 352/354:007-021.341

Горбата Л.П.

аспірант кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності
Навчально-науковий інститут післядипломної освіти
Національного університету біоресурсів і природокористування України

У статті розглянуто значення партисипації у побудові демократичного суспільства, фактори забезпечення високого рівня свідомого залучення громадян до співдіяльності з владою, проаналізовано практичний досвід із використання різних стратегій задля досягнення інформаційної відкритості органів публічної влади, спрогнозовано вплив партисипації на ефективність діалогу влади і громади.

Ключові слова: інформаційна відкритість, партисипація, громадянська участь, органи публічної влади, інновації.

В статье рассмотрено значение партисипации в построении демократического общества, факторы обеспечения высокого уровня сознательного привлечения граждан к совместной деятельности с властью, проанализирован практический опыт по использованию различных стратегий для достижения информационной открытости

органов публичной власти, спрогнозировано влияние партисипации на эффективность диалога власти и общества.

Ключевые слова: информационная открытость, партисипация, общественное участие, органы публичной власти, инновации.

Civic participation as the main element of information openness of activities of public authorities. The article studies the importance of civic participation in the building of a democratic society and factors of ensuring of a high level of conscious involvement of citizens in co-operation with the authorities. We analyzed practical experiences of using different strategies to achieve the information openness of public authorities, we made some prognosis of the impact of civic participation on the effectiveness of the dialogue between authorities and a community.

Key words: information openness, civic participation, public authorities, innovations.

Постановка проблеми у загальному вигляді. У демократичному суспільстві однією із ключових проблем є забезпечення відкритості органів публічної влади, яке неможливе без громадянської участі. Триває активний пошукефективних механізмів комунікації у публічному управлінні. Однак досі є малодослідженим питання моделювання дієвого комунікативного процесу через формування політики комунікації органами публічної влади. Особливої уваги науковців та практиків потребує громадянська партисипація як свідома, активна участь громадян у формуванні та реалізації життєво важливих для громади рішень. А сприйняття інформаційної відкритості лише як допоміжного засобу обмежує ефективність діяльності органів публічної влади і потребує пошуку нових інструментів та механізмів реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На пошуки ефективних шляхів вирішення цих актуальних питань спрямоване це дослідження, яке безпосередньо пов'язане з науковими розвідками кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності ННІ післядипломної освіти Національного університету біоресурсів і природокористування України, що здійснюються у межах науково-дослідної теми «Теоретичні засади і механізми реалізації інноваційних процесів у публічному управлінні» (ДР № 118U100146).

Фундаторами та ідеологами теорії партисипаторної демократії є Б. Барбер, П. Бахрах, Н. Боббіо, Дж. Вольф, О. Ейхельман, С. Ліпсет,

К. Макферсон, Й. Масуда, Дж. Менсбридж, К. Пейтмен, Дж.Ф. Ціммерман та ін.

Серед науковців, які розробляли типологізацію рівнів партисипації, необхідно визначити таких, як Ш. Арнстейн, Я. Беккер, С. Вайт, С. Девідсон, Т. Каррер, М. Коннор, Б. Лі, Ф. Лоренцо, Ж. Рове, Ф. Треседер, А. Фанг, А. Флетчер, Л. Фрюер, Р. Харт, Г. Шір та ін.

Низка науковців, зокрема А. Баровська, О. Батанова, В. Згурська, І. Коваль, Л. Хашиєва, досліджують поєднання процесів партисипації та комунікації, вибір інструментів зв'язку на різних щаблях громадянської партисипації. Про типології рівнів громадянської участі у 2015–2016 рр. у рамках «Ініціативи з розвитку аналітичних центрів України», яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Фондом розвитку аналітичних центрів (ТТФ) та за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні (SIDA), проводила дослідження Л. Ковшун, стажерка Аналітичного центру CEDOS [6].

Вирішення невирішених раніше частин загальної проблеми. Хоча науковці, теоретики та практики зробили вагомий внесок у формування теоретико-методологічних основ громадянської партисипації, наукова розробка не має системного характеру застосування механізмів формування інформаційної відкритості саме органів публічної влади на рівні територіальних громад. Це й зумовило вибір теми, постановку мети і завдань цієї публікації.

Метою статті є дослідження та узагальнення практики інформаційної відкритості діяльності органів публічної влади, її впливу на процеси громадянської партисипації.

З огляду на мету поставлено такі *завдання*:

- виокремити та узагальнити наукові новачії у сфері відкритості крізь призму громадянської партисипації;
- проаналізувати створення та використання механізмів партисипації через розвиток інформаційної відкритості органів публічної влади;
- з'ясувати ступінь партисипації в місцевих громадах на прикладі діяльності Ірпінської міської ради.

Виклад основного матеріалу.

Результатом відкритості органів публічної влади має бути доступність та адекватне реагування, що свідчать про високий рівень співпраці органів влади з громадськістю.

І. Грищенко вважає: «Відкритість – це стиль управління, який визначає необхідність залучення якомога більшої кількості зацікавлених у результатах сторін, вільного поширення інформації та доступу до неї» [2, с. 198].

Конструктивний діалог має бути тією площиною, в якій відбувається спілкування між громадянами й органами публічної влади. У зв'язку з цим набуває значущості громадянська партисипація, що являє собою процес залучення громадян до активної участі в життєдіяльності громади; висловлювання думок щодо подій у публічній сфері, щодо прийняття рішень між представниками громадянського суспільства і різноманітними демократичними структурами та інститутами держави, зокрема, на місцевому рівні [5, с. 475].

«Громадянська партисипація – це процес, під час якого громадяни отримують змогу впливати на рішення органів державної влади, а посередньо – змогу здійснювати контроль за їхнім виконанням, якщо ці рішення безпосередньо або посередньо торкаються інтересів громадян» [10]. Такий вид партисипації відрізняється від традиційної участі громадян у виборчому процесі тим, що громадяни отримують змогу брати участь у процесах впливу на рішення органів публічної влади на ранній стадії і ще більш активно долучаються до процесів безпосередньої їх реалізації.

Відкритість є складовим елементом партисипації і однією з основних вимог для досягнення ефективності органів публічної влади, сформованої демократичним шляхом. Відкритість сприяє тому, що завдання та функції влади стають зрозумілими для громадян, тоді активізується здатність громадян впливати на владу. Відкритість може розгля-

датися у двох ракурсах: по-перше, як певна форма доступу до інформації про діяльність влади, про прийняття та виконання управлінських рішень, а по-друге, як можливість впливу на діяльність органів публічної влади через використання того, до чого вже відкрито доступ.

Орган публічної влади як інститут має сприяти розвитку громадянської участі. Необхідно створювати такі громадські структури (наприклад, громадських наглядових рад), які братимуть на себе частку функцій із організації відкритості органів публічної влади. Вони мають бути основним засобом узгодження дій публічної влади та громади.

Основним інструментом координації дій влади і громади є інформаційний ресурс, за допомогою якого здійснюються обмін інформацією, узгодження інтересів та координація діяльності. В інформаційному суспільстві цей процес спрощується завдяки технологіям е-врядування.

Відкритість влади стає одним із варіантів контролю влади з боку громадськості. Е. Тоффлер твердить: «У процесі демократичного управління суспільством головною має стати «демасифікація» впливу кожного окремого громадянина на владу <...> І тут найближчі роки дадуть змогу побачити нові типи взаємодії, зокрема, розвиток зв'язків із громадськістю також демонструє експлуатацію саме зворотного зв'язку від населення до влади, коли влада стає принципово залежною від інтересів населення» [8]. Як варіант відкритості комунікативний процес забезпечує проведення волевиявлення та надання громадянам якісних публічних послуг.

Одним із факторів забезпечення партисипації є різні форми інформаційних стратегій, які у певному розумінні є відображенням демократичності влади. Адже під контролем громадськості влада змушена поступитися конфіденційністю й розкривати зміст своєї діяльності. Це аргументується тим, що демократія може функціонувати достатньо ефективно лише тоді, коли громадяни поінформовані з актуальних питань, щоб бути здатними свідомо брати участь у компетентному обговоренні дій влади.

Відомі два загальні підходи до інформування громадськості. Згідно з першим, влада сама визначає, яку інформацію варто розкрити для широкого загалу і коли це можливо. Другий підхід ще називають «свобода інформації»: громадськість має доступ до будь-якої офіційної інформації, за винятком окремих випадків, коли влада висуває вагомні обґрунтовані причини обмеження загального доступу

(за потреби представляючи таку інформацію на розгляд незалежних громадських інституцій) [1, с. 63–64].

У дослідженні «Розуміння партисипації» [7] британські вчені розрізняють два види партисипації: громадську та публічну.

Громадська партисипація (або громадянська, горизонтальна) – самоорганізація громадян із метою спільного прийняття рішень та вирішення конкретних проблем життєдіяльності громади. Процес, під час якого громадяни отримують змогу впливати на рішення органів публічної влади та безпосередньо здійснювати контроль за їх виконанням, якщо ці рішення безпосередньо або опосередковано торкаються інтересів громадян.

Публічна партисипація (або вертикальна) передбачає участь громадян у формуванні та реалізації публічної політики, взаємодію громадян з місцевими органами влади. Влада має змогу вживати заходів, які відповідають реальним потребам громадян та є гарантією прозорості прийняття рішень, що, своєю чергою, сприяє збільшенню рівня довіри.

Науковець та громадський активіст із США Шеррі Арнстейн однією з перших перевела питання участі громади у наукову площину. У липні 1969 р. в *Journal of the American Institute of Planners* було опубліковано статтю «Драбина громадської участі» (англ. *Ladder of citizen participation*), яка стала базовою для подальших численних наукових досліджень [9].

Якщо застосувати цю схему до взаємодії публічної влади і громади, отримаємо картину рівнів партисипації, що прогресують знизу доверху. Найнижчі щаблі драбини – це маніпуляція громадською думкою і «терапія», які призначені, щоб відкрити для влади способи повчати громадян та заспокоювати їх, а не надання можливості для участі в розробленні чи втіленні програм. Третя і четверта сходинки, які автор назвала «інформування» та «консультування», хоч і знаходяться на вищому рівні, – це суто символічні заходи, за яких громадяни можуть слухати та висловлювати свою думку, можуть навіть почути владу і бути адекватно сприйнятими нею. Однак громадяни не мають впевненості, що представники публічної влади справді враховують думки громади. Сходинка «примирення» символізує той стан, коли влада чує поради громадян, але право вирішувати залишає за собою.

Коли громада має вирішальний голос у процесі прийняття рішень чи усі повноваження з управління, то це означає найвищий рівень розвитку громадянської участі, а саме делегування повноважень та громадський контроль.

Вони займають найвищі щаблі у «Драбині громадської участі».

Організація «Міжнародна асоціація публічної партисипації» (IAP2), заснована США та Австралією, розробила п'ять етапів введення громадянської участі.

1) інформування – надання громадянам об'єктивної інформації про рішення, які приймаються, через інформаційні портали органів влади, публічні звіти;

2) консультування – з метою отримання думки громадян щодо рішень, які приймаються: громадські слухання, відкриті зустрічі, фокус-групи, опитування громадян;

3) залучення – коментарі громадян враховуються органами влади при прийнятті рішень. Для цього застосовуються дорадчі опитування, різні форми майстерень тощо;

4) співпраця – партнерство громадян та влади на усіх етапах процесу прийняття рішень. Працюють громадські дорадчі комітети, відбувається побудова консенсусного та партисипативного прийняття рішень;

5) розширення прав та можливостей означає, що громадянам довіряють остаточне прийняття рішень, а влада впроваджує їх в життєдіяльність міста. Громадянські суди, референдуми та делегування влади є зразками такого етапу [7, с. 11–12].

Для переходу суспільства на рівень взаємного прийняття рішень влади і громади, формування громадянської культури замало тих інструментів, які з'явилися завдяки е-демократії. Тут очевидно є нестача інструментів другого порядку: публічних консультацій та діалогу між владою і громадою.

Позитивні приклади використання інформаційно-комунікаційних технологій у демократичних процесах є в діяльності Ірпінської міської ради Київської області. Місто Ірпінь використовує загальновідомі електронні платформи, а саме: «Єдина система місцевих петицій» та «Відкрите місто», де поєднано кілька е-інструментів участі громади в управлінні містом. З ініціативи активістів територіальної громади місто приєднано до згаданих вище електронних платформ. Це сприяло зростанню рівня довіри до влади, її підзвітності, відкритості, а отже, ефективності.

Важливим інструментом громадянської партисипації є бюджет участі або партисипаторний бюджет (громадський бюджет). Він дає змогу громаді визначати пріоритетні напрями спрямування частини бюджетних коштів і за встановленою процедурою контролювати їх використання.

З 2016 р. у м. Ірпінь діє міська цільова програма «Громадський бюджет м. Ірпінь».

Голосування за проекти відбувалося на платформі «Громадський бюджет», яка реалізована у рамках Програми EGAP [3]. У 2017 р. сума фінансування громадських проектів у м. Ірпінь становила 1000,0 тис. грн., у 2018 р. – 1500,0 тис. грн., у 2019 р. на «Громадський бюджет» планується 2000,0 тис. грн. На конкурсній основі у 2017 році переможцями стали 13 проектів (із 68), які набрали від 30 до 481 голосів; у 2018 р. – 20 проектів (із 60), які набрали від 5 до 250 голосів.

Ірпінська міська рада з 2016 р. ефективно використовує електронну платформу «Єдина система місцевих петицій» (<https://e-dem.in.ua>). Якщо на підтримку петиції зібрано не менше як 300 підписів громадян протягом 90 календарних днів із дня її оприлюднення, то електронна петиція розглядається Ірпінською міською радою. Станом на 28.11.2018 р. Ірпінській міській раді адресовано 39 петицій, які набрали необхідну кількість підписів і отримали відповідь. На розгляді перебувають 4 петиції, а на ще 33 петиції триває збір підписів [4].

Проект «Відкрите місто» (www.opencity.in.ua) також можна зарахувати до інструментів громадянської партисипації. Він дає змогу мешканцям міст мати тісний зв'язок із місцевими органами влади, комунальними підприємствами та в інтерактивному режимі висувати пропозиції щодо вирішення проблем життєдіяльності міста, поліпшення його благоустрою.

Проте це не весь перелік інструментів громадянської партисипації, що використовують у діяльності органів публічної влади, їх кількість постійно зростає. Використання інструментів громадянської участі надає низку переваг: краще розуміння потреб зацікавлених осіб; заощадження часу, коштів та інших ресурсів; змога провести докладний аналіз конкретного питання з точки зору громади і влади; зростання рейтингу відкритості та прозорості органу публічної влади; активізація територіальної громади. Окрім того, партисипація збільшує можливість вирішення конфліктних ситуацій і готовність громади до самостійного вирішення проблеми.

Як доречно підкреслюють науковці І. Грищенко та М. Кулаєць, постійний поступ вперед у розширенні участі громади в діяльності влади є необхідною умовою здійснення якісних реформ [11].

На ефективність залучення громадян до процесу прийняття рішень нині впливають такі фактори:

– суспільна реальність стала більш мережева, набирає низового характеру і стає дедалі менш ієрархічною;

– збільшення ролі нових технологій, ЗМІ, поява нових «дійових осіб»: громадських об'єднань, громадських ініціатив тощо;

– правильність визначення пріоритетів, брак публічних фінансів;

– відсутність громадянської апатії, «демократичного дефіциту»;

– поява нових типів проблем, що викликає потребу напрацювання інноваційних моделей реакції на них.

Реальне, а не формальне залучення громадян до обговорення та вирішення справ у своєму місті є передумовою соціальної, економічної та культурної активізації громадян, які мають взяти на себе співвідповідальність за процеси на місцях. Одним із дієвих інструментів нині є співпраця органів публічної влади з агенціями розвитку, офісами реформ, центрами регіонального розвитку тощо.

Висновки. На ефективність результатів впровадження інноваційних інструментів партисипації в Україні безпосередньо впливає наявна нормативно-правова база, використання різноманітних технік, як-от: організація дорадчих комітетів, білих, зелених книг та інших публічно-консультаційних документів, різноманітних форм е-демократії, створення інструментів публічного діалогу, громадських консультацій, учасницького планування, простої партисипації, груп за завданнями тощо.

Громадянська партисипація з боку громади сприятиме таким процесам:

– збільшенню участі громадян у спільному із владою прийнятті рішень, співвідповідальності за аспекти, що стосуються громади;

– активізації суспільного діалогу, що, своєю чергою, стимулюватиме винесення на загальне обговорення власних ідей громадян;

– безконфліктному обговоренню наболілих питань;

– створенню нових основ співпраці із владою.

З перспективи влади громадянська партисипація надасть змогу:

– розставляти пріоритети в життєдіяльності міста, які відповідають реальним потребам;

– гарантувати прийняття спільних рішень, що, своєю чергою, сприятиме збільшенню довіри громади до влади.

Застосування нових форм партисипації консолідує суспільство на вирішення нагальних проблем, реально, а не формально залучатиме громаду до публічного управління, загалом підніме рівень довіри до влади з боку громадськості, сприятиме зміцненню та об'єднанню зусиль задля розроблення та втілення в життя політики інформаційної відкритості діяльності органів публічної влади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Афонін Е.А., Гонюкова Л.В., Войтович Р.В. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики. К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. 160 с.
2. Грищенко І.М. Феномен лідерства в системі місцевого самоврядування: теорія, методологія, практика : монографія. К.: НАДУ, 2016. 320 с.
3. Громадський бюджет м. Ірпін. URL: <http://initiativ.edem.in.ua/irpin>.
4. Єдина система місцевих петицій. URL: <https://e-dem.in.ua/irpin>.
5. Згурська В.Л. Сучасна критика концепції громадської участі. Держава і право. Юридичні і політичні науки. 2013. Вип. 60. С. 473–478.
6. Ковшун Л. Рівні співпраці влади і громади: шість типологій громадянської участі. Mistosite – українська урбаністична платформа. Проект аналітичного центру CEDOS. URL: <https://mistosite.org.ua/ru/articles/r%D1%96vn%D1%96-sp%D1%96vprac%D1%96-vlady-%D1%96-gromadysh%D1%96st-typolog%D1%96j-gromadyanskoyi-uchast%D1%96>.
7. Левченко О., Величко Н., Ковшун Л. Партисипативний підхід та практики на рівні громади: посібник для громадських активістів та всіх зацікавлених. Херсон, 2018. 52 с. URL: http://zahyst.ks.ua/wp-content/uploads/2018/10/BOOK_Zahyst_Inet.pdf.
8. Тоффлер Э. Метаморфозы власти: Знание, богатство и сила на пороге XXI века: пер. с англ. М.: ООО "Изд-во АСТ", 2004. 345 с.
9. Arnstein, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners. 1969. Vol. 35, No. 4, July. P. 216–224. URL: <http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf>.
10. Długosz D., Wygnański J. Obywatele współdecydują, Przewodnik po partycypacji społecznej, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, s. 22.
11. Gryshchenko I.M. Development of the capacity of territorial communities / I.M. Gryshchenko, M.M. Kulaiets. Науковий вісник Полісся. 2018. № 2 (14). Ч. 1. С. 98–104.

ІНТЕЛЕКТУАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ: ДЖЕРЕЛОЗНАВЧИЙ АНАЛІЗ ДИСКУРСНОГО ПОЛЯ

INTELLECTUAL ADMINISTRATION: SOURCE ANALYSIS OF DISCUSSION FIELD

У статті здійснено аналіз наукових вітчизняних та зарубіжних джерел із питань запровадження інтелектуального управління у різноманітних сферах суспільного життя. Встановлено, що питання інтелектуального управління є малодослідженим у вітчизняному науковому середовищі. Окремі праці присвячені економічним, фінансовим, природоохоронним, лінгвістичним аспектам цієї проблеми. Питання інтелектуального управління у сфері публічно-управлінських відносин не були предметом розгляду у вітчизняній науці. Натомість іноземні наукові дослідження представлені більш широко та стосуються різних сфер суспільних відносин, у тому числі публічного врядування.

Ключові слова: управління, публічне управління, інтелектуальне управління, джерела інтелектуального управління, джерелознавчий аналіз.

В статье проведен анализ научных отечественных и зарубежных источников по вопросам внедрения интеллектуального управления в различных сферах общественной жизни. Установлено, что вопрос интеллектуального управления является малоисследованным в отечественной научной среде. Отдельные работы посвящены экономическим, финансовым, природоохранным, лингвистическим аспектам этой про-

блемы. Вопрос интеллектуального управления в сфере публично-управленческих отношений не был предметом рассмотрения в отечественной науке. В то же время зарубежные научные исследования представлены более широко и касаются различных сфер общественных отношений, в том числе публичного управления.

Ключевые слова: управление, публичное управление, интеллектуальное управление, источники интеллектуального управления, источниковедческий анализ.

The article deals with the analysis of scientific national and foreign sources on the introduction of intellectual management in various spheres of public life. It is established that the issues of intellectual management are poorly researched in the domestic scientific environment. Separate works are devoted to the economic, financial, environmental and linguistic aspects of this problem. The issues of intellectual management in the field of public-management relations were not the subject of consideration in domestic science. Instead, foreign scientific research is presented more widely and relates to various spheres of public relations, including public governance.

Key words: management, public administration, intellectual management, sources of intellectual management, source study analysis.

УДК 35. 07

Запорожець Т.В.

к. наук із держ. упр.,
докторант кафедри інформаційної
політики та цифрових технологій
Національна академія державного
управління при Президентіві України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Дослідницький інтерес щодо питань розвитку інтелектуального управління в сучасних умовах українського інноваційного державотворення детермінований бурхливим темпом руху цивілізації до цифрового суспільства, головними характеристиками якого є глобалізація та лібералізація ринків, посилення мобільності капіталів, поява цифрового простору як єдиної комунікаційної мережі тощо [1, с. 2].

Стрімкий розвиток різноманітних сфер суспільних відносин, який спостерігається протягом останніх років, актуалізує дедалі більше питань щодо вироблення нових підходів до управлінських процесів, апгрейду (upgrade –англ. «оновлення») державних механізмів із метою оптимізації їх регулюючого впливу на функціонування сучасного суспільства і держави. Інтелектуальне управління стає новою парадигмою публічного управління, а тому потребує комплексного аналізу сучасних дослідницьких розробок із цього питання як у вітчизняному, так і зарубіжному науковому просторі. Отже, актуальність проведення джерелознавчого аналізу наукових досліджень із зазначеного питання не викликає сумнівів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання інтелектуального управління є малодослідженим у вітчизняному науковому середовищі. Окремі праці присвячені економічним, фінансовим, лінгвістичним, природоохоронним аспектам цієї проблеми. Питання інтелектуального управління у сфері публічно-управлінських відносин не були предметом розгляду у вітчизняній науці. Натомість іноземні наукові дослідження представлені більш широко та стосуються різних сфер суспільних відносин, в тому числі публічного врядування.

Метою дослідження є джерелознавчий аналіз наукових розробок із питань інтелектуального управління в сучасній вітчизняній та зарубіжній науці.

Вклад основного матеріалу. Управління загалом являє собою вплив (діяльність) уповноважених суб'єктів на об'єкт управління з метою досягнення поставлених цілей такої діяльності. Філософський енциклопедичний словник визначає управління як функцію високоорганізованих систем (соціологічних, біологічних, технічних), що забезпечує їхню структурну цілісність, підтримання заданого режиму діяльності та реалізацію досягнення мети. Процеси управління стали предметом

систематичного й інтенсивного аналізу з появою кібернетики, відповідно до якої сутність самого процесу управління становить його інформаційний зміст [2, с. 347].

Поступальний рух України до цифрового суспільства, розвиток її сучасних суспільно-політичних та соціально-економічних відносин зумовлюють потребу у переході до інноваційного (інтелектуального) рівня управління, який характеризується реактивністю, інтероперабельністю та цілісністю.

Сутність інтелектуального забезпечення управлінських процесів полягає в науково-експертному, інформаційному та аналітичному супроводі підготовки й ухвалення державно-управлінських рішень. Це основа стратегічного планування і управління в державному масштабі, формування наукових основ цілепокладання в процесі соціального і державного управління [3, с. 77].

Дискурс із цього питання в українській науці розгортався у різних наукових сферах, предметною складовою частиною якого виступали окремі аспекти запровадження інтелектуалізації управлінських процесів. Так, останнім часом було захищено низку дисертаційних досліджень економічного спрямування, в яких піднімалися зазначені питання. Серед них варто виокремити наведені нижче.

Темі формування інтелектуального капіталу в системі факторів інноваційного розвитку країни присвячена дисертація Д. Седляр. Автором теоретично узагальнено і запропоновано нове розв'язання науково-прикладного завдання – формування інтелектуального капіталу як ключового імперативу інноваційного розвитку. На цій основі з'ясовано сутність інтелектуального капіталу, обґрунтовано структуру та чинники його формування, запропоновано систему показників для оцінювання рівня розвитку, проаналізовано основні тенденції, проблеми та напрями подальшого формування інтелектуального капіталу в Україні. Це дало змогу авторові провести групування країн залежно від рівня розвитку інтелектуального капіталу. До країн із високим рівнем його розвитку, думку дослідника, належать Швеція, Данія, Великобританія, Ірландія, Фінляндія та Нідерланди, до країн із рівнем розвитку інтелектуального капіталу вище середнього – Німеччина та Франція; із середнім рівнем розвитку – Італія. Україну за низкою показників автор вважає належною до групи держав із низьким рівнем розвитку інтелектуального капіталу [4, с. 239].

Дисертаційна робота В. Щербаченко присвячена розвитку теоретичних та науково-методичних засад управління інте-

лектуальним капіталом підприємства в умовах глобальної конкуренції. Автором уточнено зміст поняття «управління інтелектуальним капіталом»; обґрунтовано та удосконалено організаційно-економічний механізм управління інтелектуальним капіталом, в рамках якого запропоновано мотиваційний інструментарій задля трансформації інтелектуального потенціалу в капітал; обґрунтовано науково-методичний підхід до оцінки інтелектуального капіталу підприємства за кожною із його складових частин, на основі якої запропоновано алгоритм вибору стратегії управління інтелектуальним капіталом [5, с. 190].

О. Коломіною у дисертаційному дослідженні «Організаційні засади управління інтелектуальним капіталом виробничого підприємства» розроблено та обґрунтовано низку теоретико-методичних положень та рекомендацій щодо організаційного забезпечення процесно-функціонального управління інноваційним розвитком інтелектуального капіталу в частині управління ідеями шляхом взаємовигідного партнерства з інноваційними хабами вищих навчальних закладів. Так, автором розроблено концептуальну модель управління інноваційним розвитком інтелектуального капіталу виробничого підприємства та запропоновано рекомендації щодо його інструментального забезпечення [6, с. 225].

У контексті здійснюваного аналізу заслуговують на увагу окремі вітчизняні наукові розвідки у сфері охорони природного навколишнього середовища.

Зокрема, М. Шуфнарівич у дисертаційній роботі піднімає питання щодо інтелектуальної підтримки прийняття рішень в умовах невизначеності під час керування об'єктами природокористування. Автором вдосконалена методика математичного моделювання станів об'єктів природокористування для інтелектуальної підтримки прийняття рішень у процесі антропогенного та природного навантаження територій. На основі аналізу сучасних методів та систем інтелектуальної підтримки прийняття рішень проведено теоретичні дослідження щодо удосконалення процедури прийняття рішень під час керування об'єктами природокористування із залученням методів штучного інтелекту [7, с. 186].

Окремим аспектам інтелектуалізації управлінських процесів у банківській сфері присвячена робота А. Замули. Автором запропоновано новий підхід до управління складними банківськими системами шляхом розробки моделі інтелектуального управління із застосуванням штучного інтелекту, в основі якої лежать принципи системної динаміки та

методи нечіткого моделювання. Зазначена розробка включає системно-динамічну модель банківської системи на макрорівні та динамічну модель функціонування комерційного банку на мікрорівні, які враховують якісні, кількісні та фінансові показники. Це дає змогу на новому рівні вирішувати завдання аналізу та прогнозування діяльності банківської системи та комерційного банку. Введення додаткових факторів та нових інтелектуальних моделей керування дає змогу покращити фінансові результати банку та чисельно оцінити ефект від прийнятого рішення при виборі напряму розвитку банку. Розроблені нечіткі моделі управління фінансовими показниками банківської діяльності із застосуванням алгоритму нечіткого виведення на макрорівні та мікрорівні, що дало змогу реалізувати комплексний підхід до прийняття управлінських рішень [8, с. 134].

Окремі наукові праці з питань інтелектуального управління присвячені лінгвістичним аспектам у досліджуваній сфері. Зокрема, удисертаційному дослідженні О. Комарницької розроблено функціональну структуру інтелектуальної системи лінгвістичного аналізу розгорнутої текстової відповіді із застосуванням моделей штучного інтелекту. Автором вперше розроблено алгоритм семантичного порівняння нечіткої текстової інформації, в якому формалізовано опис лінгвістичної структури навчального контенту та відповіді. У розробленій інтелектуальній системі оцінювання знань студентів реалізовано завдання інтеграції технологій експліцитного семантичного аналізу, латентно-семантичного аналізу, методів теорії нечіткої логіки, штучного інтелекту та ін. [9, с. 194].

Таким чином, на підставі вищезазначеного можна констатувати, що дослідження питань інтелектуального управління у сучасній українській науці належить в основному представникам економічного, фінансового, природоохоронного, лінгвістичного (пов'язаного з технічним) напрямів наукових досліджень.

Не можна оминати увагою і зарубіжних дослідників цієї наукової проблематики. Так, австрійський економіст і професор із менеджменту Швейцарського університету Санкт-Галлен, директор Міжнародної всевітньої організації систем і кібернетики М. Шванінгер ще у 2006 р. у монографічній праці «Інтелектуальні організації: потужні моделі системного управління» [10, с. 126] запропонував системний підхід до розвитку нового типу інтелектуальних організацій та розробив нові моделі управління, які дозволяють застосувати їх у сучасній управлін-

ській практиці. Згодом власні розробки були ним удосконалені та оприлюднені у другому виданні 2009 р. [11, с. 135]. У цих працях науковцем було ґрунтовно проаналізовано підхід до прийняття управлінських рішень саме з позиції інтелектуального управління. Визначено переваги такого управління та запропоновано практичні управлінські моделі, які можуть бути застосовані для різних структур сучасної держави та бізнесу.

Польський науковець Т. Гжешчик у праці «Змішані інтелектуальні системи: розробка моделей для управління проектами та їх оцінки» здійснив аналіз інтелектуальної системи управління, запропонував базові моделі такої системи та вказав на перспективи їх розвитку [12, с. 67]. Науковець наголошує на необхідності переходу від класичних концепцій та розгортання міждисциплінарних методів дослідження у процесі розробки інтелектуальних моделей управління. Розглядаючи сучасні питання, пов'язані з моделюванням змішаних (людський розум + штучний інтелект) інтелектуальних систем, автор розглядає як кількісні, так і якісні методи оцінки таких проектів. На думку дослідника, змішані інтелектуальні системи створюють базис для використання міждисциплінарних методів та нових ідей у дослідженні управління проектами. Зазначена праця не лише є найновішою з напряму дослідження (2018 р.), а й відображає передові позиції наукової спільноти з питань інтелектуального управління у сучасних умовах.

Англійський дослідник Дж. Бекфорд у своїй книзі «Інтелектуальна організація: усвідомлення цінності інформації», опублікованій у 2015 р. запропонував підхід, згідно з яким сучасна інтелектуальна організація має бути заснована на інтеграції структури, окремих осіб та інформації. Науковець досліджує, як організації мають використовувати інформацію з метою підвищення продуктивності через інтеграцію людей та процесів для досягнення бажаних результатів. Він доводить, що стійкість організації можна забезпечити через застосування нових моделей управління, навчання та управління знаннями [13, с. 174].

Варті увагу і праці, пов'язані з інтелектуальним управлінням на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць. Так, М. Мансурі та Н. Хансарі розробили концептуальну модель функціонування цілісного інноваційного механізму – інтелектуального управління містом у контексті вироблення енергетичної поведінки споживачів [14, с. 189].

У контексті запровадження новітніх технологій розглядали інтелектуальне управління Дж. Антила та К. Джусіла, аналізуючи діяльність університетів та розумних міст [15, с. 1061]. М. Дракакі, Г. Гьорен і П. Тзіонас запропонували інтелектуальну систему підтримки прийняття рішень на базі мультиагентів із метою вирішення проблеми розміщення поселень біженців [16, с. 581]. Зазначені роботи свідчать про запровадження окремих механізмів інтелектуального управління не лише на загальнодержавному рівні, а й на рівні окремих суб'єктів адміністративно-територіального поділу.

Варто зазначити, що наукові дослідження інтелектуального управління у державному на недержавному секторах економіки розвиваються у нерозривному зв'язку. До прикладу, Р. Коломо-Палацій, П. Фюн, П. Сото-Акоста і К. Едвардсен у своєму дослідженні проаналізували співпрацю між науковими та місцевими органами влади Норвегії з метою запровадження технологій інтелектуального управління [17, с. 142]. Ф. Тяньсян, К. Ганг, К. Бо, З. Іфан розробили та запропонували інтелектуальну систему адміністрування студентів у контексті колегіальної системи навчання [18, с. 260]. Отже, у зарубіжних наукових розробках питання інтелектуального управління є актуальним та таким, що активно розвивається.

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, варто зазначити, що питання інтелектуального управління у вітчизняному науковому середовищі є малодослідженим. Окремі праці присвячені економічним, фінансовим, природоохоронним, лінгвістичним аспектам цієї проблеми. Питання інтелектуального управління у сфері публічно-управлінських відносин не були предметом розгляду у вітчизняній науці. Натомість іноземні наукові дослідження представлені більш широко та стосуються різних сфер суспільних відносин, у тому числі публічного врядування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Martin W.J. The Global Information Society. Aldershot – Aslieb Gower, Broofield, 1995. P. 3.
2. Філософський енциклопедичний словник / В.І.Шинкарук та ін.; НАНУ, Ін-т філософії ім. Г.С. Сковороди. К.: Абрис, 2002. 742 с.
3. Марутян Р.Р. Інтелектуальне забезпечення державного управління: методологічні засади дослідження. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління. 2013. Вип. 1. С. 76–84.

4. Седляр Д.О. Формування інтелектуального капіталу в системі факторів інноваційного розвитку: дис. ...канд. екон. наук: спеціальність 08.00.04. Київ, 2015. 251 с.

5. Щербаченко В.О. Економічні засади управління інтелектуальним капіталом підприємства в умовах глобальної конкуренції: дис. ...канд. екон. наук: спеціальність 08.00.04. Суми, 2016. 205 с.

6. Коломіна О.Б. Організаційні засади управління інтелектуальним капіталом виробничого підприємства: дис. ...канд. екон. наук: спеціальність 08.00.04. Одеса, 2016. 238 с.

7. Шуфнарівич М.А. Системи інтелектуальної підтримки прийняття рішень в умовах невизначеності при керуванні об'єктами природокористування: дис. ...канд. тех. наук: спеціальність 05.13.07. Івано-Франківськ, 2014. 199 с.

8. Замула А.О. Методи та моделі інтелектуального управління банківською діяльністю: дис. ...канд. тех. наук: спеціальність 05.13.23. Донецьк, 2014. 149 с.

9. Комарницька О.І. Моделі та методи лінгвістичного аналізу тексту інтелектуальної системи оцінювання знань: дис. ...канд. лінг. наук: спеціальність 10.02.21. Хмельницький, 2015. 217 с.

10. Schwaninger M. Intelligent organizations: Powerful models for systemic management. Berlin, 2006. 240 p.

11. Schwaninger M. (2009). Intelligent organizations (second edition): Powerful models for systemic management. Berlin, 2006. 236 p.

12. Grzeszczyk T.A. Mixed intelligent systems: Developing models for project management and evaluation. Warsaw, 2018. 123 p.

13. Beckford J. The intelligent organisation: Realising the value of information. Loughborough University, 2015. 217 p.

14. Mansouri M., Khansari N. A conceptual model for intelligent urban governance: Influencing energy behaviour in cognitive cities. Designing Cognitive Cities. 2017. P. 185–202.

15. Anttila J., & Jussila K. Universities and smart cities: The challenges to high quality. Total Quality Management and Business Excellence. 2018. № 29(9-10). P. 1058–1073.

16. Drakaki M., Gören H.G., & Tzionas P. An intelligent multi-agent based decision support system for refugee settlement siting. International Journal of Disaster Risk Reduction. 2018. № 31. P. 576–588.

17. Colomo-Palacios R., Fyhn P.G., Soto-Acosta P. & Edvardsen K. Building collaboration between academia and local authorities: A case study in Norway. International Journal of Technology Management, 2018. № 78(1-2). P. 133–146.

18. Tianxiang F., Gang C., Bo C., & Yifan Z. Intelligent student services administration system in the context of collegiate system. Paper presented at the 13th International Conference on Computer Science and Education, ICCSE. 2018. P. 259–262.

PUBLIC ADMINISTRATION AND BUSINESS CHALLENGES FOR HEIs:
UKRAINIAN WAY AND INTERNATIONAL PRACTICEВИКЛИКИ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І БІЗНЕСУ ДЛЯ ВНЗ:
УКРАЇНСЬКА ПРАКТИКА ТА МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

The field of higher education is constantly being under societal influence, it must be flexible enough to meet any requirements. Advanced European and American practices are implemented in Ukraine with significant delay and amendments to existing legislature according to the national realities. Nowadays the most actual are the issues of balancing the autonomy and Public Administration control as well as the financing, public funds and the university – business cooperation. The article demonstrates the international experience in the given problems solution and outlines the possible variants for Ukrainian HEIs.

Key words: higher education, public administration, university, financing, governance, Ukraine.

Вища освіта постійно перебуває під впливом суспільних змін, а отже, має бути доволі гнучкою, щоб задовольнити будь-які вимоги. Передові європейські та американські практики реалізуються в Україні зі значною затримкою та поправками до наявного законодавства відповідно до національних реалій. Нині найбільш актуальними залишаються проблеми балансу між самоврядуванням та державним контролем за управлінням, а також питання фінансування вищої освіти і науки, державного фінансування та співпраці між університетами та бізнесом. Стаття знайомить із міжнародним досві-

дом у вирішенні поставлених проблем та окреслює можливі варіанти для українських ВНЗ.

Ключові слова: вища освіта, державне управління, університет, фінанси, управління, Україна.

Высшее образование постоянно находится под влиянием общественных изменений, а следовательно, должно быть достаточно гибким, чтобы удовлетворить любые требования. Передовые европейские и американские практики реализуются в Украине со значительной задержкой и поправками в существующее законодательство в соответствии с национальными реалиями. Сегодня наиболее актуальными являются проблемы баланса между самоуправлением и государственным контролем за управлением, а также вопросы финансирования высшего образования и науки, государственного финансирования и сотрудничества между университетами и бизнесом. Статья знакомит с международным опытом в решении поставленных проблем и определяет возможные варианты для украинских вузов.

Ключевые слова: высшее образование, государственное управление, университет, финансы, управление, Украина.

УДК 378.091:351]:005.336.4

Kostiuk T.O.

PhD in political science, associate professor,
Senior research fellow,
Scientific Research Laboratory of
Internationalisation of Higher Education,
Borys Grinchenko Kyiv University

The problem setting in general. The beginning of the 21st century was marked by an increasing role of higher education, its transfer from elite to mass destination. At the same time technological growth, digitalization of all spheres of human activities, artificial intellect development have much challenged the higher education worldwide.

Ukraine follows the same process as the rest of the world and the problem of higher education modernization appeared as an objective necessity. In 2005, Ukraine signed the Bologna Convention and launched a series of methodological and organizational changes geared towards reforming of higher education. Thus, in 2014 the Law of Ukraine “On higher education” was adopted to meet the international requirements. It brought many changes and initiatives, risks and opportunities and got controversial evaluations from the national academic community.

Analysis of the latest research and publications. The best way to analyze institutional, strategic and legislative issues is to monitor and to explore documents adjusting reforms and changes. Consequently the greatest interest for this paper was paid to national and international laws, regulations, strategies in the field of higher

education, reports of international funds, organizations collaborating with the higher education institutions and scientific works of researches busy with the modernization of higher education in different countries. For this reason we studied the following documents: the EU’s agenda for growth and jobs for the current decade “The Europe 2020 strategy”, “The Law of Ukraine “On higher education”, The Strategy for reforming higher education in Ukraine till 2020, numerous acts of the Ministry for education and science of Ukraine, reports of OECD, the Center “Development of corporate social responsibility” etc. [8; 4; 7; 2; 9].

Having examined the papers we note that modern system of higher education in Ukraine is still being shaped. Preliminary changes concern the structure of the higher education system inadequate to correspond to the world practice of advanced higher education system and it complicates international dialogue, unable comparisons and understanding of international standards, equality and compliance of educational programs and qualifications.

Formulating the goals of the article. The purpose of the article is to study international experience of reforming higher education in terms of autonomy and governance, to examine

best foreign practices of higher education institutions (HEIs) and business partnership alongside with providing legislative background.

Presentation of the main research material. Reforming of Ukrainian higher education speeded up by the Law of Ukraine “On higher education” establishes the financial framework for the functioning of the higher education system, creates conditions for strengthening cooperation between state bodies and business with higher education institutions on the principles of higher autonomy of the last. An important goal of all the transformations is to prepare a competitive human capital for high-tech and innovation development of the country, self-estimation of personality and ensuring market and social needs of the State.

The most essential and troublemaking issues of Ukrainian higher education are: governance, autonomy, financing and the quality assurance

The first two points are closely tied and interdependent, since the effectiveness and efficiency in higher education relates to governance and funding, as well as to the promotion of a quality culture in the higher education systems and institutions. The way higher education systems are organized and funded has an important impact on their overall effectiveness.

The EU’s Europe 2020 strategy stresses that:

- higher education systems require adequate funding and, as a growth-enhancing area of spending, public investment in higher education should be protected;
- the challenges faced by higher education require more flexible governance and funding systems, which balance greater autonomy for education institutions with accountability to all stakeholders [8].

As for the HEIs governance and administration the Law provides the expansion of HEIs’ academic and partly organizational autonomy; HEIs receive wider rights on property, in particular, the property is transferred to the full economic jurisdiction; University gets full rights for the results of scientific work performed for budgetary funds [4]. These steps are aimed at improving the quality of higher education by providing HEIs with academic, organizational and financial autonomy and, consequently, the fair competition conditions.

The possible risks are hidden behind the unwillingness of the HEIs’ staff to take responsibility. They used to function under an imperative administrative paradigm in HEI–State relations. Moreover, there can be observed a shift in indentifying the institutional autonomy with the HEI’s leader, like an appropriate feature of one person concerning the general process.

To better delegate authorities and establish clear, balanced relationships, as little administra-

tive pressure as possible and variety in forms of governance we intend such key views as: guarantee variety and freedom of choice; keep vertical supervision and horizontal accountability in balance; make the role of professors clear; unable administrative pressure; to balance the relations within the HEI.

The most acute issues arising from these key moments are variety and freedom of choice and vertical supervision and horizontal accountability. The government could vary the autonomy enjoyed by HEI’s governing bodies by allowing education institutions to choose their governance structures and legal forms, and by giving them the freedom in their relationships with outside bodies. Variety in the educational offering could be promoted through the introduction of a merger check in areas where governing bodies are at risk of becoming a monopoly, by relaxing the planning and establishment rules, and by creating autonomy. Legislation on governance needs to be tested for the criteria of decentralization.

The next indicative key moment touches issues of accountability and supervision. Horizontal accountability (informing all stakeholders in education) cannot replace vertical supervision (by the state). This would do justice to the increased substantive cooperation with society and the local community (for instance, local companies, the neighborhood association or a religious community).

As for Ukrainian realities it is believed that the management of higher education in modern conditions must solve the following tasks:

- providing access to education that is capable to satisfy the educational needs of the population (social responsibility);
- ensuring equality of access to education for all people at all levels of education;
- improving the quality of education and meeting the conformity to the social requirements;
- increasing the efficiency of the educational system;
- ensuring the continuity of education;
- ensuring the integration of educational institutions of various types in single complexes;
- development of competitive educational environment.

All these problems must be solved in recent time but they are aggravated by the reduction of public funding and the need of reviewing the role and functions of the state, organization, universities and business in financing higher education. An archaic Ukrainian practice meant solving educational problems mainly by students’ families in exchange of the illusory freedom of choice of educational trajectory.

Poor State funding is not an outstanding feature of Ukrainian higher education system. The statistics shows that the total budget expenditures for education in Ukraine exceed those of other countries. For instance, in Ukraine during 2009-2010 only public education expenditures amounted to 2.3% of GDP, and from 2011 – 2%, the investment in higher education (both public and private) exceeds 2% of GDP only in the US and Scandinavian countries [1; 2].

To overcome the situation it is worth to consider the ways of cooperation of HEIs with business structures. But the European practice proves that an excessive bureaucratization of university funding procedures is one of the main obstacles to business-university partnerships.

Public funding is provided mainly on the basis of the formula taking into account a set of basic expenses and learning outcomes (outputs). Additional government funding includes research performance subsidies (expected results are determined by agreements between universities and the government or the multilateral authority) and/ or assets of competitive funds (for achieving certain research or training results), such as national research funds in Belgium, the USA and France. In Norway, state subsidies for universities compensate for up to 60% of basic costs, 25% of training costs, and 15% of research costs. In Sweden, the funding formula, in addition to training and research, includes postgraduate education. In Austria, 20% of the subsidy amount is granted by the government. In Belgium and the Netherlands, grants/ vouchers are provided for each student [3].

Furthermore, in the universities of Austria, Denmark, Spain the position of vice rectors for relations with business companies or economic activity are obligatory. As well the activities of knowledge transfer specialists promoting the achievements of universities are of great importance. But the law does not require the mandatory participation of business representatives in university management bodies (unless they are the owners of capital or institutional investors there) [3].

If to talk about institutional forms of the university-business partnership it is to note that in most countries HEIs have the right to create research parks and business incubators in the university structure, innovative companies (in which business companies are often co-owners), technology research centers or intellectual property management holdings. In the United States, as in the UK, universities create both their own business companies and a variety of private partnerships (especially for the real estate and intellectual property management) [5]. So, the university-business cooperation is a common

practice worldwide, it is fruitful, mutually beneficial and successful.

According to the results of the survey "Experience of employment of graduates of educational institutions: the view of graduates and employers", only about one third of companies (34%), mostly large and medium ones (62% and 31% respectively) cooperate with HEIs. In most cases (63%) the initiators of cooperation are both companies and institutions of higher education [1]. The vast majority of companies cooperate with a small number of profile HEIs (no more than 10). Universities collaborate with more companies due to the courses tough by specialists. But in Ukraine, the most common forms of cooperation between companies and universities are students' internships and practices, companies practically have no influence on the development of curricula and professional standards.

Ukrainian business and HEIs' representatives determine the main obstacles to the partnership in different ways. So, in the HEIs' representative's opinion, the main barriers are: lack of business awareness of all the possibilities of cooperation with HEIs and business orientation predominantly to a quick profit. And as for the business representatives, the reasons are: lack of understanding of the business world realities by the educational institutions and high bureaucracy level in HEIs.

But the main supervising functions and authority in strategy formation belong to the public administration bodies. At the level of public management the state authorities possess the functions of developing a higher education system strategy and its regulation. In the market system relations the higher professional education forms a new style of management represented as management in the market competitive educational environment. This segment of higher professional education space of Ukraine is the most competitive among others segments. It strictly demonstrates the struggle between the public and private sectors of higher education. "Fighting" is taking place in the market of educational services and potential consumers. This market is characterized by high adaptability, variability, and sufficient stability. The implementation of the market principle of the development of the system of higher education is aimed at the development of new economic mechanisms in the field of education.

At the same time, alongside with the market of educational services there happens a parallel development of the system of contractual relations among the state HEIs governing bodies for the training of qualified personnel aimed at fixing the requirements for the education quality. Requirements for the educational services quality

are established on the basis of state standards. They have the minimum required content of educational programs (for example, the amount of study load, requirements for the level of training of graduates, etc.), which is the basis for assessing the level and quality of education received.

Conclusions from the study and prospects for further exploration in this direction. The main features of the modern higher education system which predetermine its strategic landmarks are the development and modernization at the national level and the system of higher education should meet the needs of society and ensure the availability of education. Not least important are the competition between universities and the adequate systems of requirements and control over the quality of educational services under market conditions. Obviously, the system of market relations shapes much the economic stability and endurance of the universities.

HEIs economic policy directly depends on the state economic policy, but the granted autonomy permits to choose the way of funding and the issue of universities-business cooperation seems real and prospective. There are no doubts that the HEI efficiency and success as well as efficiency of the organization of educational process depend on the success of its strategy on the market of educational services. Business can be a useful tool to provide HEI with effective advanced technologies and opportunities, to make close the social expectations and demands and the educational services supply, to favor labour market oriented higher education.

Thus, the management in the university is both the system and the continuous process, which is an essential factor in effective HEI's activity and ensures its development. Exact management provides an opportunity to support every vital function of the university, but, at the same time, latently includes a set of integration factors and differentiation, including diversity necessary for the HEI's activity. These relations form an interaction, which to some extension includes everyone, but separates them into different levels and

blocks of institutional and managerial regulation. Due to an appropriate management it is possible to achieve the adaptation of various organizational components, to implement the symbiosis and synthesis of various structures within the HEI, to provide optimal HEI's activities in the educational services market and its effective development.

REFERENCES:

1. Official site of the State Statistics Service of Ukraine. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
2. Official site of the World Economic Forum. URL: <http://www.weforum.org/>.
3. Barriers and Drivers in European University-Business Cooperation / Todd Davey, Thomas Baaken, Victoria Galán Muros and Arno Meerman. Science-to-Business Marketing Research Centre, 2012. URL: <http://ub-cooperation.eu/pdf/driversbarriers.pdf>.
4. Law of Ukraine "On Higher Education". URL: <http://bctdatu.zp.ua/zakon-pro-vishhu-osvitu>
5. Study on University-Business Cooperation in the US / Marina Ranga, Cecile Hoareau, Niccolo Durazzi, Henry Etzkowitz, Pamela Marcucci, Alex Usher. London School of Economics and Political Science, 2013. URL: <http://www.lse.ac.uk/businessAndConsultancy/LSEEnterprise/pdf/UBC-Final-report-May2013.pdf>.
6. The State of European University-Business Cooperation. Final Report – Study on the cooperation between Higher Education Institutions and public and private organisations in Europe / Todd Davey, Prof. Dr. Thomas Baaken, Victoria Galan Muros, Arno Meerman. Science-to-Business Marketing Research Centre, 2011. URL: http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc/studies/munster_en.pdf.
7. The Strategy for reforming higher education in Ukraine till 2020. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/gromadske-obgovorennya/2016/18-strategiya-reformuvannya-vishhoi-osviti-20.doc>.
8. The EU's agenda for growth and jobs for the current decade "The Europe 2020 strategy". URL: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_en.
9. Zinchenko A., Saprykina M., Yankovskaya O., Vinnikov O. Qualitative Higher Education: The Role of Partnerships. K.: 2013. 20 p.

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ В УКРАЇНІ

FORMATION AND REALIZATION OF THE STATE POLICY IN WATER SUPPLY AND WASTEWATER SECTOR IN UKRAINE

У статті здійснено аналіз процесу формування та реалізації державної політики у сфері водопостачання та водовідведення в Україні. Зокрема, визначено сутність поняття «державна політика», етапи формування державної політики, суб'єкти державної політики, зовнішні та внутрішні фактори. Надано визначення поняттю «формування державної політики», в загальному розумінні. Доведено, що результатом формування державної політики є певний акт державного управління, оформлений у вигляді нормативно-правового акта, організаційно-розпорядчого акта, доручення тощо. Запропоновано схему процесу формування державної політики. Проаналізовано стан сфери водопостачання та водовідведення та визначено проблеми, які покликана вирішити державна політика. Досліджено концепцію розвитку житлово-комунального господарства, в рамках якої формувалась державна політика у сфері водопостачання та водовідведення, та програми реформування водопровідно-каналізаційного господарства, які діяли з моменту незалежності країни. Проаналізовано мету державної політики у сфері, принципи, суб'єктів формування та реалізації державної політики та їх повноваження, ресурси та основні нормативно-правові акти, які легітимізували державну політику. Розглянуто результати реалізації, моніторингу та оцінки ефективності державної політики у сфері водопостачання та водовідведення. Зроблено висновок про неефективність реалізації державної політики у досліджуваній сфері та запропоновано переглянути державну політику у сфері з урахуванням недоліків та сучасних проблем, а також розробити стратегію розвитку сфери водопостачання та водовідведення.

Ключові слова: держава, державна політика, сфера водопостачання та водовідведення, комунальна сфера, державне управління.

В статье проведен анализ процесса формирования и реализации государственной политики в сфере водоснабжения и водоотведения в Украине. В частности, определена сущность понятия «государственная политика», этапы формирования государственной политики, субъекты государственной политики, внешние и внутренние факторы. Дано определение понятию «формирование государственной политики». Доказано, что результатом формирования государственной политики является определенный акт государственного управления, оформленный в виде нормативно-правового акта, организационно-распорядительного акта, поручения и пр. Предложена схема процесса формирования государственной политики. Проанализировано состояние сферы водоснабжения и водоотведения и определены проблемы, которые призвана решить государственная политика. Исследованы концепция развития жилищно-коммунального

хозяйства, в рамках которой формировалась государственная политика в сфере водоснабжения и водоотведения, и программы реформирования водопроводно-канализационного хозяйства, действовавшие с момента независимости страны. Проанализированы цель государственной политики в сфере, принципы, субъекты формирования и реализации государственной политики и их полномочия, ресурсы и основные нормативно-правовые акты, которые легитимизировали государственную политику. Рассмотрены результаты реализации, мониторинга и оценки эффективности государственной политики в сфере водоснабжения и водоотведения. Сделан вывод о неэффективности реализации государственной политики в исследуемой сфере и предложено пересмотреть государственную политику в сфере с учетом недостатков и современных проблем, а также разработать стратегию развития сферы водоснабжения и водоотведения.

Ключевые слова: государство, государственная политика, сфера водоснабжения и водоотведения, коммунальная сфера, государственное управление.

In this article the analysis of the process of formation and implementation of the state policy in the field of water supply and wastewater in Ukraine is carried out. In particular, the essence of the concept of "state policy", the stages of formation of the state policy, subjects of state policy, external and internal factors are defined. The definition of the concept of formation of state policy in the general sense is given. It is proved that the result of the formation of state policy is a certain act of public administration, issued in the form of a regulatory act, organizational and administrative act, commission, etc. The scheme of the state policy formation process is proposed. The state of the water supply and wastewater system is analyzed and problems identified for solving state policy are identified. The concept of housing and communal services development, within the framework of which formed the state policy in the field of water supply and wastewater, and programs for reforming the water supply and wastewater economy, which operated since the country's independence, was explored. The purpose of the state policy in the sphere, principles, subjects of the formation and implementation of the state policy and their powers, resources and the basic legal acts, which legitimized the state policy, were analyzed. The results of realization, monitoring and evaluation of the efficiency of state policy in the field of water supply and wastewater are considered. The conclusion is made about inefficiency of realization of state policy in the investigated sphere and it is proposed to review the state policy in the field taking into account the shortcomings and current problems, as well as to develop the strategy of development of the sphere of water supply and wastewater.

Key words: state, state policy, water supply and wastewater, communal sphere, state administration.

УДК 351:6281](477)

Крилова І.І.

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

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасні умови розвитку сфери водопостачання та водовідведення України характеризуються такими проблемами: відсутність ефективного реформування системи в умовах ринкових зрушень, відсутність конкуренції та низький рівень залучення приватного інвестування у галузі. Наслідком цього стало значне погіршення стану основних засобів підприємств водогосподарського комплексу. До збитковості підприємств водопостачання та водовідведення призводить недосконалість тарифної політики, яка також не дозволяє проведення належної модернізації підприємств галузі. Відсутність належного контролю з боку держави, монополізація виробництва та послуг у цій сфері сприяли зниженню рівня ефективної праці, якості послуг, надаваних споживачам. Хронічний дефіцит власного обігового капіталу та брак державних інвестицій, відсутність ефективного механізму позабюджетного фінансування перешкоджають вирішенню завдань технічної перебудови підприємств водопровідно-каналізаційного господарства та розвитку комунальної сфери країни.

Вищевказане визначає значущість накопичених проблем у сфері й актуальність необхідності їх розв'язання. Неминучим стає втручання з боку держави в процес реформування та регулювання діяльності підприємств галузі із метою досягнення їх збалансованого розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

До науковців, які займалися розробкою засадничих механізмів державного управління, регулювання, в т.ч. сфери природних монополій, сфери житлово-комунальних послуг, належать А. Бабак [3], В. Базилевич [4], В. Бакуменко [5], О. Білянський [6], В. Венгер [9], І. Запатріна [14], О. Ігнатенко [16], Ю. Ковбасюк [11], Н. Олійник [18], Розпутенко І. [23], В. Тертичка [24] та ін. Підходи до формування та реалізації державної політики, в тому числі у сфері житлово-комунального господарства відображено у наукових статтях Є. Абрамової [1], В. Андріяша [2], О. Васильєва [8], О. Куца [17], В. Панова [19], І. Петренка [20] та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Питанню формування та реалізації державної політики у сфері водопостачання та водовідведення, як самостійно унормованій сфері та сфері природних монополій, приділено мало уваги, що потребує наукового дослідження в рамках здійснення державного регулювання цієї сфери.

Мета статті. Основною метою статті є здійснення аналізу формування та реалізації

державної політики у сфері водопостачання та водовідведення в Україні.

Виклад основного матеріалу. Одне із суспільно важливих завдань держави у сфері водопостачання та водовідведення – це забезпечення громадян якісними та доступними послугами водопостачання і водовідведення. Під час вирішення цього завдання держава має забезпечити також задоволення інтересів основних суб'єктів економіки з мінімальними негативними наслідками для кожного з них, адже успішне функціонування водогосподарських комплексів залежить від співпраці держави, виробників та споживачів послуг. При цьому держава, з одного боку, має створити відповідні умови для ефективного розвитку виробників – суб'єктів господарювання у сфері водопостачання та водовідведення, а з іншого – контролювати їх роботу на відповідність стандартам щодо таких показників, як якість та безпечність послуг, а також на справедливість установлених тарифів з урахуванням реальних доходів споживачів та фактичного рівня виробничих витрат на виробництво. Зазначені питання є питаннями державної політики країни у сфері водопостачання та водовідведення, сутність якої в загальному сенсі багато років обговорюється науковцями.

Державна політика (англ. Public Policy, State Policy) є складним та багатогранним явищем і тлумачиться науковцями:

– як дії системи органів державної влади згідно з визначеними цілями, напрямками, принципами для розв'язування сукупності взаємопов'язаних проблем у певній сфері суспільної діяльності. Це пропонується курс діяльності уряду для задоволення потреб чи використання можливостей, сформульований із зазначенням очікуваних результатів та їх впливу на наявний стан справ і конкретне розв'язання проблем. Ефективність державної політики, як і державного управління, полягає в поліпшенні якості життя громадян, гарантуванні соціальної стабільності, забезпеченні національної безпеки країни [12, с. 144–145];

– як сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни [11, с. 8];

– як вибір державними інституціями між діяльністю та бездіяльністю щодо вирішення суспільних проблем [24, с. 7];

– як оптимальний синтез об'єктивних тенденцій суспільного розвитку і суб'єктивних суджень людей про власні інтереси в суспільстві [2];

– як діяльність органів державної влади з управління та керівництва суспільством на основі єдиних цілей, принципів і методів, яка передбачає розробку, законодавче закріплення та впровадження державних цільових програм у різних сферах суспільного життя з метою розв'язання нагальних проблем чи задоволення потреб суспільства [20];

– як цілеспрямована діяльність органів державної влади, що формується та здійснюється державними інститутами і спрямована на збалансування інтересів різних суспільних груп у державі [7, с. 8].

Аналіз наведених визначень поняття «державна політика» у вітчизняній науковій літературі свідчить про актуальність цього питання та наявність різних варіантів його розуміння. З усіх варіантів коротко можна виділити спільні критерії державної політики, як-то: діяльність органів державної влади та вирішення суспільних проблем. Звідси випливає зміст або сутність державної політики, що становить сукупність цілей, завдань, пріоритетів розвитку, програм, які розробляють і реалізують органи державної влади із залученням інститутів громадянського суспільства [11, с. 51]. Найбільш важливими характеристиками державної політики визначені: реагування на зміни, що відбуваються в суспільстві та державі; комплексний підхід і розгляд кожної проблеми у взаємозв'язку з іншими проблемами; ефективність та раціональність; довіра в населення [11, с. 27–28].

Визначальним для державної політики є результат її реалізації, тобто кількісний вимір її цілей. У процесі формування державної політики в контексті цілепокладання будь-яка, навіть найскладніша й абстрактна проблема може бути зведена до певного переліку складових елементів, що мають кількісне вираження. Відомо, що якість управлінської діяльності держави залежить від кількісного виміру показників діяльності її органів влади, насамперед, у частині вираження цілей. Кількісні критерії доцільно застосовувати ще й для зіставлення різних групових інтересів, співвіднесення фінансових витрат на ті чи інші цілі [11, с. 8]. Основний процес, що концептуалізує формування державної політики, за визначенням Ю.В. Ковбасюка, – це раціональна аргументація. Раціональність як базова процесуальна характеристика держави, домінуючий спосіб забезпечення її життєдіяльності також утверджується й шляхом формування державної політики і полягає в практиці узгодження цілей різних груп інтересів через змагальність аргументів, спроби переконання опонентів у справедливості своїх

позицій та оцінок. І головний, хоча й не єдиний критерій у цьому процесі, – вартість ресурсів, що виділятимуться для досягнення поставлених цілей [11, с. 8].

Процес формування і реалізації державної політики в будь-якій сфері включає кілька етапів. Зміст першого етапу (ініціювання політики) становлять аналіз ситуації, визначення пріоритетних суспільних проблем, прийняття рішення про розробку політики в конкретній сфері, визначення основних її цілей та напрямів. Другий етап (розробка й ухвалення політики) включає розробку цільових програм, їх узгодження, прийняття офіційного документа про політику/програми з визначенням джерел фінансування. На третьому етапі (виконання політики) відбувається безпосередня реалізація політики програми, здійснюються моніторинг і контроль. Четвертий етап (оцінка політики) становить оцінка результатів і наслідків [20].

Формування державної політики здійснюється її суб'єктами – соціумами, а також створеними ними установами, організаціями, активна практична діяльність яких спрямована на перетворення політичної та інших сфер життєдіяльності людини як відповідних об'єктів політики. Це означає відтворення набутого, усталеного в політиці, виробленого попередніми поколіннями в процесі історичного розвитку досвіду, підтримання реального політичного стану в усій системі його залежностей, закладення в реалії політики імпульсів її майбутнього розвитку, внутрішніх «пружин» політичного руху [11, с. 18–19].

Крім того, формування державної політики відбувається під впливом внутрішніх та зовнішніх факторів, які можна систематизувати таким чином. До зовнішніх факторів належать: політичні (групи інтересів, групи тиску на владу; лобістські організації; політичні партії; засоби масової інформації; громадська думка тощо); інституціональні (законодавчі, виконавчі, судові органи влади; органи місцевого самоврядування тощо); економічні (економічні програми, матеріальні та фінансові ресурси тощо); соціальні (соціальні цінності та норми; професійна етика та традиції тощо); технологічні (інноваційні технології; поширення товарів і послуг). До внутрішніх факторів належать поведінка та діяльність органів державної влади, що безпосередньо беруть участь у процесі формування та реалізації державної політики.

Підсумовуючи викладене, можна визначити, що формування державної політики, в загальному розумінні, – це певна взаємопов'язана сукупність елементів і процесів,

факторів, принципів, суб'єктів державної політики, що відбивається у відповідних нормативних документах (нормативних актах, програмах дій, планах реалізації тощо) і націлена на реалізацію поставлених цілей. Саме в процесі формування державної політики визначається роль її суб'єктів (органів державної влади та інших інститутів), оскільки цей процес вимагає наявності обов'язкових факторів, як-то: інформації про стан об'єкта державної політики, проблемні питання та їх рішення, про державні управлінські рішення, цільові програми, надзвичайні події тощо.

Вичерпного переліку видів державної політики немає, як і немає підходу до їх класифікації, оскільки формування державної політики починається з визначення основних цілей та пріоритетів державної влади в сферах народного господарства та суспільного життя, що потребують державного регулювання та впливу. Разом із тим можна класифікувати види державної політики за об'єктами, сферами управління тощо. Результатом формування державної політики є певний акт державного

управління, оформлений у вигляді нормативно-правового акта, організаційно-розпорядчого акта, доручення тощо. Основним джерелом визначення державної політики країни є Конституція України, яка визначає основні цілі і пріоритети розвитку країни, принципи та механізми державного управління тощо. Загальна схема процесу формування державної політики зображена на рисунку 1.

Щоб проаналізувати структуру певної державної політики, необхідно визначити її елементи: цілі, суб'єкти, проблеми, принципи, методи, ресурси, нормативно-правові документи, якими легітимізована державна політика. Сфера водопостачання та водовідведення – це самостійна комплексна складна сфера, яка є складовою частиною національної безпеки країни; однією з пріоритетних сфер економіки, яка включає в себе комплекс економічних відносин, що виникають у процесі виробництва, транспортування та постачання питної води споживачам, збирання, транспортування та очищення стічних вод від споживачів, збуту та споживання питної води та послуг із



Рис. 1. Схема процесу формування державної політики

використанням виробничих та інших майнових об'єктів; належить до сфери діяльності суб'єктів природних монополій. Державна політика у сфері водопостачання та водовідведення актуалізується і на місцевому, і на державному рівні. Водопровідно-каналізаційне господарство забезпечує послугами водопостачання та водовідведення населення, підприємства, установи, організації будь-якої форми власності, що не викликає сумнівів у його значимості.

Специфіка здійснення діяльності у сфері водопостачання та водовідведення, як і в інших інфраструктурних сферах, полягає в тому, що вони потребують значного інвестування на початковому етапі, а їх окупність треба чекати десятки років. Така специфіка в сукупності зі стратегічним значенням водопостачання та водовідведення та належністю до природних монополій визначає активну участь держави в економічній діяльності, пов'язаній із державною політикою у цій сфері.

Державна політика у сфері водопостачання та водовідведення формувалась у контексті житлово-комунальної галузі. Під час ринкових перетворень державна політика була направлена на формування державної системи регулювання цін і тарифів у житлово-комунальному господарстві і роздержавлення підприємств житлово-комунального господарства (в т. ч. водопровідно-каналізаційного господарства). Держава передала підприємства водопровідно-каналізаційного господарства до комунальної власності місцевих територіальних органів. Надмірна фрагментація підприємств водопровідно-каналізаційного господарства та відсутність досвіду на місцях у питанні регулювання суб'єктів природних монополій призвела не тільки до загального занепаду галузі, але й до великих економічних витрат для національної економіки.

Концепція розвитку житлово-комунального господарства визначила необхідним розроблення та реалізацію державної цільової програми забезпечення населення якісною питною водою та необхідність реформування сфери водопостачання та водовідведення [21]. Формування державної політики у сфері відбувалось на основі аналізу проблеми та причин незадовільного стану водопровідно-каналізаційної галузі, пропозицій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, підприємств водопровідно-каналізаційного господарства, науково-дослідних і проектних інститутів для її реформування центрального органу з питань будівництва, архітектури та житлової політики

(суб'єктів державної політики). В результаті двадцятирічного реформування водопровідно-каналізаційної галузі, прийняття низки державних програм: розвитку водопровідно-каналізаційного господарства (Постанова Кабінету Міністрів України від 17.11.1997 р. № 1269), «Питна вода України» (Закон України від 03.03.2005 р. № 2455-ІУ), держава визначила пріоритетною сферою для державної політики сферу питної води та питного водопостачання.

Метою державної політики в цій сфері є вирішення проблеми забезпечення гарантованих Конституцією України прав громадян на достатній життєвий рівень та екологічну безпеку шляхом забезпечення питною водою в необхідних обсягах та відповідно до встановлених нормативів. Оптимальним варіантом розв'язання проблеми є реалізація державної політики щодо розвитку та реконструкції систем централізованого водопостачання та водовідведення, охорони джерел питного водопостачання, доведення якості питної води до вимог державних стандартів, нормативно-правового забезпечення у сфері питного водопостачання та водовідведення, розроблення та впровадження науково-дослідних і дослідно-конструкторських розробок із застосуванням новітніх матеріалів, технологій, обладнання та приладів [13].

Таким чином, державна політика легітимізувалась у профільному Законі України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення». Державна політика у сфері питної води та питного водопостачання базується на принципах: державного управління і регулювання відносин; пріоритетності питного водопостачання перед іншими видами спеціального водокористування; гарантованого першочергового забезпечення питною водою населення для забезпечення питних, фізіологічних, санітарно-гігієнічних та побутових потреб; раціонального використання питної води; науково обґрунтованого нормування якості питної води, нормативів її споживання та формування тарифів на послуги централізованого водопостачання і водовідведення; наближення вимог національних стандартів на питну воду, питне водопостачання та водовідведення, технологій виробництва питної води, нормативів щодо очищення стічних вод, а також засобів вимірювання і методів оцінки до відповідних стандартів, нормативів, технологій, засобів і методів, прийнятих в ЄС; запобіжного характеру заходів щодо охорони джерел і систем питного водопостачання; дотримання оптимального балансу використання поверхневих і підземних вод для питного водопостачання; обов'язково-

сті державної експертизи і оцінки експлуатаційних запасів підземних вод для питного водопостачання; обов'язковості оцінки впливу на довкілля і державної санітарно-епідеміологічної експертизи проектів господарської, інвестиційної та іншої діяльності, яка може негативно вплинути на стан джерел і систем питного водопостачання; економічного стимулювання раціонального використання питної води споживачами; невідворотності відповідальності у разі порушення законодавства у сфері; відшкодування збитків, завданих внаслідок порушення законодавства у сфері; забезпечення вільного доступу до інформації про якість питної води, стан джерел та систем питного водопостачання та водовідведення, порядку формування нормативів питного водопостачання та тарифів на послуги централізованого водопостачання і водовідведення; додержання єдиних правил, норм і стандартів усіма суб'єктами відносин у сфері питної води, питного водопостачання та водовідведення; ліцензування господарської діяльності із централізованого водопостачання та водовідведення; заборони відключення об'єктів питного водопостачання та централізованого водовідведення від системи енерго-, газо-, теплопостачання як об'єктів життєзабезпечення і стратегічного значення [22].

Реалізація державної політики у сфері питної води та питного водопостачання здійснюється:

– Кабінетом Міністрів України – шляхом організації розроблення державних, міждержавних і регіональних програм у цій сфері, координації діяльності органів виконавчої влади у цій сфері, організації здійснення державного контролю та обліку у цій сфері, вирішення інших питань у сфері;

– Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (Мінрегіон) – шляхом забезпечення проведення наукових досліджень у сфері питної води, питного водопостачання та водовідведення, організації здійснення заходів щодо захисту та охорони об'єктів централізованого питного водопостачання та водовідведення, підготовки і оприлюднення Національної доповіді про якість питної води та стан питного водопостачання в Україні, забезпечення заінтересованих органів державної влади, громадських організацій, підприємств, установ, організацій та громадян інформацією про випадки і причини забруднення питної води, порядок розрахунку тарифів на послуги централізованого водопостачання і водовідведення, вирішення інших питань у сфері;

– Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською і Севастопольською міськими державними адміністраціями – шляхом розроблення і реалізації місцевих програм у сфері, здійснення контролю за виконанням установлених у цій сфері правил і норм, прийняття рішень про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) діяльності підприємств, установ, організацій у разі порушення ними вимог законодавства у сфері питної води, питного водопостачання та водовідведення, забезпечення виконання правил і норм користування системами питного водопостачання та централізованого водовідведення, вирішення інших питань у сфері;

– органами місцевого самоврядування – шляхом затвердження та реалізації місцевих програм у сфері, надання згоди на розміщення на відповідній території нових або реконструкцію наявних об'єктів, діяльність яких може завдати шкоди джерелам та системам питного водопостачання та/або системам водовідведення, затвердження місцевих правил приймання стічних вод; впровадження централізованого водовідведення у населених пунктах, популяційний еквівалент яких становить 2 тисячі і більше, здійснення контролю за якістю питної води, використанням та охороною джерел і систем питного водопостачання та водовідведення, забезпечення інформування населення про якість питної води та стан питного водопостачання та водовідведення, встановлення тарифів на послуги централізованого водопостачання і водовідведення (крім тарифів на ці послуги, які встановлюються НКРЕКП), обмеження, тимчасової заборони діяльності підприємств у разі порушення ними вимог законодавства у сфері питної води, питного водопостачання та водовідведення в межах своїх повноважень, вирішення інших питань у сфері;

– іншими органами державної влади в межах їх повноважень, зокрема, Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП), яка бере участь у реалізації державної політики у сфері теплопостачання і централізованого водопостачання та водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів і здійснює ліцензування господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення у визначених законом обсягах, встановлення тарифів на комунальні послуги для ліцензіатів, здійснення нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів природних монополій та застосування відповідних санкцій за порушення ними умов і правил провадження відповідних видів гос-

подарської діяльності, проводить постійний моніторинг та аналіз ситуації на ринках, що перебувають у стані природних монополій, у сфері теплопостачання і централізованого водопостачання та водовідведення, захоронення побутових відходів та прогнозування стану розвитку таких ринків; тощо [22].

Вартість ресурсів для досягнення поставлених цілей, визначених Загальнодержавною цільовою програмою «Питна вода України», є орієнтовною і становить 9 471,7 млн грн., з яких коштом державного бюджету – 3 004,3 млн грн., з інших джерел – 6 467,4 млн грн. Згідно з останніми змінами строк реалізації Програми становить 2011–2020 рр.

Державна політика формується для її реалізації уповноваженими органами державної влади. При цьому реалізація у такому разі може означати або результат – досягнення кінцевої мети державної політики, або результат – досягнення проміжної мети, або сам процес реалізації державної політики, оскільки, по суті, реалізація державної політики являє собою щоденну діяльність органів державної влади.

Реалізація державної політики (строки, цілі, якість виконання завдань тощо) контролюється самими органами державної влади шляхом моніторингу та звітності, Міністерством економічного розвитку і торгівлі, Кабінетом Міністрів України шляхом моніторингу і аналізу та уповноваженими контролюючими органами. Зокрема, Мінрегіон зобов'язаний щорічно публікувати Національну доповідь про якість питної води та стан питного водопостачання в Україні. Проте такий вид моніторингу та контролю поточного стану сфери водопостачання та водовідведення не є об'єктивним відображенням дійсності та не може виступати як дієвий інструмент державної політики через нерегулярність підготовки доповіді, застарілість представленої інформації, недостатній рівень підготовки інформації органами місцевого самоврядування. Крім того, реалізацію державної політики у сфері питної води та питного водопостачання контролює Рахункова Палата України. У Звіті Рахункової Палати України про результати аудиту виконання завдань і заходів, передбачених Загальнодержавною цільовою програмою «Питна вода України» на 2011–2020 рр.» зазначено, що очікуваних результатів виконання Програми у 2012–2015 рр. не досягнуто. Нормативно-правове та науково-технічне виконання Програми

не забезпечене. Заходи щодо доведення якості питної води до встановлених нормативів виконувалися неповною мірою і несвоєчасно. Відсутність коштів на обслуговування систем (установок) доочищення унеможливило їх експлуатацію, а кошти на їх впровадження використано непродуктивно. Інвентаризація каналізаційних очисних споруд досі не завершена. Оптимізацію роботи систем централізованого водопостачання та водовідведення не здійснено. У рамках Програми, яка виконується вже 10 років, за її неналежного організаційного та фінансового забезпечення вирішити проблему забезпечення громадян питною водою в необхідних обсягах та відповідно до встановлених нормативів практично нереально. Результати аудиту дають підстави стверджувати, що існують ризики невиконання Програми і через п'ять років (2020 р.) [15]. Тобто зазначений Звіт показав низький рівень виконання Програми, що означає неефективність реалізації державної політики в цій сфері. Варто зазначити, що перевірка результатів реалізації державної політики є етапом її контролю, аналізу і оцінки для прийняття подальших рішень щодо перегляду та коригування державної політики.

Висновки. Сформована державна політика у сфері водопостачання та водовідведення має бути переглянута з урахуванням недоліків, виявлених у процесі реалізації державних програм за 20 років реформування галузі, а також з урахуванням сучасних проблем галузі. Крім того, державна політика має охоплювати не тільки сферу питної води та питного водопостачання, а й водовідведення, що є не менш важливою складовою частиною сфери, і фактично регламентується державною політикою, але потребує належного унормування. Успішність реалізації державної політики вимагає постійного моніторингу й оцінювання досягнутих результатів в контексті їх порівняння з установленими на першій стадії формування державної політики цілями. Важливо також розрізняти цілі та завдання, завдання та ресурси, цілі та заходи реалізації державної політики, що має бути коректно відображено в нормативно-правових актах. Зокрема, основні довгострокові цілі та пріоритети розвитку сфери водопостачання та водовідведення мають бути визначені у відповідній стратегії розвитку водного сектору або сфери водопостачання та водовідведення, а цільова програма має відображати систему заходів, спрямованих на досягнення поставлених стратегією цілей.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Абрамова Є.Г. Актуальні питання державної політики в сфері житлово-комунального господарства. *ADVANCED TECHNOLOGIES OF SCIENCE AND EDUCATION: XIV Міжнародна наукова інтернет-конференція* (19–21 квітня 2018 р.). URL: <http://intkonf.org/abramova-eg-aktualni-pitannya-derzhavnoyi-politiki-v-sferi-zhitlovo-komunalnogo-gospodarstva/> (дата звернення 30.10.2018).
2. Андріяш В.І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2013. № 9. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=626>.
3. Бабак А.В. Дослідження становлення і розвитку національної системи державного регулювання ціноутворення суб'єктів природних монополій та суміжних до них ринків інфраструктурних галузей житлово-комунальної сфери. Науково-технічний збірник «Комунальне господарство міст». 2014. № 113. С. 174–208.
4. Базилевич В.Д., Філюк Г.М. Природні монополії. К.: Знання, 2006. 367 с.
5. Бакуменко В.Д., Надолішній П.І. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навч. пос. К.: Міленіум, 2003. 256 с.
6. Білянський О.М. Організаційно-фінансовий механізм розвитку житлово-комунального господарства: дис. ... канд. екон. наук. Харків, 2006. 154 с.
7. Васильєв О.С. Концептуалізація поняття «державна політика»: сучасне розуміння. Державне будівництво. 2014. № 1. С. 1–10.
8. Васильєв О.С. Концептуалізація поняття «державна політика»: сучасне розуміння. Державне будівництво. 2014. № 1. База даних: «Національна бібліотека України імені В.І. Вернадського». URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_7 (дата звернення 30.10.2018).
9. Венгер В.В. Державне регулювання природних монополій в Україні: напрями вдосконалення. Економіка і прогнозування. 2006. № 3. С. 65–79.
10. Гаман М.В. Принципи формування і реалізації державної політики у сфері інноваційної діяльності. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2012. № 2. База даних «Національна бібліотека України імені В.І. Вернадського». URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2012_2_12 (дата звернення 30.10.2018).
11. Державна політика: підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К.: НАДУ, 2014. 448 с.
12. Енциклопедичний словник із державного управління. За редакцією Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
13. Загальнодержавна програма «Питна вода України» на 2011–2020 роки. Закон України від 20.10.2011 р. № 3933-VI. База даних «Верховна рада України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2455-15/ed20111113> (дата звернення 30.10.2018).
14. Запатріна І.В., Лебеда Т.Б. Житлово-комунальне господарство: перспективи реформування. Економіка України. 2012. № 10. С. 34–44.
15. Звіт про результати аудиту виконання завдань і заходів, передбачених Загальнодержавною цільовою програмою «Питна вода України» на 2011–2020 роки». Рішенням Рахункової палати від 09.02.2016 р. № 2-1. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748332/zvit_2-1.pdf?subportal=main (дата звернення 30.10.2018).
16. Ігнатенко О.П. Державне регулювання сфери благоустрою населених пунктів: автореф. дис. ... д-ра наук із держ. упр., спец.: 25.00.02 / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві Укр. К., 2016. 36 с.
17. Куц О.Є. Державна політика в сфері житлово-комунального господарства. Юридичний науковий електронний журнал. 2017. № 6. С. 208–211. URL: http://lsej.org.ua/6_2017/62.pdf (дата звернення 30.10.2018).
18. Олійник Н.І. Управління житлово-комунальним господарством у процесі ринкової трансформації економіки України: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 25.00.02 / Національна академія державного управління при Президентіві України. К., 2003. 20 с.
19. Панов В.В. Державна політика у сфері ЖКГ: нові реалії та можливості (на прикладі підприємств водопостачання і водовідведення). Державне будівництво. 2016. № 2. С. 1–11. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2016-2/doc/2/08.pdf> (дата звернення 30.10.2018).
20. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм. Віче. 2011. № 10. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/2566/> (дата звернення 30.10.2018).
21. Про Концепцію розвитку житлово-комунального господарства в Україні. Постанова Кабінету Міністрів України від 27.02.1995 р. № 150. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/150-95-%D0%BF> (дата звернення 30.10.2018).
22. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення: Закон від 10.01.2012 р. № 2918-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2918-14> (дата звернення: 30.10.2018).
23. Розпутенко І.В. Державна політика України в контексті гео економічних змін. Науково-інформаційний вісник з державного управління. 2009. № 2. С. 25–29.
24. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. К.: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2002. 750 с.
25. Штогрин Г.С. Аналіз сучасного стану водовідведення та водозабезпечення сільських територій в умовах євроінтеграційних процесів. Економіка та суспільство. 2016. № 2. С. 470–475.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РІВНОГО ДОСТУПУ ДО ОСВІТИ ДІТЕЙ
З ОСОБЛИВИМИ ПОТРЕБАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇPROVIDING EQUAL ACCESS TO THE EDUCATION OF CHILDREN
WITH SPECIAL NEEDS IN DECENTRALIZATION CONDITIONS

УДК 351

Марусіна Л.М.

аспірант кафедри державної служби та менеджменту освіти
Центральний інститут післядипломної педагогічної освіти ДВНЗ «Університет менеджменту освіти»
Національної академії педагогічних наук України,
провідний спеціаліст відділу освіти
Золотоніська районна державна адміністрація Черкаської області

У статті аналізується сучасний стан системи освіти, розглядається нова модель освіти в умовах децентралізації, яка відповідає принципам та цілям освіти дітей з особливими потребами та нагальним потребам сучасності з огляду на важливість врахування потреб дітей з особливими потребами в освіті; проаналізовано створення та розвиток такого явища, як «освітній округ», що базується на принципах якості освіти.

Ключові слова: державне управління, особливі освітні потреби, децентралізація, освітній округ, модель.

В статье анализируется современное состояние системы образования, рассматривается новая модель образования в условиях децентрализации, соответствующая принципам и целям образования детей с особыми потребностями и насущным потребностям современности, с акцентом на важности учета потребностей детей с особыми потребностями

в образовании; проанализированы создание и развитие такого явления, как «образовательный округ», основанный на принципах качественного образования.

Ключевые слова: государственное управление, особые образовательные потребности, децентрализация, образовательный округ, модель.

The article analyzes the current state of the system of education, examines a new model of education in a decentralized environment that meets the principles and objectives of education for children with special needs and urgent needs of the present, taking into account the importance of taking into account the needs of children with special needs in education; The creation and development of phenomena such as “educational district”, based on the principles of quality education, are analyzed.

Key words: state administration, special educational needs, decentralization, educational district, model.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасний етап розбудови національної системи освіти в Україні відбувається в умовах консолідації зусиль держави, суспільства, педагогічної спільноти і пересічних громадян в утвердженні соціально-ціннісних і особистісно-ціннісних чинників модернізації української освіти, що, на нашу думку, має неодмінно призвести до досягнення якісно нового рівня планування і реалізації державної політики України у сфері освіти. Підґрунтям цих процесів є цінності гуманізму, демократії, національної свідомості, які набули нового звучання в умовах формування нового погляду на державну освітню політику, зокрема у сфері освіти осіб з особливими потребами.

Формування сучасної державної освітньої політики України у сфері освіти осіб з особливими потребами супроводжується пошуком ефективних механізмів утвердження фундаментальних цінностей освіти як стратегічного ресурсу соціально-економічного і культурного розвитку суспільства, зміцнення авторитету й конкурентоспроможності України на міжнародній арені.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питаннями навчання дітей з особливими потребами у закладах дошкільної, загальної середньої, професійно-технічної освіти та інших закладів опікується ціла плеяда як вітчизняних, так і зарубіжних учених (І. Гілевич, В. Гудоніс, Е. Данілавічюте, М. Джонсон, В. Засенко,

А. Колупаєва, Л. Коваль, І. Кузава, Д. Лауве, М. Малофєєв, Н. Назарова, О. Таранченко, Т. Сак, В. Синьов, О. Федоренко, Л. Шматко та ін.).

Мета статті. Головною метою цієї роботи є виявлення особливостей забезпечення рівного доступу до освітніх послуг дітей з особливими потребами в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу.

Практичність організації діяльності та керівництва освітніми округами свідчить, що освітні округи локалізуються на різноманітних за розміром та розташуванням територіях, розташовані на частині навчальних закладів, приналежних до цієї території. У зв'язку з цим під освітнім округом маємо на увазі освітню організацію мережевого типу, що сприяє формуванню освітнього простору адміністративних одиниць та освітнього середовища учня, у тому числі інклюзивного, з метою гарантування рівного доступу до якісної дошкільної, початкової, базової, профільної, допрофесійної освіти за допомогою об'єднання та ефективного використання наявних ресурсів суб'єктів округу.

Освітній процес в окрузі може мати різну тривалість та змінюватися відповідно до часових меж – бути постійним (протягом року навчання), або періодичним (затверджені періоди навчання, зумовлені підвезенням учнів: осінь – весна; змінний графік; канікулярний чи літній періоди тощо). В окрузі можуть діяти створені мобільні лабораторії та педагогічні бригади.

Суттєвої уваги потребує застосування інформаційно-комунікаційних технологій в умовах функціонування освітнього округу. Задля мінімізації наслідків низки проблем, зумовлених розкладом, підвезенням учнів, навчальними приміщеннями, науковці та практики пропонують використовувати в діяльності освітніх округів дистанційні технології навчання. Навчальний процес в окрузі може здійснюватись в очному та дистанційному форматах [2, с. 68].

На основі запропонованої класифікації нами була розроблена узагальнена схема-матриця різних типів освітніх округів (див. табл.), яка стане в нагоді керівникам навчальних закладів, органів управління освітою (районного, міського, ОТГ) під час вибору ефективної (для певних регіональних умов) моделі проєктованого освітнього округу та організації його діяльності.

Уміло організована діяльність суб'єктів освітнього округу та створена система управління освітнім округом дали б змогу вирішити низку найбільш гострих освітніх проблем, зокрема створення оптимальної мережі для освіти дітей шкільного віку, сучасної системи виховної роботи, організації допрофільної підготовки та профільного навчання, формування здорового способу життя дітей та молоді, модернізації науково-методичної роботи та забезпеченості висококваліфікованими педагогічними кадрами, вдосконалення системи

роботи з обдарованими та здібними учнями, реалізації інклюзивної освіти, створення системи моніторингових досліджень тощо.

На нормативному регулюванні діяльності шкільних освітніх округів наголошував Голова Державної інспекції навчальних закладів України М. Гончаренко 12 грудня 2011 р. під час робочої наради з питань обговорення пріоритетних напрямів розвитку освіти Київщини та внесення пропозицій щодо взаємодії влади і громади у вирішенні завдань освітньої галузі.

Станом на вересень поточного року в Україні створено 1 909 освітніх округів. Проте значною є кількість малокомплектних шкіл, і неможливість отримати якісну середню освіту чималою частиною школярів залишається однією з головних проблем в освітній галузі. Завданням Державної інспекції навчальних закладів України є забезпечення не епізодичного контролю, а постійного відстеження навчально-виховного процесу та його результатів із метою здійснення глибокого аналізу факторів впливу на якість освіти за допомогою спеціально розроблених механізмів та інструментів вимірювання ефективності діяльності навчальних закладів.

У Рекомендаціях парламентських слухань на тему «Освіта в сільській місцевості: кризові тенденції та шляхи їх подолання», схвалених Постановою Верховної Ради України від 7 червня 2012 р. № 4949/1, із метою забез-

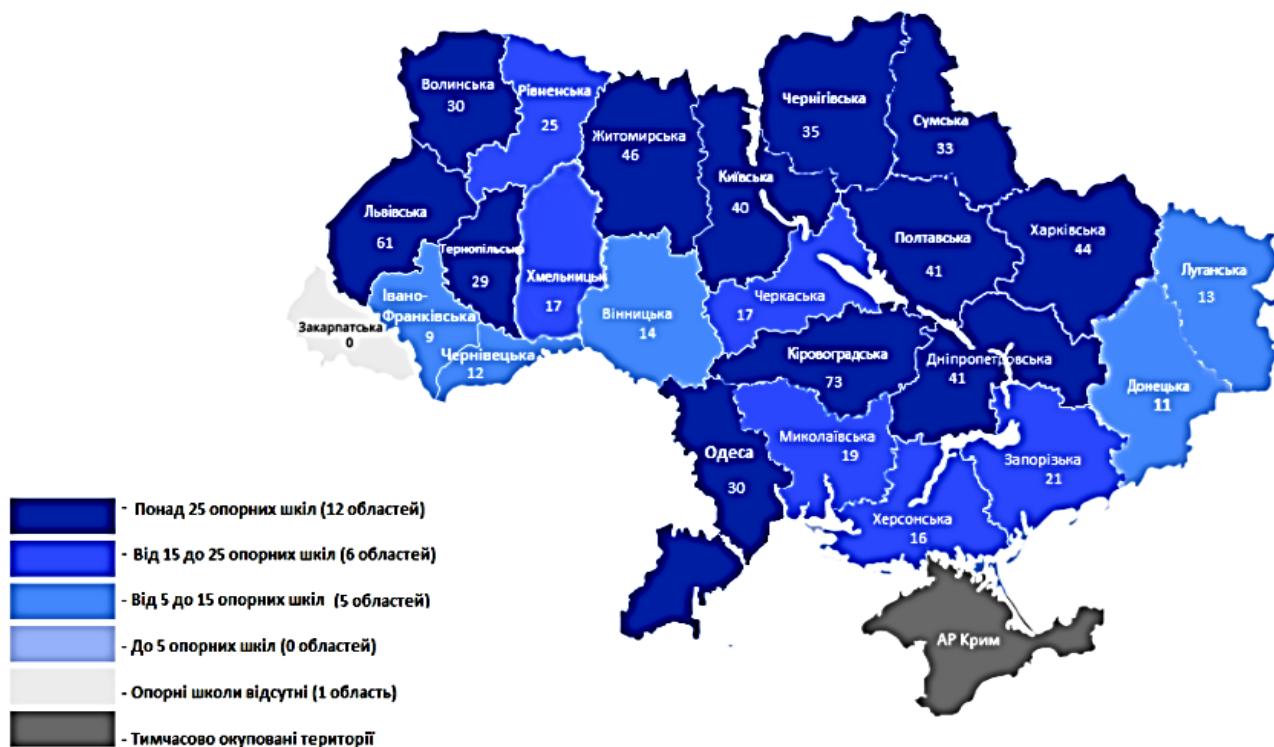


Рис. 1. Карта опорних шкіл України станом на 01.09.2018 р.

печення громадянам рівного доступу до якісної освіти, підвищення її якості і посилення ролі в духовному, економічному, соціальному, інноваційному розвитку суспільства і держави обласним державним адміністраціям рекомендовано розробити, затвердити та забезпечити реалізацію обласних і районних середньострокових програм розвитку мережі освітніх округів [4].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2012 р. № 675-р схвалено методичні рекомендації щодо складання регіональних планів створення освітніх округів та модернізації мережі професійно-технічних, загальноосвітніх навчальних закладів, зокрема шкіл-інтернатів.

Під час парламентських слухань «Доступність та якість загальної середньої освіти: стан і шляхи поліпшення», які відбулися у Верховній Раді України 23 жовтня 2013 р., міністр освіти і науки зазначив, що нині в Україні функціонує близько 2 тисяч освітніх округів. І на місцях, територіях триває робота з розроблення планів створення освітніх округів, що дає змогу припинити безпідставне закриття шкіл. Л. Гриневич, голова Комітету Верховної Ради України з питань науки та освіти, наголосила, що саме «держава має забезпечити стандарти освіти для кожної дитини незалежно від місця проживання, створити простір для вияв-

лення та розвитку індивідуальних здібностей. Для цього треба в освіту інвестувати. От нині оптимізація мережі навчальних закладів звелася до їх ліквідації, особливо на селі. Але діти із закритих шкіл далеко не завжди переводяться в кращі умови навчання. Варто переглянути формулу розрахунку трансфертів та норматив на учня. Створення освітніх округів варто підкріпити добре розвиненою законодавчою базою та реальними ресурсами».

В. Громовий у статті «Округізація» всієї шкільної освіти: нове дихання після парламентських слухань?» зазначає: «Для створення освітнього округу, перш за все, необхідно, щоб з'явилася мотивація до його створення в усіх керівників загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів, закладів культури, які працюють на цій території. Якщо відбувається механічне об'єднання кількох шкіл без якісного стрибка в матеріально-технічному забезпеченні навчального процесу, є лише формальний план «спільної роботи», номінально існуючі органи самоврядування – годі й сподіватись на досягнення синергетичного ефекту в роботі освітнього округу» [7].

Однією з умов успішного функціонування опорної школи, реалізації засадничих принципів її організації є забезпечення рівного доступу до якісної освіти усім особам, у тому числі з особливими освітніми потребами.

Таблиця 1

Умови та групи зовнішніх і внутрішніх чинників впливу на реалізацію публічної освітньої політики щодо забезпечення рівного доступу до загальної середньої освіти

| Освітня проблема | Умови, що необхідні для реалізації політики | Чинники впливу на реалізацію освітньої політики | |
|---|---|---|--|
| | | Зовнішні | Внутрішні |
| 1. Забезпечення рівного доступу до інклюзивної освіти | Фінансова підтримка інклюзивного закладу у вигляді цільової державної субвенції | Відсутність підтримки місцевих органів влади | Відсутність розуміння у батьків та педагогічних працівників |
| | | Недостатні або відсутні просвітницькі заходи для батьків, педагогічних працівників, громадськості з питань організації інклюзивної освіти | |
| 2. Відсутність необхідних фахівців для проведення корекційно-розвиткових занять | Забезпечення підготовки необхідної кількості фахівців у ВНЗ, академіях неперервної освіти, змістовних тематичних курсів | Можливість перекваліфікації фахівців | Укладення угод про співпрацю зі спеціалістами в межах освітніх округів |
| | | Організація навчальних заходів для всіх учасників освітнього процесу | |
| 3. Обмежена можливість перебування дитини з ООП у навчальному закладі | Розробка механізму впровадження дистанційного навчання для дітей з ООП на час загострення захворювання або у разі обмеження на перебування у освітньому закладі | Підготовка фахівців до дистанційного здійснення освітніх послуг для дітей з ООП | Наявність графіків проведення онлайн занять |
| | | Забезпечення учасників освітнього процесу необхідним технічним обладнанням | Розробка програмного забезпечення для здійснення освітнього процесу |

Міжнародний досвід країн, де створені і працюють опорні школи, демонструє виключну увагу урядів до організації належних умов навчання та виховання дітей з особливими потребами у таких закладах [6].

Процес інтегрування дітей з особливими потребами в освітній простір опорних шкіл розпочато. На час проведення дослідження опитування зафіксувало, що у 92 опорних школах навчаються діти з особливими потребами (це 64% опорних навчальних закладів, що взяли участь в опитуванні). Найбільша кількість дітей з особливими освітніми потребами шкільного віку, які навчаються в інклюзивних класах ОШ, зафіксована в Київській (14 осіб), Кіровоградській (12 осіб) та Львівській (12 осіб) областях. Пандусами (за п'ятибальною шкалою оцінювання «повністю забезпечені») облаштовано ОШ таких областей: Вінницька – 5 балів, Івано-Франківська, Миколаївська – 4,5, Черкаська, Донецька, Хмельницька – 4,3. Доступ до санітарно-гігієнічних приміщень (за 5-бальною шкалою «повністю забезпечені») організовано в Івано-Франківській – 5 балів, Одеській – 4,5, Хмельницькій – 4,3.

Доступність до навчальних кабінетів, спортивної зали, їдальні за цією шкалою найкраще забезпечена в Рівненській області – 4,2, Полтавській та Одеській – 4 бали. Організація комфортного освітнього простору для дітей з особливими потребами вимагає збалансованості. Так, повністю облаштовано пандусами близько 28% ОШ; доступ до санітарно-гігієнічних приміщень забезпечено у 23,1% ОШ. Вільний доступ до усіх приміщень мають

діти з особливими освітніми потребами у 16,9% опорних шкіл, що взяли участь в опитуванні. 56 директорам опорних шкіл у рамках дослідження було запропоновано вибудувати пріоритетну шкалу щодо покращення матеріально-технічного стану опорного закладу за вісьмома напрямками, які неповністю профінансовані.

Пріоритетним напрям «Облаштування, необхідні для навчання дітей з особливими освітніми потребами» визначили 29% директорів, відповідно, він посів шосте місце серед представлених восьми. Потребує проведення робіт із пристосування приміщень для дітей з особливими освітніми потребами 20 опорних закладів, які зовсім не забезпечені такими умовами. Лише 5,9% опорних шкіл мають пристосований автобус для учнів із фізичними обмеженнями. Потребують автобусів із відповідними пристосуваннями 113 опорних шкіл. Разом із тим Постановою уряду від 19 квітня 2017 р. № 289 унесені зміни в Положення про освітній округ (пункт 2), затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 777, які безпосередньо стосуються створення належних умов для підвезення дітей з особливими потребами: «Опорний заклад є юридичною особою, має рахунки в органах Казначейства, самостійний баланс, штамп, печатку і у своєму складі філії та (або) здійснює з урахуванням потреб осіб з інвалідністю (у тому числі тих, що пересуваються на кріслах колісних) організоване підвезення учнів (вихованців) (не менше ніж із трьох селищ, сіл, в яких ліквідовано загальноосвітні

Таблиця 2

Визначення оптимального варіанта реалізації освітньої політики щодо забезпечення рівного доступу до загальної середньої освіти
Освітня проблема: «Обмежена можливість перебування дитини з ООП у навчальному закладі»

| Альтернативні політики | Коротка характеристика змісту | Переваги | Недоліки (ризики) | Оцінка альтернатив |
|---------------------------|--|---|---------------------------------------|--|
| 1. Індивідуальне навчання | Навчання дитини під час індивідуальних уроків на дому з учителем | Врахування індивідуальних можливостей дитини | Недостатня кількість навчальних годин | «Задовільно» Не ефективна для дітей, які мають норму інтелекту, оскільки не дають змогу її розвивати в повному обсязі можливостей |
| 2. Дистанційне навчання | Навчання дитини під час онлайн-занять, що проходять як компонент основних занять на уроці, так і в індивідуальному порядку | Можливість проведення занять на паралелі з основними уроками, додатково відповідно до нозології | Нестача технічного забезпечення | «Відмінно» За умови повноцінного забезпечення необхідного обладнання для проведення занять |

навчальні заклади або припинено (зупинено) їх діяльність) і педагогічних працівників (у разі потреби) до опорного закладу і до місця проживання» [4].

Загалом в Україні у 178 опорних школах навчаються 770 дітей з особливими освітніми потребами. Найбільша кількість дітей з особливими освітніми потребами в опорних школах навчається у Кіровоградській області – 166 дітей. У Закарпатській області станом на 31 січня 2017 р. не створена жодна опорна школа.

Станом на 31 січня 2017 р. в Україні в опорних школах створено 99 класів з інклюзивним навчанням. Найбільше інклюзивних класів у опорних школах зосереджено у Кіровоградській області і становить 22 класи. Така значна кількість класів зумовлена і тим, що у Кіровоградській області навчається найбільша кількість дітей з особливими освітніми потребами. Жодного класу з інклюзивним навчанням в опорних школах немає у Харківській, Миколаївській, Луганській, Донецькій, Сумській, Одеській та Івано-Франківській областях.

У 32,1% опорних шкіл більшість/усі філії забезпечені пандусами. Лише 22,4% респондентів зазначили, що усі/більшість філій опорної школи мають доступ до санітарно-гігієнічних приміщень та 17,6% – до усіх приміщень, таких як навчальні кабінети, спортивна зала, їдальня тощо. Забезпечені пристосованим автобусом для учнів із фізичними обмеженнями усі/більшість філій лише у 6,2% опорних шкіл. Не забезпечені усі/більшість філій відповідним автобусом у 78,3% опорних школах [5].

Немає дітей з особливими навчальними потребами, які навчають індивідуально, у 11,4% опорних школах. Найбільша кількість респондентів – 23,1% – зазначили, що в опорній школі навчається індивідуально 1 дитина з особливими навчальними потребами. Більше 5 дітей з особливими навчальними потребами навчаються індивідуально у 19 опорних школах.

Більше половини директорів опорних шкіл зазначили, що у цих опорних школах немає дітей з особливими освітніми потребами, які навчаються в інклюзивних класах. У середньому в кожній п'ятій опорній школі навчається 1 дитина з особливими освітніми потребами в інклюзивному класі. Більше 3 дітей з особливими освітніми потребами в інклюзивному класі навчаються у 5,2% опорних шкіл.

Висновки. На рівні практичної реалізації реформування системи управління доцільно

забезпечити довгоочікувану автономію навчальних закладів, незалежний контроль якості освіти, вивести на регіональний рівень управління (нині кадрове забезпечення та утримання закладів залишається у сфері діяльності Міністерства освіти і науки України) систему професійно-технічної освіти, яка переважно працює на регіональні запити, розглядати існування навчальних закладів регіонального рівня, поширити тестування, яке підтвердило об'єктивність і неупередженість в оцінюванні рівня знань на систему освіти, а також забезпечити його демонополізацію шляхом створення мережі незалежних центрів тестування різних форм власності. Архаїчна система управління освітою, яка не відповідає реаліям сучасного життя країни, гальмує її соціально-економічний розвиток, стримує творчу ініціативу та креативність суб'єктів управлінської діяльності.

Тому прискорення реформування місцевого самоврядування стає невідкладним пріоритетом у побудові сучасної української держави, ознакою якої є розширення доступу до якісної освіти, зміцнення інтелектуального потенціалу та забезпечення сталого розвитку, дебіюрократизація системи управління освітньою галуззю.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бакіров В.С. Соціокультурні бар'єри модернізації української вищої школи. Пріоритети розвитку сучасної освіти: теорія, методологія, практика: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. Х., 2014. С. 13–22.
2. Біла книга національної освіти України / за ред. В.Г. Кременя; Акад. пед. наук України. К., 2009.
3. Індекс глобальної конкурентоспроможності – інформація про дослідження / Центр гуманітарних технологій. URL: <http://gtmarket.ru>.
4. Морзе Н.В. Особливості організації навчального процесу учнів у системі дистанційного навчання. Наука і сучасність: зб. наук. праць. К.: Логос, 1999. Вип. № 2. Ч. 4 (Педагогічні науки). С. 64–71.
5. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. URL: <http://www.mon.gov.ua/images/files/news/12/05/4455.pdf>.
6. Про Рекомендації парламентських слухань на тему «Освіта в сільській місцевості: кризові тенденції та шляхи їх подолання»: Постанова Верховної Ради України від 7 червня 2012 № 4949-6. URL: zakon.rada.gov.ua/go/4949-VI.
7. Розвиток місцевого самоврядування; Удосконалення територіальної організації влади. URL: <http://minregion.gov.ua/>.
8. Стратегія реформування освіти в Україні. Рекомендації з освітньої політики. К., 2013. 294 с.

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ В СІЛЬСЬКІЙ МІСЦЕВОСТІ

PUBLIC ADMINISTRATION PECULIARITIES OF SOCIAL WORK SYSTEM IN RURAL AREAS

У статті досліджуються територіальні особливості державного управління системою соціальної роботи, зокрема у сільській місцевості. Автором проаналізовано стан та проблеми сучасних українських сіл та селищ. Визначено напрями і методи соціальної роботи у сільському соціумі, а також труднощі, які виникають у процесі організації та управління. Обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення державного управління системою соціальної роботи у сільській громаді.

Ключові слова: державне управління, система соціальної роботи, соціальна інфраструктура, сталий розвиток, сільська громада.

в сельском социуме, а также трудности, возникающие при организации и управлении. Обоснованы предложения по совершенствованию государственного управления системой социальной работы в сельской громаде.

Ключевые слова: государственное управление, система социальной работы, социальная инфраструктура, устойчивое развитие, сельская громада.

The article deals with territorial public administration peculiarities of social work system, especially in rural areas. The author has analyzed the state and problems of modern Ukrainian villages and settlements. The directions and methods of social work in the rural society, as well as the difficulties that arise in the organization and management, are determined. The suggestions on improving the state management of the system of social work in the rural community are substantiated.

Key words: public administration, system of social work, social infrastructure, sustainable development, rural community.

УДК 378.147

Николаєва В.І.

к. пед. наук, доцент
кафедри соціології управління
Донецький державний університет
управління

В статье исследуются территориальные особенности государственного управления системой социальной работы, в частности в сельской местности. Автором проанализированы состояние и проблемы современных украинских сел и поселков. Определены направления и методы социальной работы

Постановка проблеми у загальному вигляді. Трансформаційні процеси, що відбуваються в українському суспільстві, неминуче відбиваються, насамперед, на економічних і соціальних сферах, яких стосуються, і вимагають зрушень у державному управлінні. Протягом останніх двох десятиліть у контексті євроінтеграції гостро постають питання стосовно ефективного управління соціальною сферою. Система соціальної роботи, яка належить за своєю сутністю до соціальної сфери, все ж таки має свою специфіку, особливо це стосується організації цієї діяльності за територіальною ознакою в сільській місцевості.

Відповідно, у сучасних реаліях виникла негайна необхідність суттєвих змін державного управління та його механізмів: перехід від функціонального управління до управління суспільним та державним розвитком, управління реформами; його модернізація відповідно до запитів громадян та досягнень світового та європейського досвіду; формування електронного уряду, самоврядування, електронної демократії, мережових структур управління, національного інтелекту, експертних співтовариств; розвиток прогнозування, систем попередження криз, технологій антикризового управління; запровадження аргументованої децентралізації та дерегуляції державного управління; розвиток самоуправління, нарощування каналів участі громадян у справах держави, економіці, політиці,

культурі, посилення гарантій прав та свобод; переформатування, скорочення державного апарату, боротьба з корупцією, впровадження передових управлінських технологій; нової системи підготовки державно-управлінських кадрів; формування нової ресурсної культури не тільки управлінців, але й громадян; використання ресурсної кооперації, державно-приватного партнерства; формування активної позиції громадян, які мають сформувати нове соціально-політичне середовище реформ, трансформацій управління, підвищення його відкритості, насичення інноваціями [1].

Досягнення сталого розвитку на локальному рівні на сільських територіях залежить від організації соціальної підтримки соціально вразливих верств населення. Необхідним є створення умов партнерства, взаємозацікавленості та безпосередньої участі територіальних громад, органів місцевого самоврядування, організацій громадянського суспільства та бізнесу. Стратегії розвитку у сільських громадах потребують дотримання принципів відкритості, інклюзивності та наукової обґрунтованості, які супроводжуються подальшим моніторингом та громадським контролем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема управління соціальної сфери і соціальною роботою займаються такі видатні вітчизняні вчені, як В. Бакуменко, І. Боргес, В. Василенко, А. Гладищев, І. Грицьак, М. Головатий, Г. Дмитренко, В. Іванов,

Л. Зайцева, В. Коростельов, М. Лукашевич, М. Панасюк, В. Патрушев, О. Петроє, І. Петрова, І. Попова, Т.Семигіна, М. Сіницький, Ю. Сурмін, В. Трощинський, С. Хутка, В. Цветков, К. Шендеровський, Г. Щокин та ін.

Що стосується організації й управління соціальною роботою у сільській місцевості, то ґрунтовних наукових праць у цій області доки ще недостатньо, окремі питання висвітлені у роботах О. Безпалько, О. Вакуленко, І. Іванової, А. Крупник, В. Полтавця, Л. Тюття, Т. Семигіної, С. Толстоухової.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Отже, нині назріла об'єктивна необхідність проведення досліджень стосовно цієї проблематики, з метою удосконалення механізмів державного управління системою соціальною роботою у сільських громадах, впровадження соціальних послуг з огляду на потреби та проблеми цільових груп в окремій громаді, узгоджуючи певним чином такі заходи та послуги з пріоритетами державної соціальної політики.

Тому необхідність теоретичного аналізу відзнак управління соціальною роботою в новітніх умовах і, насамперед, систем функцій управління соціальною роботою у сільській місцевості не викликає сумніву.

Мета статті – проаналізувати особливості державного управління системою соціальної роботи у сільській місцевості, виявити та охарактеризувати проблеми і шляхи вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. У 60-х роках минулого століття почався масштабний процес міграції сільського населення. Спроби нівелювати різницю в якості життя між селом

та містом шляхом розвитку соціальної інфраструктури сіл не привели до суттєвих наслідків. Соціально-економічна криза сприяла деградації розвиненої інфраструктурної мережі, завдяки чому сільське населення опинилось в умовах соціального виключення [2].

Ще на початку ХХІ ст. О. Безпалько засвідчила незадовільний стан організації соціальних послуг та соціально-педагогічної роботи для дітей та учнівської молоді у сільських громадах. Авторка підкреслила обмеженість соціальних інституцій, які впливають на комплексність і різнобічність впроваджуваної роботи з напрямів соціальної профілактики, реабілітації, соціальної просвіти, організації культурно-дозвілєвої діяльності тощо [3].

Значна кількість сучасних українських селищ та сіл потерпає від інституціональних та соціально-економічних зрушень. Системний характер інвестиційних обмежень позначається на якості і рівні життя сільських мешканців, який кардинально відрізняється від міста. Щоб охарактеризувати чинну систему соціальної роботи у сільській місцевості, безсумнівно, необхідно проаналізувати проблеми і потреби споживачів соціальних послуг – жителів сіл та селищ.

Сільська громада має як позитивні унікальні особливості й переваги, так і негативного характеру, що виникли внаслідок системних криз (табл. 1).

Необхідно зауважити, що діяльним суб'єктом соціальної роботи у територіальних громадах дедалі більше стають громадські організації, які спрямовують свою діяльність на вирішення багатьох соціальних проблем шляхом розроблення та впровадження інно-

Таблиця 1

Позитивні й негативні особливості сільської громади

| Позитивні характеристики | Негативні характеристики |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – внутрішня єдність сільської спільноти; – переважаюча самостійність сільських жителів; – сільська громада виступає як соціокультурний феномен; – організації життєво необхідного самозабезпечення та самообслуговування; – переплетіння родинних та суспільних стосунків у виробничих, управлінських, соціальних та інших зв'язках; – домінування родової, сімейної відповідальності за вчинки; – персоніфікація міжособистісних стосунків; – високий рівень колективної діяльності в робочий та вільний час; – збереження елементів національної культури (звичаїв, традицій, одягу, вжиткового мистецтва, народних ремесл); – практицизм сільських мешканців; – поширеність багатодітних сімей; – наявність міжпоколінних зв'язків | <ul style="list-style-type: none"> – відсутність місць для проведення змістовного дозвілля; – схильність сільських жителів до соціальних стереотипів та упереджень; – продаж алкогольних та тютюнових виробів неповнолітнім; – значний вплив громадської думки на прийняття індивідуального рішення членів громади; – нераціональне ставлення жителів до свого здоров'я та проведення вільного часу; – домінування місцевої інтерпретації фактів в інформаційному обміні, нестача об'єктивної інформації; – високий рівень правопорушень серед неповнолітніх; – соціальна і правова незахищеність; – штатне забезпечення соціальними працівниками, соціальними педагогами, психологами, юристами та іншими фахівцями в центрах соціальних служб залишається недостатнім |

вацій. Проте нині їх діяльність не завжди відповідає регламентованим нормативно-правовим документам, що знижує їх ефективність і активність, та й кількість недержавних організацій у сільській місцевості досить незначна. Одним із шляхів виправлення цієї ситуації передбачають активізацію органами місцевого самоврядування сільської громади у напрямі підтримки ініціативних груп, волонтерського руху, об'єднань та організацій. Вже більше десяти років практики, вчені, держслужбовці одноставно говорять про впровадження дієвих механізмів соціального замовлення для неурядових організацій в умовах сільської громади, але поки що це існує тільки на папері, декларативно.

Зазначимо, що розвиток соціальних інституцій, що здійснюють різні напрями соціальної роботи, залежить від розвиненості соціальної інфраструктури. Доцільним вважаємо аналіз соціально-економічного становища сільських населених пунктів згідно зі статистичними даними, звітами і дослідженнями.

На 01.01.2018 р. в Україні налічувалось 13 084 575 осіб сільського населення. Згідно з останніми дослідженнями соціально-економічного становища у 2014 р., в Україні нараховувалось 27 385 сільських населених пунктів, що на 204 населені пункти менше, ніж на дату попереднього обстеження (станом на 1 листопада 2005 р.), внаслідок зняття з обліку незаселених поселень чисельність населення становила 13 600 000 осіб, із них 18,9% – діти віком до 18 років і 22,8% – населення у віці 60 років і старше. Майже у 2,5 тис. сільських населених пунктах питома вага населення літнього віку становила понад 50%. Серед сільського населення 3 600 000 осіб становили працюючі, причому 54,8% із зайнятих працювали за межами свого населеного пункту, з них більшість – 67,1% – в містах і селищах міського типу.

Залишається гострою проблема благоустрою сільського житлового фонду. Так, за даними обстеження, всі квартири 10 600 населених пунктів не мали центрального опалення, 18 100 – гарячого водопостачання, 10 900 не обладнані водопроводом, 11 600 – каналізацією, 12 300 – природним газом, 5 800 – скрапленим газом. Відсутність у багатьох селах мережі доріг із твердим покриттям, транспортного зв'язку, низький благоустрій вулиць – умови, що ускладнюють життя на селі. Станом на 1 січня 2014 р. у сільських населених пунктах діяла 221 лікарня (у 2005 р. – 740), 13 500 фельдшерсько-акушерських пунктів (у 2005 р. – 14 700). Аналогічна ситуація із наявністю об'єктів культурного призначення. Кількість сільських

населених пунктів, на території яких знаходилися бібліотеки, клуби або будинки культури, кіноустановки порівняно з 2005 р. зменшилась відповідно на 2,8%.

Так, у 17 800 сільських населених пунктів відсутні дитячі дошкільні навчальні заклади, у 15 000 – школи, у 7 300 – лікувальні заклади, у 8 100 – торговельні заклади, у 22 500 – їдальні, кафе тощо, у 16 900 – відділення зв'язку [4].

Рівень безробіття населення (за методологією МОП) за місцем проживання, статтю та регіонами у 2017 р. (у відсотках до економічно активного населення) у сільській місцевості (9,9%) значно вище, ніж середній по країні (9,5%). Значну стурбованість викликає деградація сільської місцевості як середовища проживання, яка зумовлюється низькими доходами населення і незадовільним станом об'єктів соціальної інфраструктури. Це спричиняє проблеми нерівності та доступності до базових послуг соціальної сфери та інфраструктурних об'єктів, до того ж простежується чітко виражена територіальна диференціація: чим меншим є розмір населеного пункту, тим більше звужуються можливості, обмежуються можливості отримання й діапазон послуг. Жителі сільської громади позбавлені змоги отримати якісні медичні, освітні та інші види послуг через віддаленість від районних центрів та відсутність регулярного транспортного сполучення [5].

Також суттєвою проблемою сучасного села є тенденція до збільшення масштабів бідності зі зменшенням розміру населеного пункту (у великих містах масштаби бідності зменшуються, що пов'язано з розширенням можливостей для працевлаштування). Надвисокі рівні немонетарної бідності у сільській місцевості пояснюються вкрай обмеженим доступом сільських мешканців до інфраструктурних об'єктів, медичних, соціальних та освітніх послуг. У разі використання немонетарних оцінок поселенська складова частини бідності є домінуючою [6]. Соціально-економічна нерівність служить проявом інших форм нерівності, наприклад, обмеження прав бідних верств населення брати участь у соціальному, економічному і політичному житті, що призводить до дискримінації та соціального виключення.

Наступною проблемою, яка охопила сільську місцевість України, є соціально-демографічна криза. Доказовою базою є такі показники: високий рівень депопуляції, зростання еміграції з села, погіршення медико-демографічних і та освітньо-професійних характеристик, вагома розбіжність якості життя у містах і селах, ліквідація «неперспективних» сіл, надзвичайно питома вага самотніх людей

похилого віку серед сільського населення, значні масштаби бідності, незадовільний стан охорони здоров'я, освітній рівень селян майже у 2 рази нижчий, ніж у городян, незворотний міграційний вплив сільської молоді, зростання рівні безробіття.

Пріоритетними напрямками державної політики щодо розвитку соціальної сфери села мають стати: поліпшення її фінансування коштом дотацій із державного бюджету, формування оптимальної територіальної мережі закладів соціальної інфраструктури, підтримка суб'єктів господарювання, які здійснюють інвестиції в соціальну сферу села.

Аналізуючи структуру соціальних установ, не можна не зазначити об'єктивні закономірності: у сільській місцевості значно менше установ, служб і органів, які б здійснювали соціальну роботу з вирішення проблем споживачів послуг за місцем їхнього проживання.

Крім того, доступ багатьох сільських сімей досоціальних послуг, зокрема, до соціального обслуговування, ускладнений через нерозвиненість системи зв'язку та інформаційного забезпечення. Це проявляється у недостатній поінформованості населення про зміни в законодавстві стосовно надання соціальної підтримки, пільг і соціальних гарантій, на які вони мають право, а також про алгоритм дій, яких необхідно вживати для того, щоб скористатися пільгами і соціальними гарантіями. Вирішення соціальних проблем на селі ускладнюються обмеженими ресурсами, як матеріальними, так і людськими, тому доречним вважається впровадження модель управління соціальної роботи через налагодження співробітництва представників місцевого самоврядування з медичними, освітянськими і правоохоронними закладами, а також доречно залучати самих споживачів послуг до створення груп самопомогі або волонтерів із числа сільських школярів.

Доцільним, на наш погляд, є проведення пропагандистської, лекторської діяльності соціальних працівників по селах у контексті неформальної освіти. Ефективним методом є індивідуальна робота з неформальними лідерами й авторитетними людьми заради оптимального використання соціального капіталу тієї чи іншої сільської громади, розвиток інформаційно-комунікативної мережі на селі, застосування методів соціального навчання як запоруки успішної організації та управління соціальною роботою у цих умовах.

О.В. Вакуленко, Н.М. Комарова і Н.Ф. Романова [7] пропонують модель активізації громади (табл. 2), яка складається з 6 етапів.

Значні можливості поєднати зусилля всіх суб'єктів соціальної допомоги надає реалізація комплексних програм на територіях сільських (селищних) рад, завдяки яким організація надання соціальних послуг здійснюється під керівництвом виконкому сільради.

Первинною ланкою системи соціального обслуговування на селі, яка безпосередньо допомагає людям, є сільські та селищні центри соціального захисту населення. Позитивний досвід їхньої діяльності досягається шляхом використання всіх соціальних ресурсів, плідної взаємодії з керівниками підприємств, організацій, місцевої лікарні та школи, радою ветеранів війни та праці, активістами профспілок, Товариства Червоного Хреста, а також завдяки розгортанню волонтерської роботи [8].

Зважаючи на те, що покращення людського розвитку в Україні великою мірою залежить від місцевого уряду та розвитку громад, суттєвим є зміцнення та консолідація цього рівня влади. Однією зі складових частин покращення становища сучасного українського села є здійснення чіткого розмежування функцій і повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади у сфері розвитку сільських територій, особливо в аспекті соціальної підтримки сільських мешканців.

Таблиця 2

Модель активізації сільської громади

| Етапи | Зміст діяльності |
|----------|---|
| I етап | Створення команди на рівні громади, яка реалізує ініціативу, націлену на покращення становища дітей, сімей та молоді відповідно до їх проблем |
| II етап | Визначення соціальних проблем та аналіз причин їх виникнення |
| III етап | Розробка можливих варіантів розв'язання проблем, які призведуть до зменшення або усунення причин їх виникнення |
| IV етап | Визначення ресурсів, потрібних для вирішення проблеми |
| V етап | Розробка плану дій, спрямованих на впровадження громадської ініціативи |
| VI етап | Впровадження плану, проведення його моніторингу та оцінки |

Нині при сільських і селищних радах більшості регіонів України створені та працюють громадські комісії (інспекції) у справах дітей, які є дорадчими органами місцевої виконавчої влади щодо вирішення проблем дітей. Такі громадські формування створюються рішенням органу місцевого самоврядування, таким самим рішенням затверджується їх склад. До складу комісій входять переважно педагоги, депутати, медичні працівники, представники батьківських комітетів, громадськості та правоохоронних органів [9].

Доцільно звернути увагу на те, що на місцевому рівні нині використовуються різні назви цих представників громадськості: уповноважений на громадських засадах служби у справах дітей при сільській та селищній раді, уповноважений служб у справах дітей на громадських засадах при органах місцевого самоврядування, уповноважений із прав дитини на громадських засадах, інспектор з охорони дитинства на громадських засадах, громадський інспектор з охорони дитинства, громадський інспектор у справах неповнолітніх. Окрім розбіжності у назві громадських уповноважених, простежуються і відмінності в їх функціональних обов'язках. Уповноважені працюють у взаємодії із сільським головою та членами сільських виконкомів. Це дає їм змогу спиратися на підтримку органів місцевого самоврядування, більш ефективно вирішувати різноманітні проблеми в інтересах сільських дітей.

Варто зауважити, що активізації соціальної роботи в селах сприяло відкриття сільських і селищних центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. Проте у більшості сіл немає фахівця, якій би відповідав за соціальну роботу з сім'єю, дітьми та молоддю.

Міністерство соціальної політики України Наказом № 26 від 19.01.2016 р. затвердило Методичні рекомендації щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення, згідно з якими рекомендовано у штатному розписі виконавчого органу ОТГ ввести посаду фахівця із соціальної роботи та надання соціальних послуг (консультування, інформування, оцінювання потреб мешканців громади у соціальних послугах, організація соціального супроводу, направлення до закладів соціального обслуговування); визначення територіальних зон обслуговування населення для фахівців із соціальної роботи (із розрахунку орієнтовно 1 фахівець на 1 000 населення сільської місцевості об'єднаної територіальної громади) [10].

Рекомендаційний характер виконання власних (самоврядних) повноважень ОТГ

у сфері соціального захисту населення зумовив проблему відсутності чіткого механізму організації та надання соціальних послуг. Різноманітність підходів до організації та надання соціальних послуг (допомога за принципом «єдиного соціального вікна», введення в штат фахівця із соціальної роботи, укладання угод про співробітництво, надання соціальних послуг територіальними центрами соціального обслуговування, створення власних установ відповідного профілю тощо) зумовили різний стан фінансування (в окремих об'єднаних територіальних громадах – незабезпеченість шляхом власних фінансових ресурсів) та, відповідно, надання соціальних послуг в об'єднаних територіальних громадах. Кадрове забезпечення не відповідає поставленим завданням. Простежується постійне збільшення середнього навантаження на фахівця з соціальної роботи [7]. Проблемами, які заважають повною мірою функціонувати системі соціальної роботи, є незавершений процес об'єднання територіальних громад, слабкий контроль за виконанням ОТГ поставлених завдань щодо організації соціальних послуг, подекуди лишилася негативна практика фінансування закладів, а не соціальних послуг, нераціональне територіальне розміщення соціальних закладів, відсутність профілактичних механізмів щодо попередження ризиків у сфері соціального захисту та поглиблення проблем бідності населення. Перспективними інструментами ефективного забезпечення соціального захисту об'єднаними територіальними громадами варто вважати соціальне замовлення та співпрацю територіальних громад у сфері соціального захисту [11].

Висновки. Проведений аналіз сільської соціальної інфраструктури, проблем і складнощів дав змогу виявити перспективні напрями вдосконалення організаційно-економічного механізму управління системою соціальної роботи, передусім, коригування нормативно-правової бази щодо поширення економічних функцій органів місцевого самоврядування, з метою підвищення оптимального керування процесами розвитку сільських територій та ефективного функціонування соціальної інфраструктури, створення фонду розвитку сільських територій із залученням додаткових інвестицій, активізації потенціалу населення сільських громад, формування інформаційно-комунікативної мережі із навчанням сільських жителів, розробка локальних програм соціального розвитку з урахуванням потреб та інтересів селян.

Сучасні тенденції розвитку сільських поселень вимагають змін в організаційних струк-

турах управління. Основна тенденція розвитку організаційних структур полягає у зменшенні числа рівнів управління, послабленні ієрархії, одержанні найнижчими ланками (сільськими радами) більшої автономності.

Таким чином, управління соціальною роботою має враховувати такі фактори: обмежений доступ до послуг; низький рівень державної соціальної допомоги, недостатню увагу з боку громадського та приватного сектору, ізолюваність і територіальна віддаленість, відсутність конфіденційності, відсутність кваліфікованих кадрів, слаборозвиненість соціальної інфраструктури.

Дієвим засобом підвищення ефективності органів державної влади та місцевого самоврядування у сільській громаді є активізація участі населення в управлінні справами. Стрижневим чинником у цьому напрямі є трансформація комунікативних технологій управлінських інститутів між собою та з громадськими організаціями, що передбачає впровадження принципів транспарентності, оперативності, суспільного діалогу та неперервного моніторингу та коригування управлінських рішень.

У подальшому вважаємо за необхідне дослідити зменшення відмінностей від міських поселень у рівні та якості життя населення на основі успішної імплементації передового досвіду європейських країн, насамперед східноєвропейських.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Сурмін Ю.П. Проблеми та напрями змін державного управління в Україні в сучасних умовах. Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.): у 2 т. / За наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.А. Романюка, О.Ю. Оболенського. К.: НАДУ, 2014. Т. 1. С. 10–13.

2. Людський розвиток в Україні: трансформація рівня життя та регіональні диспропорції (колективна монографія) / відпов. за випуск Л.М. Черенко,

О.В. Макарова, за ред. Е.М. Лібанової. У 2-х т. К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В.Птухи НАН України, 2012. 436 с.

3. Безпалько О.В. Організація соціально-педагогічної роботи з дітьми та молоддю у територіальній громаді: теоретико-методичні основи: монографія. К.: Науковий світ, 2006. 363 с.

4. Соціально-економічне становище сільських населених пунктів України. Статистичний збірник. К., 2014. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 15.11.2018).

5. Трансформація соціальної інфраструктури в контексті забезпечення гуманітарного розвитку: кол. моногр. за наук. ред. д.е.н., проф. В.М. Новікова, д.е.н., проф. З.С. Сіройча. Вінниця: ПП Балюк І. Б., 2015. 384 с.

6. 2017 – Національна доповідь «Цілі сталого розвитку: Україна», яка визначає базові показники для досягнення Цілей сталого розвитку (ЦСР). URL: <http://www.un.org.ua/ua/publikatsii-ta-zvityi/un-in-ukraine-publications/4203-2017-natsionalna-dopovid-tsili-staloho-rozvytku-ukraina-iaka-vyznachaie-bazovi-pokaznyky-dlia-dosiahnennia-tsilei-staloho-rozvytku-tssr> (дата звернення: 10.10.2018).

7. Вакулєнко О.В., Комарова Н.М., Романова Н.Ф. Залучення місцевих громад до вирішення проблем дітей, сімей та молоді, які опинилися у складних життєвих обставинах: метод. рек. К.: Дерсоцслужба, 2010. 108 с.

8. Чи є розвиток українського села справжнім пріоритетом державної політики? URL: <http://www.csi.org.ua/www/?p=2264> (дата звернення: 11.10.2018).

9. Трансформація сільського розселення в Україні: кол. моногр. за ред. Т.А. Заяць; Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи. НАН України. Київ, 2017. 298 с.

10. Міністерство соціальної політики України. Нормативні документи щодо централізації. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/10160.html?PrintVersion> (дата звернення: 01.10.1918).

11. Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»; за ред. С.Л. Шульц. Львів, 2018. 140 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).

ОСНОВНІ НАПРЯМИ МАРКЕТИНГОВОЇ СТРАТЕГІЇ ЗАКЛАДІВ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ У ВЗАЄМОДІЇ З РОБОТОДАВЦЯМИ

THE MAIN DIRECTIONS OF THE MARKETING STRATEGY OF VOCATIONAL EDUCATION INSTITUTIONS IN COOPERATION WITH EMPLOYERS

Розглядаються пріоритетні напрями розвитку системи професійно-технічної освіти в контексті неперервної професійної освіти – оновлення змісту та структури професійної освіти, створення системи забезпечення та управління її якістю, досягнення її конкурентоздатності як завдання державного управління, що мають супроводжувати її модернізацію в сучасних умовах реформування освітньої галузі України. У статті висвітлюються проблеми організації професійної підготовки робітників у професійно-технічному навчальному закладі з використанням маркетингового підходу.

Ключові слова: трудовий потенціал, кваліфікація, освітні стандарти, професійні стандарти, зміст освіти, професія, ринок праці, модернізація професійної освіти.

Рассматриваются приоритетные направления развития системы профессионально-технического образования в контексте непрерывного профессионального образования – обновление содержания и структуры профессионального образования, создание системы обеспечения и управления его качеством, достижение его конкурентоспособности как задача государственного управления, которые должны сопровождать ее модернизацию в современных условиях

реформирования образования Украины. В статье освещаются проблемы организации профессиональной подготовки рабочих в профессионально-техническом учебном заведении с использованием маркетингового подхода.

Ключевые слова: трудовой потенциал, квалификация, образовательные стандарты, профессиональные стандарты, содержание образования, профессия, рынок труда, модернизация профессионального образования.

The priority directions of development of the system of vocational education in the context of continuous vocational education are considered – updating the content and structure of vocational education, creating a system for ensuring and managing its quality, achieving its competitiveness as a task of public administration, should accompany its modernization in modern conditions of education reform in Ukraine. The article highlights the problems of organizing vocational training for workers at a vocational school using a marketing approach.

Key words: labor potential, qualification, educational standards, professional standards, educational content, profession, labor market, modernization of vocational education.

УДК 351.83

Циган В.В.

аспірант кафедри державної служби та менеджменту освіти
Центральний інститут післядипломної педагогічної освіти
ДВНЗ «Університет менеджменту освіти»
Національної академії педагогічних наук України,
директор
ДПТНЗ «Західно-Дніпровський центр професійно-технічної освіти»

Постановка проблеми у загальному вигляді. У профтехосвіті поступово змінюються організаційні засади професійної підготовки. Національною доктриною розвитку освіти у цій галузі визначено систему концептуальних ідей та поглядів на стратегію й основні напрями розвитку [4].

Основними пріоритетними напрямами державної політики є: постійне підвищення якості освіти, оновлення її змісту та форм організації навчально-виховного процесу; запровадження освітніх інновацій, інформаційних технологій; створення ринку освітніх послуг та його науково-методичного забезпечення; інтеграція вітчизняної освіти до європейського та світового освітніх просторів.

Упровадження ринкових відносин зумовлює необхідність розвинутої системи ефективного ведення справ у сфері освітніх послуг, яка б орієнтувала навчальні заклади на підготовку робітників і фахівців відповідно до попиту ринку освітніх послуг і ринку праці, поєднала процес завершення навчання з процесом включення випускників у трудову діяльність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологічною основою дослідження є наукові праці, які формують історико-фі-

лософські, психолого-педагогічні, загальнонаукові та методичні основи організації маркетингової діяльності: в галузі педагогіки професійно-технічної школи (С.Я. Батишев, В.С. Безрукова, А.П. Беляєва, Р.С. Гуревич, Г.С. Гуроров, М.І. Махмутов, Н.Г. Ничкало, А.В. Фурман), в організації професійного навчання (А.М. Алексюк, С.І. Архангельський, А.А. Бугерко, Р.С. Гуревич, Я.Г. Камінецький, І.Л. Лікарчук), інформатизації змісту освіти (В.Ю. Биков, П.М. Воловик), різномірної підготовки фахівців (В.П. Безпалько, О.П. Владиславлев, В.В. Олійник, І.Я. Лернер, В.Ф. Паламарчук, С.О. Сисоєва).

Мета статті. Головною метою цієї роботи є виявлення основних напрямів маркетингової стратегії закладів професійної освіти у взаємодії з роботодавцями.

Виклад основного матеріалу. Пріоритетними напрямами розвитку системи ПТО Запорізького регіону є модернізація мережі навчальних закладів методом створення багатопрофільних центрів, оновлення змісту навчального процесу з урахуванням потреб регіону в робітничих кадрах, забезпечення випускників першим робочим місцем, консолідація зусиль органів державної влади,

навчальних закладів, роботодавців, громадських організацій, розвиток соціального партнерства та посилення відповідальності за якісну підготовку кваліфікованих робітників, оновлення матеріальної бази ПТНЗ з урахуванням напрямів розвитку економіки області, створення умов для безперервної професійної освіти, підвищення кваліфікації впродовж життя [1].

Вагомими проблемами, що впливають на середньостроковий та довгостроковий розвиток системи ПОН, є морально та фізично застаріла матеріальна база ПТНЗ, відсутність достатнього її фінансування, нормативно-правової бази, яка б стимулювала роботодавців до участі у підготовці кадрів, працевлаштування та закріплення на робочих місцях, нераціональне використання державних коштів.

Задля забезпечення комплексного розвитку регіону, його виробничого та соціально-економічного потенціалу, забезпечення належного життєвого рівня населення у Запорізькій області розроблена Стратегія регіонального розвитку Запорізької області на період до 2020 р., затверджена рішенням обласної ради від 25.02.2016 р. № 1, яка базується на кращій світовій практиці з урахуванням методологічної підтримки з боку проекту Європейського Союзу «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» і спрямована на здійснення позитивних змін, забезпечення привабливості регіону для інвестицій.

Виконання обласних програм дасть змогу вирішити проблеми в освіті через взаємодію усіх зацікавлених сторін (освіти, органів виконавчої влади, бізнесу, роботодавців, громадських організацій) у сфері ПОН, створення нових типів навчальних закладів – центрів професійної освіти задля забезпечення ринку праці області робітничими кадрами та спеціалістами різних профілів, оновлення та зміцнення навчально-матеріальної бази ПОН, законодавчої бази, забезпечення доступності до якісної освіти і потреб регіону праці у кваліфікованих робітниках [5].

На розвиток економічної ситуації та ринку праці Запорізького регіону негативний вплив мають такі чинники: значне збільшення рівня безробіття, втрата традиційних ринків збуту, що змушує роботодавців переорієнтувати виробництво та здійснювати пошук нових ринків, зростання міграції населення за кордон у пошуках роботи з гідною оплатою. Все це ускладнює для роботодавців проведення аналізу і прогнозування діяльності на майбутні періоди, унеможлиблює чітке визначення перспектив ведення бізнесу відповідно до потреб виробництва у робітничих кадрах. Проблемним

аспектом для регіону залишається природне скорочення чисельності населення, в тому числі активного населення працездатного віку, посилення міграційних процесів через неможливість знайти гідну роботу, збільшення рівня безробітного населення і, внаслідок цього, зростання навантаження на населення працездатного віку.

Основним викликом у регіоні є невідповідність попиту і пропозиції робочої сили, нестача якісних робочих місць на ринку праці, що відповідають рівню кваліфікації претендента, недостатня кількість робочих місць на селі (5), низька якість робочої сили, потреба в робітниках найпростіших професій та дефіцит кадрів у деяких галузях регіональної економіки (6). Професійне навчання безробітних проводиться під конкретне замовлення роботодавців на визначене робоче місце.

Проблемним фактором залишаються моніторингові дослідження, інформування та застосування даних про ринок товарів, послуг і ринок праці в регіоні. Це пояснюється нестабільною економічною ситуацією та чисельними змінами у законодавстві, що примушують роботодавців переорієнтувати виробництво, шукати нові ринки збуту. Зазначені фактори ускладнюють аналіз і прогнозування підприємницької діяльності на майбутні періоди, унеможлиблюють чітке визначення перспектив ведення бізнесу. І тому рівень замовлень від підприємств, організацій та установ щодо організації професійного навчання зареєстрованих безробітних на перспективу значно знижується. Найбільш критичними є питання підвищення кваліфікації спеціалістів та здобуття особами нових робітничих професій, за якими навчання відбувається протягом кількох місяців.

У системі ПОН зі службами зайнятості та соціальними партнерами проводиться профінформаційна робота, а профорієнтаційна – серед учнів загальноосвітніх шкіл, незайнятого населення та усіх зацікавлених, це – дні відкритих дверей у ПТНЗ, групові та індивідуальні консультації, круглі столи з роботодавцями, семінари та інше. У загальноосвітніх школах області функціонує профорієнтаційний портал [4].

За пропозиціями замовників робітничих кадрів для забезпечення відповідності кваліфікацій потребам роботодавців навчальний заклад розробляє варіативний компонент змісту професійно-технічної освіти. Фахівці з підприємств, установ, організацій беруть участь у роботі творчих груп із розробки та впровадження державних стандартів професійно-технічної освіти.

Відповідальність за реалізацію ПОН покладено на Департамент освіти і науки Запорізької

облдержадміністрації, який здійснює контроль за діяльністю ПТНЗ. Самі навчальні заклади несуть безпосередню відповідальність за організацію навчально-виробничого процесу, належну професійну підготовку. З точки зору загального розуміння середньострокового та довгострокового бачення пріоритетів і стратегій розвитку ПОН рівень взаємодії соціальних партнерів можна оцінити як середній (35).

Перехід до різноманітних форм власності передбачає, що відповідальність за ефективне використання трудових ресурсів разом із державою розділяють також інші суб'єкти ринку праці. Державі належить роль катализатора співпраці і взаємодії роботодавців, профспілок, місцевих органів влади в забезпеченні зайнятості населення. Тому з метою координації їх діяльності створено регіональну раду професійної освіти (стейкхолдерів) при Запорізькій обласній державній адміністрації.

Стратегія розвитку ПОН регіону розроблена на основі попередніх обговорень із представниками органів влади, органів самоврядування, навчальних закладів, роботодавців, громадських організацій та є консолідованим баченням усіх зацікавлених сторін.

Разом із тим тактика досягнення мети у групах зацікавлених осіб відмінна (наприклад, більшість роботодавців бажає отримати висококваліфікованого робітника, не доклавши зусиль задля його підготовки) [2].

Потреба у робочій силі (дані за грудень 2015 р.) становить 0,2 тис. осіб, навантаження зареєстрованих безробітних на одне вільне робоче місце (вакантну посаду) – 185 осіб. Коефіцієнт обороту робочої сили по найму – 23,0, коефіцієнт обороту робочої сили зі звільнення – 25,1.

Кількість безробітних, які перебувають на обліку в центрах зайнятості області, за професійно-кваліфікаційним складом перевищує кількість поданих вакансій (у середньому на 1 вакансію налічується кілька десятків претендентів).

Це пояснюється нестабільною економічною ситуацією та чисельними змінами у законодавстві, що примушують роботодавців переорієнтовувати виробництво, шукати нові ринки збуту. Зазначені фактори ускладнюють аналіз і прогнозування підприємницької діяльності на майбутні періоди, унеможливають чітко визначення перспектив ведення бізнесу. Внаслідок цього рівень замовлень від підприємств, організацій та установ щодо організації професійного навчання зареєстрованих безробітних на перспективу значно знижується. Найбільш критичними є питання підвищення кваліфікації спеціалістів та здобуття особами

нових робітничих професій, за якими навчання відбувається протягом кількох місяців.

Цільова орієнтація ПТНЗ – визначення бажань та потреб роботодавців як потенційних споживачів щодо рівня та переліку професійних компетенцій майбутніх кваліфікованих робітників. Тобто здебільшого сфера інтересів ПТНЗ – молодша вікова група, представники якої мають IV кваліфікаційний розряд і не мають досвіду роботи. Механізм для виявлення попиту на професійні навички – опитування та анкетування роботодавців.

У системі професійно-технічної освіти, крім звичного погодження з роботодавцями робочих навчальних планів і програм у рамках проведення дослідно-експериментальних робіт на базі великих промислових підприємств, впроваджуються елементи зарубіжного досвіду щодо погодження додаткових професійних компетенцій майбутніх кваліфікованих робітників, які враховують зміни у виробничих технологіях [5].

Факторами, які негативно впливають на процес збирання даних про попит на професії (спеціальності) з метою планування та організації професійного навчання, можна назвати нестабільне соціально-економічне становище країни, яке дає змогу прогнозувати потребу в робочій силі не більше ніж на півроку, і небажання роботодавців ділитися планами розвитку підприємства (організації, установи).

Окремо варто зазначити, що багато підприємств (насамперед, сфери послуг і торгівлі) готові стажувати працівників безпосередньо на робочих місцях, що унеможливує отримання особою документа встановленого зразка про присвоєння робітничої кваліфікації. Такий підхід не сприяє формуванню потенційного контингенту для професійного навчання, призводить до швидкоплинності кадрів. При цьому можна вважати за можливе працювати над програмою реалізації підтвердження результатів неформального навчання за робітничими професіями. Але досягнення мети стане реальним лише за умови активної участі в цьому процесі роботодавців, коли навчальні заклади зможуть оцінити масштаби потреб у цьому напрямі діяльності в розрізі професій та обсягів та визначитися з доцільністю здійснення відповідних кроків, щоб стати суб'єктами підтвердження (оцінювання).

Освітня політика професійно-технічних навчальних закладів регіону зорієнтована на співпрацю із соціальними партнерами:

- роботодавцями, що мають вплив на місцевий ринок праці;
- торгово-промисловою палатою;
- центрами зайнятості;

- органами державної, місцевої / регіональної влади;
- профспілками;
- батьками [1].

Реалізація соціального партнерства передбачає різноманітні заходи, як-от: спільний аналіз ринку праці, конкретизація вимог щодо компетенцій і навичок випускників, організація виробничої практики учнів на підприємствах, підтримка підвищення кваліфікації викладачів, конкурси професійної майстерності, участь у спеціальних заходах (ярмарки, виставки, презентації), підтримка спільних інтересів, інформаційні послуги тощо.

До найважливіших заходів у рамках соціального партнерства належить співпраця ПТНЗ із роботодавцями у розробці навчальних планів.

Співпраця професійно-технічних навчальних закладів із соціальними партнерами на місцевому/регіональному рівні зосереджується переважно навколо специфікації вимог щодо професійних навичок випускників, організації виробничої практики, переходу учнів із навчального закладу до місця праці, участі в спеціальних заходах тощо. Співпраця на національному/галузевому рівні полягає у створенні навчальних планів, переговорів щодо питань кваліфікацій, нормативно-правової бази, конкурсів професійної майстерності тощо.

Професійна освіта має стати невід'ємною складовою частиною сталого розвитку суспільства, що орієнтується на вимоги сучасної економіки та базується на постійній творчій праці, самовдосконаленні, гармонії між потребами ринку праці й реалізації власного кар'єрного та професійного зросту [2].

Суспільство активно обговорює: як буде здійснено розмежування управлінських повноважень у процесі децентралізації? Що забезпечить реальну автономію закладів професійної освіти? Яким чином роботодавці впливатимуть на формування оптимальної мережі закладів професійної освіти? Як створити привабливий інвестиційний мікроклімат та залучити різні джерела фінансування задля модернізації закладів професійної освіти? Як ринок праці має впливати на формування обґрунтованих показників замовлення на підготовку кваліфікованих кадрів?

Упродовж останніх десятиліть професійна освіта поступово втрачала свої надбання та позитивний імідж, що виражається у втраті інтересу молоді та дорослого населення до здобуття робітничих кваліфікацій, а роботодавців – до співпраці із закладами професійної освіти.

Невідповідність рівня та якості професійної підготовки кваліфікованих кадрів запита-

роботодавців, диспропорція між обсягами підготовки кадрів у сфері вищої та професійної освіти реальним потребам економіки, відсутність інвестицій у модернізацію освітнього процесу та професійну орієнтацію молоді, не завжди привабливі та затребувані професії, що пропонуються закладами професійної освіти – проблеми, що потребують термінового вирішення.

Серед головних викликів сучасності – демографічний спад як в Україні, так і в країнах Євросоюзу, сплеск робочої міграції, високі соціальні запити молоді щодо привабливості робочого місця, доступність отримання освіти та роботи за кордоном, зростання впливу соціальних мереж на вибір роду занять та стилю життя [3].

Потрібна докорінна реформа, що перетворить професійну освіту на важливий фактор економічного зростання, створить передумови для професійного і кар'єрного зросту особистості, забезпечить конкурентоспроможність України на міжнародному рівні. До аспектів нових освітніх стандартів належать такі:

- можливість модульної побудови освітнього процесу здобувача часткових та повних кваліфікацій, вільного виходу здобувача освіти на ринок праці та повернення його до здобуття нових професійних кваліфікацій упродовж життя;

- не передбачено типових навчальних планів і програм, що дає змогу оперативно вносити зміни до змісту освіти задля впровадження інноваційних виробничих технологій, враховувати потреби економічного розвитку країни та регіону, конкретних роботодавців, запити та інтереси особистості;

- освітні програми можуть самостійно розроблятися закладом професійної освіти, їх зміст та вимоги до результатів навчання визначаються надавачами освітніх послуг спільно із широким колом стейкхолдерів, перш за все, із роботодавцями;

- нові стандарти формують нові вимоги до рівня професійних компетентностей педагогічних працівників закладів професійної освіти, сприяють залученню висококваліфікованих кадрів до виробничої сфери [4].

Одна з важливих новацій – впровадження об'єктивних механізмів визнання результатів навчання та забезпечення якості підготовки кваліфікованих кадрів шляхом створення незалежних центрів визнання професійних кваліфікацій, запровадження механізмів громадської акредитації закладу освіти та акредитації освітніх програм.

Переваги державно-приватного партнерства для закладів освіти:

- сучасний зміст освіти;
- інноваційні методи освіти;
- відповідність освіти динамічним вимогам ринку праці;
- оновлення матеріально-технічної бази шляхом партнерства;
- реальна співпраця з роботодавцем;
- підвищення рівня кваліфікації викладачів, майстрів виробничого навчання коштом роботодавців;
- стажування та виробнича практика учасників освітнього процесу;
- об'єктивність визнання результатів навчання;
- переваги державно-приватного партнерства для роботодавців;
- вплив на формування освітніх програм та якість підготовки за визначеними професіями;
- задоволення власних потреб у кваліфікованих працівниках;
- професійне зростання кадрів через підвищення кваліфікації;
- готовий до самостійної роботи працівник [6].

Результати нашого дослідження також показали, що ефективність професійної підготовки є найвищою, коли навчально-виробничий процес будується з урахуванням мотивації всіх учасників процесу освоєння фаху (керівників, працівників, учнів, замовників кадрів), а також створює умови для розвитку, самореалізації і самоутвердження кожної особистості, здатної навчатися впродовж життя; ефективність освоєння фаху значно зростає, коли навчальний процес будується на прин-

ципах неперервності навчання і працевлаштування з урахуванням психофізіологічних особливостей роботи фахівців, налагодження роботи маркетингової служби ПТНЗ.

Висновки. Результати проведеного нами дослідження свідчать, що впровадження нової функціональної моделі, яка базується на організації маркетингових досліджень, дає змогу значно підвищити якість підготовки сучасних робітників та молодших спеціалістів, допомагає їм стати конкурентоспроможними на ринку праці та сприяє підвищенню рейтингу училища.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Афанасьев В., Черкасов В. Маркетинг образовательных услуг. Маркетинг. 1999. № 5. С. 11.
2. Богиня Д.П., Грішнова О.А. Основи економіки праці: Навч. посіб. К.: ЗнанняПрес, 2000.
3. Камінецький Я.Г., Клим Б.І., Копельчак М.П., Криницька Л.Я., Субтельна Г.В. Управління підготовкою кваліфікованих робітників та фахівців у регіоні: організаційно-педагогічні та економічні засади: Монографія / За ред. Я.Г. Камінецького. Львів: Видавничий відділ ЛНПЦ, 2004. 384 с.
4. Національна доктрина розвитку освіти. Педагогіка і психологія професійної освіти. 2002. № 2. С. 9–22.
5. Проект «Концепції реалізації державної політики у сфері професійної освіти «Сучасна професійна освіта» Київ, 2018 10 с.
6. Туринський процес 2016. Україна. Регіональний рівень. Аналіз системи професійно-технічної освіти Запорізької області. Проект Європейського Фонду Освіти «Туринський процес 2016–17» / Міністерство освіти і науки України, Європейський Фонд Освіти, К.: «Вік принт». 2016. 81 с.

К ВОПРОСУ О ПРИМЕНЕНИИ ИНСТРУМЕНТОВ НЕТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЭД (ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ) В КОНТЕКСТЕ ПРАВИЛ ВТО (ВСЕМИРНАЯ ТОРГОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ)

TO THE QUESTION OF TOOLS IMPLEMENTATION FOR NON-TRADE REGULATION IN THE CONTEXT OF WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION)

Целью статьи является обоснование необходимости усовершенствования использования нетарифных инструментов таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности.

Методы, применяемые в данном исследовании, – анализ документов, герменевтические и аналитические методы.

Описаны процессы усовершенствования использования нетарифных инструментов таможенной деятельности на основе анализа их применения в мире (в контексте ВТО).

В статье доказано, что эффективный опыт, накопленный развитыми странами, не должен вводиться в национальную практику автоматически, потому что так принято в другой стране или определено международными предписаниями. Автор пришел к выводу, что учет национальных интересов должен стать главным фактором развития инструментов нетарифного регулирования.

Практическая значимость: 1) выяснены особенности применения административных инструментов регулирования в современном мире; 2) определены меры реформирования нетарифного регулирования ВЭД, необходимые для совершенствования и оптимизации осуществления таможенной деятельности.

Ключевые слова: нетарифное регулирование, инструменты нетарифного регулирования, ВТО, правила ВТО, субсидирование, демпинг.

Мета статті – обґрунтування необхідності вдосконалення використання нетарифних інструментів митного регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

Методи, що застосовуються в дослідженні, – аналіз документів, герменевтичні та аналітичні методи.

Описано процеси вдосконалення використання нетарифних інструментів митної діяльності на основі аналізу їх застосування у світі (в контексті СОТ).

У статті доведено, що ефективний досвід, накопичений розвиненими країнами, не має

вводиться в національну практику автоматично, тому що так прийнято в іншій країні або визначено міжнародними приписами. Автор дійшов висновку, що облік національних інтересів має стати головним чинником розвитку інструментів нетарифного регулювання.

Практична значимість: 1) з'ясовано особливості застосування адміністративних інструментів регулювання в сучасному світі; 2) визначено заходи реформування нетарифного регулювання ЗЕД, необхідні для вдосконалення та оптимізації здійснення митної діяльності.

Ключові слова: нетарифне регулювання, інструменти нетарифного регулювання, СОТ, правила СОТ, субсидування, демпінг.

There are a number of ways of looking at the World Trade Organization. It is an organization for trade opening. It is a forum for governments to negotiate trade agreements. It is a place for them to settle trade disputes. It operates a system of trade rules. Essentially, the WTO is a place where member governments try to sort out the trade problems they face with each other.

The WTO agreements cover goods, services and intellectual property. They spell out the principles of liberalization, and the permitted exceptions. They include individual countries' commitments to lower customs tariffs and other trade barriers, and to open and keep open services markets. They set procedures for settling disputes.

The Customs Valuation Agreement of the World Trade Organization (WTO) sets out a fair, uniform and neutral system for determining the value of imported goods on which customs officials levy duties. This system bars the use of arbitrary or fictitious customs values.

The paper concerns the economic mechanism of non-tariff regulation methods (including the customs procedures) influence on international trade an national economy generally. The special mention is made of the instruments under analyses use in context of former Soviet States entering to the WTO.

Key words: Non-tariff regulation, non-tariff regulation instruments, WTO, WTO rules, subsidizing, dumping.

УДК 351.82

Ширинова Алия

аспирант кафедры государственного управления

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко

Постановка проблемы в общем виде.

Актуальность темы исследования с позиции государственного управления объясняется необходимостью дальнейшего повышения эффективности государственного регулирования экономики. С точки зрения международной политической нестабильности актуальность можно связать с политической значимостью вопросов осуществления таможенной деятельности. То есть вопрос таможни – политический, а следовательно, в значительной степени связан с тенденциями в политической

жизни общества. Необходимо также иметь в виду, что экономическая динамика многих стран бывшего СССР (как экспортеров углеводородов вроде Азербайджана и Казахстана, так и импортеров от Молдовы до Украины) с 2014 г. оказалась в значительной зависимости от отдельных направлений таможенной деятельности, – это касается как вступления РФ в ВТО, так и критической зависимости указанных стран от показателей внешней торговли, то есть актуальность имеет место и в сфере макроэкономики.

Проблематика исследования проистекает из существующего на протяжении веков противоречия между потребностью развития торговли как движущей силы экономики и необходимостью защиты национального рынка. В связи со вступлением в ВТО возможностей для последнего у стран указанной группы значительно меньше. Вместе с тем исторически чрезмерное развитие нетарифных инструментов таможенной политики, в том числе таможенных процедур, преимущественно остается вне поля зрения ученых. Публикаций, посвященных истории таможенной деятельности, немало, – проблема в них рассматривается лишь как вторичная, гораздо больше внимания посвящено инструментам внешнеторговой политики вообще и таможенному тарифу в частности. Исследователи-правоведы уделяют особое внимание проблеме гармонизации таможенного законодательства со стандартами ВТО, учитывая создание и перспективный рост Таможенного Союза. Вопросы особенностей применения нетарифных инструментов таможенной политики широко освещены в исследованиях теоретиков государственного управления и международной торговли.

Во взглядах на совершенствование упомянутых инструментов в странах бывшего СССР можно выделить два основных направления: оптимистическое – связанное с надеждой на то, что преимущества от вступления в ВТО приведут к значительному улучшению экономической ситуации, и реалистичное – связанное с необходимостью поддержания деловой активности институциональных субъектов (экономических агентов, или акторов) внутри страны и резидентов – за ее пределами вопреки отдельным установленным правилам, поскольку иначе она ограничена в возможностях защиты собственного рынка и обречена на многолетнюю стагнацию (достаточно взглянуть на Японию). Большинство российских, например, публикаций и исследований после начала «крымского» кризиса разделяют второй взгляд, подчеркивая необходимость внедрения более эффективных нетарифных инструментов таможенной политики, что и было сделано правительством; впрочем, до этого ожидания были совсем другими. Консерватизм государственного аппарата и традиционное сопротивление изменениям обусловили то, что оптимисты (по сути, либералы и монетаристы) до сих пор имеют в странах СНГ многочисленных последователей.

Цель статьи. В процессе выполнения этого исследования целью является обоснование необходимости совершенствования

использования нетарифных инструментов таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности.

Методы, применяемые в данном исследовании, – анализ документов, герменевтические и аналитические методы. Предметом этого исследования является процесс усовершенствования использования нетарифных инструментов таможенной деятельности на основе анализа их применения в мире (в контексте ВТО). Объект исследования – государственная подсистема, отвечающая за формулирование и внедрение таможенной политики, принятие решений по вопросам таможенной деятельности, но, прежде всего, международное регулирование, основанное на правилах ВТО.

С учетом проблематики и цели нашего исследования перед нами стоят следующие задачи: 1) выяснить особенности применения административных инструментов регулирования в современном мире; 2) определить меры реформирования нетарифного регулирования ВЭД, необходимые для совершенствования и оптимизации осуществления таможенной деятельности.

Изложение основного материала.

Сущность нетарифного регулирования. Нетарифные инструменты таможенного регулирования – понятие, всесторонне используемое как в российском законодательстве, так и в научном обороте в России в то самое время, как в европейском праве и среди ученых Западной Европы применяется термин «административные инструменты таможенного регулирования (политики)». Последнему в известной степени соответствует общепринятое в российской экономической науке понятие «инструменты нетарифного регулирования», более того, часть ученых склонна их отождествлять. Вместе с тем такой взгляд не единственный. Сторонники одного из альтернативных подходов называют нетарифными методами только квотирование, лицензирование, технические барьеры, субсидии и т.д. Административными же инструментами при таких условиях считаются, кроме нетарифных методов, также таможенные режимы, таможенные формальности, влияние внутренних налогов, антидемпинговые меры, политика государственных закупок и тому подобное. При таком подходе понятие «административные инструменты регулирования» является несколько более широким, чем «нетарифные методы». Одно из определений утверждает: административные инструменты регулирования – понятие, которое охватывает меры, которые непосредственно не направ-

лены на ограничение внешней торговли (то есть квотирование или лицензирование сюда не относится), но такие, которые устанавливают национальные стандарты (то есть технические барьеры и требования к химическому составу, упаковки и т.п.), определяют таможенные формальности, порядок осуществления таможенного контроля и тому подобное. При таком подходе административные инструменты регулирования рассматриваются или как один из нетарифных методов, или же считаются пересекающимися с нетарифными (например, квотирование – нетарифный метод, а технические барьеры относятся и к нетарифным, и к административным методам регулирования).

По нашему мнению, наиболее удачным является подход, при котором предусматривается зачисление в административных инструментов максимального количества имеющихся в распоряжении государства (администрируемых ею) методов и механизмов влияния на международную торговлю, не направленных на использование таможенного тарифа. Однако поскольку в теме у нас все же указано «нетарифные методы», далее мы будем пользоваться именно этим термином, однако в широком значении. Следовательно, в этом исследовании под нетарифными (или административными) инструментами мы будем понимать следующие:

- квотирование;
- лицензирование;
- технические барьеры;
- «добровольное» ограничение экспорта;
- субсидирование;
- кредитование;
- политика государственных закупок;
- внутренние налоги;
- таможенные процедуры;
- таможенная стоимость;
- льготы для инвесторов;
- валютное регулирование;
- заключения по коду товара и классификации;
- сертификаты о стране происхождения;
- контролируемые поставки;
- установление ценового диапазона (индикативные цены);
- таможенные формальности и особенности осуществления таможенного контроля;
- преференции, предоставляемые участникам ВЭД в соответствии с режимом наибольшего благоприятствования, соглашений о свободной торговле, об избежании двойного налогообложения, на основании участия в других международных соглашениях [9; 12; 13].

Таким образом, нетарифные, или административные, инструменты регулирования – такие меры и мероприятия государства в области регулирования внешней торговли, которые, воздействуя непосредственно на цену экспортируемого/импортированного товара, одновременно влияют на степень доступности национального рынка для импортируемого товара или возможность экспорта товара. Например, таможенные процедуры, реализуемые в виде (например, в законодательстве Украины [14]) таможенных режимов, – это совокупность норм, установленных законами по вопросам таможенного дела и в зависимости от заявленной цели перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу, определяющих порядок такого перемещения и объем таможенных процедур, которые при этом осуществляются. Фактически это возможность объявления цели и желаемого порядка перемещения и последующего распоряжения товаров через границу.

В Украине, России, Азербайджане, в частности, во всех законодательствах стран СНГ таможенные процедуры в общем сводятся к таковым: импорт; экспорт; транзит; переработка на таможенной территории (в РФ – толлинг); переработка для внутреннего потребления; переработка вне таможенной территории; временный ввоз, таможенный склад; свободная таможенная зона (свободный склад); реимпорта; реэкспорта; уничтожение; отказа в пользу государства; временный вывоз; беспошлинная торговля (*duty-free*); перемещение припасов [15]. Таможенные режимы упомянуты среди нетарифных административных инструментов регулирования, потому что законодательное толкование каждого из режимов дает возможность субъектам ВЭД очень активно использовать возможность декларирования товаров в различных режимах в интересах налоговой оптимизации. Такие возможности связаны с использованием «серых», а то и откровенно преступных схем перемещения товаров через границу. Например, специальные таможенные зоны в свое время использовались для уклонения от уплаты импортной пошлины на автомобили, акцизов на алкоголь и т. д.

Нетарифные инструменты таможенной политики в системе правил ВТО. Система регулирования международной торговли ГАТТ/ВТО существует уже более 60 лет. Генеральное соглашение по тарифам и торговле, инициированное 23 странами, со временем выросло в глобальную, всеобъемлющую организацию, охватывающую

различные аспекты торговли и связанные с ней сферы.

Значение Всемирной торговой организации (ВТО) сложно переоценить: в нее входит большинство стран мира, и это позволяет отнести ее к наиболее влиятельным международным организациям [11]. В последние годы не сходят со страниц экономических газет и журналов статьи, отражающие противоречия между развитыми странами и развивающимися, а также торговые споры между США и Европейским Союзом. Подавляющее большинство внешней торговли стран бывшего СССР происходит в пределах многосторонней торговой системы.

Соглашение о создании ВТО достаточно подробно описывает инструменты внешне-торгового регулирования и условия их применения. Неправомерное использование тех или иных методов (субсидирования, демпинга) может привести к жестким мерам со стороны торговых партнеров, что негативно скажется на экспорте и может значительно испортить имидж страны на мировой арене (это особенно важно, учитывая обстоятельства «крымского» кризиса, низкие цены на углеводороды и потребность стран-экспортеров сырья, то есть и Украины, и Азербайджана, и всех прочих стран бывшего СССР, в иностранных инвестициях).

Один из ключевых принципов ГАТТ/ВТО заключается в том, чтобы защищать национальные отрасли промышленности и сельского хозяйства с помощью тарифов, а не путем введения количественных ограничений или других нетарифных инструментов запрета импорта. В результате восьми раундов многосторонних переговоров, проведенных в рамках ГАТТ с 1947 г., почти все тарифы на промышленные товары и значительная часть тарифов на сельскохозяйственную продукцию стали связанными, то есть их нельзя повышать в одностороннем порядке.

Кроме тарифных инструментов регулирования импорта, большинство стран активно используют инструменты влияния на внешнюю торговлю, не связанные с установлением ставок ввозных таможенных пошлин. По мере сокращения в результате переговоров общего уровня таможенных тарифов растет протекционистская роль именно нетарифных инструментов регулирования. Поэтому совместная работа по выработке общих принципов и правил поведения в данной сфере занимает значительное место в деятельности ВТО.

ВТО выделяет ряд административных инструментов таможенной политики, в отно-

шении которых выработаны общие для всех участников правила игры.

Соглашение по техническим барьерам в торговле, прежде всего, связано с соблюдением режима наибольшего благоприятствования и национального режима при технической регламентации импорта. Законными целями при использовании данного метода регулирования признаются следующие требования: национальная безопасность; предотвращение мошеннической практики; защита здоровья и безопасности людей, жизни и здоровья животных и растений, охрана окружающей среды [7].

Из числа стандартов соглашение отдает приоритет международным – уже существующим или таковым, которые находятся в разработке. При этом члены ВТО, планируя ввести определенные технические регламенты, которые могут серьезно повлиять на отдельные страны, информируют о предполагаемых изменениях других участников организации и дают им возможность высказать свои замечания и пожелания.

Похожими по характеру являются санитарные и фитосанитарные меры, регулируемые соответствующим соглашением. В соответствии с Соглашением, члены ВТО имеют право вводить санитарные и фитосанитарные меры, необходимые для защиты жизни и здоровья людей, животных и растений, при условии, что такие меры не противоречат положениям Соглашения. При этом мера, которая вводится, должна быть основана на научных принципах, иметь соответствующее обоснование и не иметь дискриминационного характера. К санитарным или фитосанитарным мерам относятся все соответствующие законы, постановления, правила, требования и процедуры, охватывающие, среди прочего, требования к конечному продукту, методы обработки и производства, процедуры испытания, инспекции, сертификации и одобрения, карантинные правила, включая соответствующие требования к перевозке животных, растений или материалов, необходимых для их жизнедеятельности.

Соглашение по процедурам лицензирования импорта содержит требования и правила данной процедуры. Сама процедура получения лицензии должна быть максимально простой, информация обо всех требованиях – доступной для заинтересованных лиц. Выделяются автоматическая и неавтоматическая лицензии. Причем ни та, ни другая не должна использоваться как средство воздействия на международную торговлю. При квотировании импорта с помощью лицен-

зий лицензирующий орган должен предоставлять информацию о размере квот, уже выданных квотах, распределении квот между странами, начале и окончании процедуры распределения квот. При отказе в получении лицензии заявитель должен знать причины такого решения, а также иметь возможность подать апелляцию или в соответствии с законодательством страны внести изменения в свое заявление или предложение. Срок действия лицензии не должен быть настолько малым, чтобы сделать заведомо невозможным импорт из отдаленных стран. Страны, которые создают процедуры лицензирования или вносят в них изменения, должны сообщать об этом Комитету по лицензированию импорта в течение 60 дней с момента публикации с предоставлением максимально детальной информации.

Достаточно серьезное влияние на возможность импорта может иметь оценка таможенной стоимости товара. Различные подходы к данной процедуре могут привести к значительным расхождениям в величине уплаченных налогов. В зависимости от обстоятельств предлагаются различные способы исчисления таможенной стоимости. В соответствии со ст. 1 Соглашения таможенной стоимостью товара должна признаваться цена сделки при отсутствии ограничений на территории продажи и использования товара, дополнительных условий приобретения товара, а также при условии, что покупатель и продавец не связаны между собой (или их взаимосвязь не влияет на цену сделки) [2]. В случае невозможности применения цены сделки должна использоваться стоимость аналогичных товаров, экспортируемых и импортируемых данными странами. Если невозможно применение первого и второго подходов, используют цены на подобные товары. Далее следуют методы оценки по цене единицы продукции и расчетный метод, который заключается в суммировании расходов, прибыли и других элементов цены импортируемого товара. При этом не могут применяться методы, основанные на цене товаров, произведенных в импортирующей стране, цене товара на внутреннем рынке страны-экспортера, экспортной цене в другие страны.

Соглашение по предотгрузочной инспекции относит к данной процедуре все действия государства или его органов, направленные на установление качества, количества, цены товаров, которые должны ввозиться в страну. К данному методу регулирования торговли относится ряд требований: недискриминационная основа; соответствие законодатель-

ства в данной сфере ГАТТ 1994 г.; проведение инспекции на таможенной территории экспортера или, в крайнем случае, на таможенной территории производителя; оценка количества и качества в соответствии со стандартами, определенными продавцом и покупателем, или же в соответствии с международными стандартами; прозрачность процедуры; полное информирование экспортера в удобной и понятной форме о процедуре инспекции; обязательная публикация странами-участницами нормативных актов, касающихся данного вопроса; защита конфиденциальной информации; устранение неоправданных задержек; необходимость заблаговременного уточнения инспектирующих органов цены на товар и т.д. [3].

Государства могут использовать меры регулирования внешней торговли в разной степени в зависимости от страны происхождения товара. Соглашение по правилам определения страны происхождения товара содержит принципы и порядок данной процедуры. Государственный таможенный комитет Азербайджана, руководствуясь межправительственными соглашениями (например, с Турцией, Казахстаном, другими странами СНГ) применяет упрощенные процедуры. Вместе с тем, применение правил определения происхождения не должно носить дискриминационный характер и приводить к искажению международной торговли [4].

На международную торговлю влияют не только мероприятия, непосредственно относящихся к собственно торговле между странами. Определенное воздействие на торговлю могут иметь также инструменты из сферы инвестиционного регулирования. Соглашение по инвестиционным мерам, связанным с торговлей, приводит список таких мер, противоречащих Генеральному соглашению, в частности:

1) принципу национального режима противоречат требования к предприятиям покупать или использовать продукцию отечественного происхождения, выраженные в виде условий о конкретных товарах, цене, количестве; ограничение потребления импортных товаров предприятием, связанное с объемами или стоимости его экспорта;

2) обязательству по устранению количественных ограничений противоречат связанные с объемами экспорта ограничения на импорт продукции, используемой предприятием, а также ограничения на импорт для отдельных предприятий путем усиления барьеров доступа к валюте, связанных с величиной валютных поступлений по данному

предприятию; в общем, речь идет об ухудшении условий эторговли вообще [8].

Развитые страны имеют возможность влиять на конкурентоспособность своих производителей с помощью субсидий, которые могут достигать миллиардов долларов. Такие огромные суммы серьезно влияют на торговлю между государствами, а также лишают возможности развивающиеся страны на равных конкурировать с производителями из экономически развитых стран. Поэтому вопросу субсидий ВТО уделяет повышенное внимание. Именно вокруг субсидий разворачиваются ожесточенные споры между странами с различным уровнем экономического развития. В рамках Всемирной торговой организации применение субсидий регулируется Соглашением по субсидиям и компенсационным мерам.

В соответствии с указанным соглашением субсидия имеет место, когда оказывается финансовое содействие со стороны правительства или любого государственного органа в пределах территории страны-члена, то есть когда правительство осуществляет прямой перевод денежных средств (например, в виде дотаций, займов или покупки акций) или принимает на себя обязательства по переводу таких средств (например, гарантии по займам), а также отказывается от взимания или не взимает доходы, принадлежащие государству или предоставляет товары и услуги или покупает товары; то же касается осуществления платежей в фонды для финансирования или поручения либо рекомендации частному лицу по выполнению чего-либо из вышеуказанного.

Не всякое субсидирование дает заинтересованной стороне право применить меры. Необходимо, чтобы субсидия была специфической, что оценивается по ряду критериев (например, если четко ограничивается круг предприятий, имеющих доступ к субсидиям). Если установлены объективные критерии или условия получения субсидии, то она не признается специфической. Если на основании двух предыдущих позиций не удастся однозначно классифицировать ситуацию, то рассматриваются дополнительные критерии: преимущественное использование субсидии определенными предприятиями, непропорциональные суммы субсидий, получаемых различными предприятиями и тому подобное.

Члены ВТО также не должны использовать субсидии, применение которых может привести к неблагоприятным последствиям для других членов: к убыткам промышленности другой

страны-члена; аннулированию или сокращению выгод, которые прямо или косвенно вытекают из ГАТТ 1994 г.; к ущербу для интересов другого члена. В отношении субсидий как таковые рассматриваются случаи: а) превышение долей субсидии в стоимости товара 5%; б) применение субсидии на покрытие эксплуатационных убытков отрасли промышленности; в) использование субсидии на покрытие эксплуатационных убытков предприятия; г) прямого списания задолженности и субсидий на погашение долгов.

При этом для установления факта серьезного ущемления интересов применение субсидии должно вести к таким последствиям: вытеснение или затруднение импорта аналогичного товара из другой страны-члена на рынок субсидируемой страны-члена; вытеснение или затруднение экспорта аналогичного товара другой страной-членом на рынок третьей страны; значительное занижение цены субсидируемого товара по сравнению с ценой аналогичного товара производства другой страны-члена на одном и том же рынке; увеличение доли субсидируемой страны-члена на мировом рынке того или иного сырьевого товара по сравнению со средней долей, которую она занимала за предыдущий трехлетний период, и если это увеличение является устойчивой тенденцией на протяжении периода, когда имело место субсидирование [6].

Соглашение также детально определяет процедуру расследования и разрешения споров по данному вопросу. Ряд субсидий не дает основания для применения определенных мер. Этот перечень включает помощь на исследовательскую деятельность; помощь неблагополучным регионам, при условии, что она является неспецифической; содействие в адаптации существующих производственных мощностей к изменениям в требованиях по охране окружающей среды.

Для субсидий, которые регулируются Соглашением по сельскому хозяйству, правила ВТО предусматривают введение максимального порога государственного субсидирования. При этом государственная помощь классифицируется по трем категориям: «красная» – запрещенная, «желтая» – условно допустимая, «зеленая» – разрешенная. Обязательства по «красным» мероприятиям выражены в агрегатном методе поддержки, который показывает для каждой страны и каждого товара сумму полученной помощи. «Зеленая» помощь покрывает общие услуги, предоставленные правительством (исследования, образование, санитарный контроль,

инфраструктура, охрана окружающей среды, обеспечение продовольствием). «Желтыми» признаются лишь некоторые формы поддержки отраслей, а именно: содействие структурной перестройке, прямые платежи по региональным программам и программам по охране окружающей среды. Они могут стать «зелеными» или «красными» в зависимости от их конкретных форм. Только «красные» и некоторые «желтые» виды помощи подпадают под обязательства о сокращении [10].

Соглашение по сельскому хозяйству предусматривает, что участники должны принять на себя конкретные обязательства в сфере доступа на рынок и по сокращению внутренних и экспортных субсидий в виде: прямых экспортных субсидий; продажи или наличия для экспорта запасов по ценам ниже, чем на национальном рынке; платежей по экспорту, производимых производителями с помощью государственных дотаций; субсидий для снижения расходов по маркетингу и расходов на международный и внутренний транспорт (за исключением рекламы экспортируемых товаров и оплаты услуг советников). Данные положения должны были быть претворены в жизнь в течение шести лет для развитых стран и десяти лет для развивающихся стран, начиная с 1995 г., то есть после вступления в силу положений Уругвайского раунда.

Применительно к внутреннему субсидированию было установлено требование за шестилетний период реализации соглашения сократить их на 20% (на 13,3% в течение 10 лет для развивающихся стран). Если субсидирование осуществлялось на уровне ниже 5% от стоимости производства (10% для развивающихся стран), то вступала в силу «оговорка о минимуме», что позволяло стране-участнице не сокращать такое субсидирование вообще. Субсидирование экспорта должно было снижаться параллельно со снижением таможенных пошлин и внутреннего субсидирования. Также было предусмотрено сокращение прямых экспортных субсидий на 36% от бюджетных расходов (для развивающихся стран – на две трети этого уровня) и на 21% от их общего количества. Какая-либо экспортная помощь не должна предоставляться для товаров, для которых ее раньше не было (то есть произошло так называемое замораживание). Базовым для расчета внутреннего и экспортного субсидирования был принят период 1986–1988 гг.

Влияние таких требований ВТО на торговлю и экономику в целом хорошо иллюстрирует такой пример (мы умышленно рассматриваем Россию – недавнего члена ВТО и Беларусь –

страну, не являющуюся (на момент написания работы) членом ВТО). По экспертным оценкам, Россия за три года до вступления в ВТО тратила на поддержку сельхозпроизводителей в среднем 1,5 млрд долл. США в год, хотя на переговорах с ВТО отстаивала сумму в 16 млрд долл. США. По оценкам тех же экспертов, Беларусь на аналогичную поддержку тратила около 600–700 млн долл. США. Среднегодовые расходы на мероприятия, соответствующие требованиям Приложения 2 Соглашения по сельскому хозяйству ГАТТ/ВТО, так называемые меры «зеленой корзины», составляют в эквиваленте немногим более, чем 100 млн долл. США. Мероприятия «желтой корзины» в среднем за указанный выше период оцениваются в эквиваленте в 504 млн долл. США в год. Таким образом, при вступлении в ВТО за шесть лет Беларусь (соответствующая критериям развитой страны по классификации Мирового банка) вынуждена была сократить «запрещенные» субсидии на 20%, что составляет около 100 млн долл. США. Однако фактическое состояние отрасли в настоящее время таково, что сохранение существующего уровня поддержки недостаточно даже для простого воспроизводства. Зато Российская Федерация не в последнюю очередь благодаря длительности течения переговоров получила право на такие объемы субсидирования, которые гораздо больше суммы, фактически направленной на эти цели до вступления РФ в ВТО. При этом Азербайджан вовсе ничем не ограничен в применении субсидирования производителей, что проявляется (в результате) в виде более стабильной экономики, внутреннего рынка, чем в прочих странах бывшего СССР.

Кроме устремленности к простому повышению конкурентоспособности отечественных производителей страны отдельные предприятия могут нацелиться на полное вытеснение конкурентов с рынка с помощью заниженных цен. В соответствии с соглашением товар признается предметом демпинга, если экспортируется по цене ниже, чем цена, устанавливаемая на аналогичный товар в ходе нормальной торговли для потребления на внутреннем рынке экспортирующей страны. Если по какой-либо причине не представляется возможным использовать внутреннюю цену как базу сравнения, используется цена экспорта в третьей стране или издержки производства в данной стране, включающие разумную сумму административных, торговых, общих расходов, а также прибыль [1].

Однако для принятия мер в ответ необходимо установление факта причинения

или угрозы причинения материального ущерба отечественной отрасли. При этом исследование проводится по двум направлениям: изучение объема демпингового импорта и его влияния на внутренние цены; изучение влияния импорта на отечественных производителей (включая оценку всех экономических факторов, относящиеся к делу, и показателей, связанных с состоянием данной отрасли). Установление наличия угрозы материального ущерба должно основываться на фактах, а не на предположениях.

Данные свидетельствуют, что больше всего претензий по демпингу у развитых стран к развивающимся, а у развивающихся к своим коллегам по группировке. Основные инициаторы антидемпинговых расследований в разрезе стран – США, ЕС, Австралия, Канада и Мексика. Основными же товарными рынками, на которых происходит конкурентная борьба между производителями разных стран, является рынок черных металлов, химических удобрений и изделий химической отрасли, производство промышленных машин и электрооборудования, а также текстиля. Американский и европейский рынки являются наиболее привлекательными для иностранных производителей, хотя, возможно, такое количество антидемпинговых мер связано с чрезмерным стремлением этих стран к защите от конкуренции со стороны дешевых товаров. В то же время Япония за последние 20 лет период не применяла ни единого антидемпингового мероприятия. Данный факт, по-видимому, объясняется сложностью выхода на японский рынок, в результате чего дешевые товары туда просто не попадают.

Решение о введении антидемпинговой пошлины и о его величине принимается компетентными органами страны-импортера. Антидемпинговая пошлина действует только в течение такого периода, который необходим для противодействия демпингу. В целом срок его существования не должен превышать пяти лет с даты введения или даты пересмотра.

Несмотря на стремление ВТО сделать международную торговлю беспрепятственной и предсказуемой, случаются ситуации, когда страна под влиянием резкого изменения тех или иных факторов предстает перед угрозой серьезных материальных убытков, которые могут быть устранены только путем применения мер, ограничивающих внешнюю торговлю [5]. Разрешается в случае необходимости принимать временные специальные защитные меры, если установлено, что впоследствии устранить нанесенный ущерб будет невозможно. Временные меры выражаются

в форме повышения тарифа и должны действовать не более 200 дней. Любой член применяет специальные защитные меры только в течение такого периода времени, который может быть необходим, чтобы предотвратить или устранить серьезный ущерб и облегчить процесс реагирования и адаптации собственной экономики. Этот период не должен превышать четырех лет, если только он не продлен согласно установленным правилам.

Отметим, что антидемпинговая пошлина сама по себе – мера тарифного регулирования ВЭД. Но поскольку процедура расследования требует установления факта субсидирования определенной отрасли (как правило), мы сочли уместным упомянуть о демпинге в данной работе.

В целом за годы существования ВТО была проделана огромная работа по разработке унифицированных правил и процедур нетарифного регулирования внешней торговли, что способствует ее предсказуемости и прозрачности.

Заключение. В ходе работы был проанализирован мировой опыт применения нетарифных инструментов таможенного регулирования. В ходе анализа данных инструментов таможенного регулирования были установлены следующие закономерности их использования:

- нетарифные (административные) инструменты, в том числе таможенные процедуры, существуют как дополнение к тарифным (фискальным), однако как только у государства возникает интерес, связанный с более эффективной защитой внутреннего рынка, появляются и скрытые способы защититься от посягательств иностранных производителей;
- использование нетарифных средств регулирования технически более сложное, чем тарифного регулирования. Если для взимания пошлин достаточно сформулировать таможенный тариф и обеспечить таможенные органы минимальным количеством кадров, то при использовании административных инструментов нужно сформулировать четкие правила, по которым совершаются те или иные процедуры, а также создать множество ответственных органов власти: тех, кто будет определять коды товарной номенклатуры, сопровождать грузы в соответствии с выбранным таможенным режимом, выдавать лицензии и тому подобное. Что касается квотирования, то оно в современном его понимании невозможно без широкого применения технологий передачи данных. Таким образом, говорить о преобладании нетарифных инструментов регулирования до окончания индустриальной

эпохи, то есть до перехода к постиндустриальной, не следует. Нетарифные инструменты регулирования приобрели решающее значение в мировой торговле только в последние 25–30 лет;

- международные соглашения и правила направлены на упрощение существующих таможенных процедур и содействие торговле. В то же время государства изобретают новые и все более утонченные способы уклонения от взятых на себя обязательств, соревнуясь друг с другом именно с помощью нетарифных инструментов таможенного регулирования. Именно поэтому перспектива усиления протекционизма в условиях кризиса означает более широкое применение именно таких инструментов;

- глобализация как преобладающая тенденция мировой экономики и цивилизации в целом способствует все большему ограничению объемов применения любых барьеров в торговле. На первом месте здесь стоит Генеральное соглашение по тарифам и торговле, превращенное ее участниками во Всемирную торговую организацию. Создание глобальных правил заставляет государства ограничивать «невидимую» защиту собственных рынков и бороться за собственную конкурентоспособность на мировых рынках;

- в отличие от таможенного тарифа, нетарифные инструменты таможенной политики часто применяются в одностороннем порядке, то есть «связывание», свойственное тарифам, для нетарифных инструментов не характерно. Это тем более увеличивает привлекательность последних и способствует их широкому применению;

- в странах бывшего СССР отсутствует системный подход к применению нетарифных инструментов регулирования. Часто инструменты регулирования применяются лишь как реакция на ситуацию (например, Украины на оккупацию Крыма или (ранее) Азербайджана на агрессию Армении, Грузии – на действия РФ при симметричных действиях России). Вступление в ВТО стало для большинства постсоветских стран возможным вследствие определенных уступок, в том числе связанных с применением нетарифных инструментов защиты собственного рынка. В будущем возможно обострение социально-экономических проблем в этих странах вследствие, в том числе, неэффективности того подхода к применению нетарифных инструментов таможенной политики, который сложился на сегодня. Постсоветские страны, которые не являются членами ВТО (Азербайджан, Беларусь, Туркменистан), в результате занятой ими принципиальной позиции на данный

момент располагают куда более действенным механизмом защиты национального производителя, чем вступив в ВТО, особенно те, которые форсировали это вступление (Кыргызстан, Украина), понеся в результате серьезные потери ввиду невозможности применения многих нетарифных мер. При этом та же Беларусь – единственная страна ЕАЭС, не входящая в ВТО, – вынуждена фактически жить и строить свою торговую политику по правилам этой организации.

Таким образом, нетарифные инструменты таможенного регулирования являются одним из самых важных факторов экономического развития страны. Поэтому от дальнейшего развития практики их применения для зависимой от международной торговли стран бывшего СССР зависит очень много. Эффективный опыт, накопленный развитыми странами, не должен вводиться в национальную практику автоматически, потому что так принято в другой стране или определено международными предписаниями. Именно учет национальных интересов должен быть главным фактором развития инструментов нетарифного регулирования в Азербайджане, Украине и прочих постсоветских странах.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994. The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Treats. Geneva : WTO, 2002. P. 147–171.
2. Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994. The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Treats. Geneva: WTO, 2002. P. 172–200.
3. Agreement on Preshipment Inspection. The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Treats. Geneva: WTO, 2002. P. 201–210.
4. Agreement on Rules of Origin. The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Treats. Geneva: WTO, 2002. P. 211–222.
5. Agreement on Safeguards. The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Treats. Geneva: WTO, 2002. P. 275–287.
6. Agreement on Subsidies and Countervailing Measures. The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Treats. Geneva: WTO, 2002. P. 231–274.
7. Agreement on Technical Barriers to Trade // The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Treats. Geneva : WTO, 2002. – P. 121-142.
8. Agreement on Trade-related Investment Measures. The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Treats. Geneva: WTO, 2002. P. 143–146.

9. Булатов А.С. Мировая экономика: Учебник / А.С. Булатов, Е.Б. Рогатных, Р.Ф. Волков и др.; Под ред. А.С. Булатова. М.: Юристъ, 2002. 734 с.

10. Маховикова Г., Ефимова Н., Павлова Е. Внешняя экономическая деятельность. М.: Вектор, 2006. 224 с.

11. Official site of the WTO. URL: <http://www.wtoomd.org>.

12. Сергеев П.В. Мировая экономика. URL: <http://books.efaculty.kiev.ua/mek/1/>.

13. Стрыгин А. Мировая экономика. М.: Экзамен, 2004. 512 с.

14. Таможенный кодекс Украины. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4495-17?lang=ru>.

15. Таможенный кодекс Евразийского экономического Союза. URL: <https://www.alt.ru/codex-2017/>.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЧИННИК РОЗВИТКУ ПРИРОСТУ ЗНАТЬ ДЕРЖАВНОЇ МОВНОЇ ПОЛІТИКИ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

NORMATIVE-LEGAL FACTOR OF DEVELOPMENT OF THE NATURE OF KNOWLEDGE OF STATE LANGUAGE POLICY IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

У цій статті надається загальна характеристика мовної ситуації в Україні, аналізуються чинники (причини), що її спричинили, встановлюється різниця між поняттями «державна мова» та «офіційна мова», надається аналіз деяких положень значущих нормативно-правових актів, що діяли чи діють в Україні. Отримані результати оцінювання дають змогу більш обґрунтовано підходити до формування нормативно-правових чинників розвитку приросту знань державної мовної політики у системі публічного управління.

Ключові слова: публічне управління, державна політика, мовна політика, нормативно-правовий чинник, приріст знань, розвиток, система.

действуют в Украине. Полученные результаты оценки позволяют более обоснованно подходить к формированию нормативно-правовых факторов развития прироста знаний государственной языковой политики в системе публичного управления.

Ключевые слова: публичное управление, государственная политика, языковая политика, нормативно-правовой фактор, прирост знаний, развитие, система.

This article provides a general description of the language situation in Ukraine, analyzes the factors (causes) that caused it, establishes the difference between the concepts of "state language" and "official language", analyzes some provisions of significant legal acts that are in force and that act in Ukraine. The obtained assessment results allow a more reasonable approach to the formation of regulatory and legal factors for the development of an increase in knowledge of the state language policy in the public administration system.

Key words: public administration, state policy, language policy, regulatory factor, knowledge gain, development, system.

УДК 35:351/354

Шмагун А.В.

к. наук із держ. упр.,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

В данной статье дается общая характеристика языковой ситуации в Украине, анализируются факторы (причины), которые ее вызвали, устанавливается разница между понятиями «государственный язык» и «официальный язык», дается анализ некоторых положений значимых нормативно-правовых актов, которые действовали и

Постановка проблеми у загальному вигляді. В Україні відбувається швидке зростання знань у галузі публічного управління та адміністрування. В цьому контексті заслуговують на увагу нові підходи та методи, що забезпечують таке зростання. Серед таких підходів важливе місце займає нормативно-правовий чинник розвитку приросту знань державної мовної політики у системі публічного управління. Водночас нормативно-правовий чинник потребує оцінювання, а на його основі – подальшого удосконалення певних нормативних моментів у зазначеній системі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню теоретичних та нормативно-правових чинників розвитку приросту знань державної мовної політики в системі публічного управління присвячені у вітчизняній галузі науки державного управління роботи таких науковців: В. Бакуменка, В. Баштаніка, Н. Бондарчук, О. Васильєвої, Н. Васильєвої, К. Ващенко, Д. Власенка, Г. Дмитренко, Т. Іванової, О. Карпенка, О. Кіктенко, С. Кравченка, М. Лахижи, Т. Маматової, Б. Козьмука, В. Колісника, І. Лопушинського, Є. Ткаченка та інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Розвиток приросту знань державної мовної політики являє собою нове поняття у системі публічного управління.

Тому варто зазначити, що низка проблем у нормативному аспекті щодо державної мовної політики потребує саме розвитку приросту знань у нормативно-правовому чиннику в такій системі, як публічне управління.

Мета статті – аналіз нормативно-правового чинника розвитку приросту знань державної мовної політики у системі публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Надання правового режиму певній мові породжує низку прав та обов'язків, як у громадян загалом, так і в держави, зокрема шляхом закріплення відповідних прав і обов'язків в її представників – службових осіб, діяльність яких пов'язана з виконанням функцій держави. Наприклад, громадяни зобов'язані вивчити державну мову та володіти нею, натомість держава зобов'язана забезпечити змогу громадян опанувати державну мову. Особливим обов'язком держави є захист державної мови.

Таким чином, для формулювання дефініції варто залишити лише найважливіші ознаки, які відрізняють це поняття від суміжних. Законодавче закріплення правового режиму у світі не є обов'язковим, проте для українського законодавства ця ознака є суттєвою. Сфера обов'язкового використання, а також права і обов'язки громадян та держави – це

ті ознаки, які істотно впливають на розмежування понять «державна мова», «офіційна мова», «мова міжнародного спілкування», «регіональна мова» тощо.

Г. Єрмошин вважає: «Державна мова» – це мова, яку в обов'язковому порядку зобов'язані використовувати всі суб'єкти права у сферах забезпечення встановленої єдності розуміння й оформлення державної волі й державно-правового регулювання» [2, с. 19]. А. Солодов вважає, що основна мета державної мови полягає в «забезпеченні розуміння одними частинами державного механізму других частин для ефективного виконання державним апаратом функцій держави та забезпечення розуміння державним апаратом звернень громадян у цілях задоволення потреб останніх» [10, с. 41]. Саме тому сферу обов'язкового використання державної мови дослідник визначає через групи суспільних відносин, які тісно пов'язані з виконанням державою її функцій, і називає її офіційною сферою спілкування. Якщо говорити точніше, то під цією словосполучкою він розуміє сукупність суспільних відносин, які пов'язані з виконанням державних функцій, за участю цивільних і службових осіб.

Доречним є використання сполуки «офіційне спілкування» для позначення сфери використання державної мови, на відміну від неофіційної, яке «відбувається в неформальних комунікативних ситуаціях, без необхідності обов'язкового підтримання статусних норм комунікації; це спілкування друзів, приятелів, закоханих тощо» [1, с. 34].

Разом із тим не вважається за необхідне наголошувати на обов'язковості використання державної мови в цій сфері й ось чому. У комунікації є дві сторони, яких ми не називаємо, тож говорити про обов'язковість означатиме зобов'язувати обидві сторони використовувати саме державну мову, що не завжди виправдовується законодавчими вимогами. Тому узагальнена назва сфери використання державної мови цілком достатня для дефініції.

Враховуючи вищезазначене, маємо таке визначення: державна мова – це засіб офіційного спілкування держави, закріплення (використання) якого породжує низку прав та обов'язків громадян та держави.

Варто сказати, що в нашій державі створено законодавчу базу, необхідну для здійснення мовної політики. У ст. 10 Конституції України записано: «Державною мовою в Україні є українська мова. Держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України. В Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших

мов національних меншин України. Держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування. Застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом» [5].

Постановою Кабінету Міністрів України у 1997 р. були затверджені «Комплексні заходи щодо всебічного розвитку і функціонування української мови», а згодом, у 2003 р. ще однією постановою уряду затверджена «Державна програма розвитку і функціонування української мови на 2004–2010 рр.». Обидва документи мали на меті розвиток, підтримку і захист державної мови в Україні.

Чи не вперше Верховна Рада України розглядала мовне питання 12 березня 2003 р. на парламентських слуханнях «Про функціонування української мови в Україні». В обговоренні взяли участь не тільки депутати, а й провідні науковці в галузі мовної політики, зокрема Л. Масенко, Ю. Кармазін, Д. Табачник та ін. У Рекомендаціях парламентських слухань від 22 травня 2003 р. підкреслено необхідність послідовного та виваженого підходу до вирішення мовних проблем, недопущення на цьому підґрунті політичних спекуляцій і міжетнічних конфліктів. Наголошується, що застосування мов у державі має стати чинником єднання та консолідації нації, а не розбрату.

Окремі спроби зміцнення державної мовної політики були зроблені у 2006 р. Указом Президента України № 625/2006 від 18 липня 2006 р. було створено Раду з питань етнополітики, до компетенції якої входили формування та реалізація державної етнополітичної політики, сприяння консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин України. Крім того, Президент України видав Указ «Про державну мовну концепцію» від 15 лютого 2010 р. № 161/2010 [6]. Ця концепція визначала, що пріоритетом державної мовної політики має бути утвердження і розвиток української мови, повага до української мови та мов національних меншин, а будь-які прояви зневаги є неприпустимими.

Проект такого закону до Верховної Ради України був внесений 7 вересня 2010 р. народними депутатами України VI скликання О. Єфремовим, П. Симоненком та С. Гриневецьким (представники трьох сил, що становили на той час більшість у Верховній Раді – Партії регіонів, Комуністичної партії та Народної партії). Законопроект «Про мови в Україні», відповідно, був зареєстрований під № 1015-3 [8]. У Пояснювальній

записці до проекту закону зазначалося, що необхідність його прийняття зумовлена зобов'язаннями України щодо імплементації Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, ратифікованої Верховною Радою України, нагальною потребою адаптації мовного законодавства України до стандартів міжнародного світового (на рівні ООН) та європейського (на рівні Ради Європи та ОБСЄ) права у сфері мовної політики.

Авторський колектив законопроекту, внесеного на розгляд Верховної Ради України шостого скликання, під час його розробки врахував практично всі рекомендації експертів Ради Європи і вважає, що в запропонованому проекті мета адаптації мовного законодавства України до світових та європейських стандартів в основному досягнута. Що стосується Венеціанської комісії та Комітету міністрів Ради Європи, то вони також визнають, що Україна є поліетнічною, багатомовною країною; державною мовою в Україні, згідно з Конституцією, є українська і її позиції необхідно зміцнювати. Саме державність української мови є стабілізуючим чинником у зміцненні єдності українського суспільства, ідентифікації громадян в єдину націю, фактором суверенітету й безпеки держави.

Разом із тим у своїх «Висновках і рекомендаціях» Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин К. Воллебек піддає критиці цей проект Закону: «Хоча проект Закону про мови містить низку значних удосконалень, у ньому також є кілька вагомих недоліків <...> Проект Закону про мову не здатен адекватно захистити мови малочисельних меншин, оскільки він майже винятково зосереджує увагу на захисті й просуванні російської мови. Замість сприяння двомовності з високим рівнем володіння державною мовою та російською або іншою мовою меншини, проект Закону про мови, ймовірно, послабить державну мову, яка є ефективним інструментом забезпечення соціальної єдності. У державному управлінні положення проекту Закону про мови впроваджують систему, в якій російська мова отримує виключні переваги, підвищуючи її статус фактично до статусу офіційної мови на більшій частині території України і зменшуючи стимули до використання державної мови. У сфері освіти положення, передбачені проектом закону «Про мови», можуть мати негативний вплив на мотивацію дітей до вивчення державної мови і, отже, вони не зможуть забезпечити баланс між метою збереження мов та ідентичності меншин, з одного боку, та сприянням вивченню державної мови, з іншого боку».

Через рекомендації Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин К. Воллебека українській владі утриматися від ухвалення, протести опозиції та населення західних областей України цей проект 1 лютого 2011 р. був знятий із розгляду і згодом замінений новим – «Про засади державної мовної політики», який і був прийнятий українським парламентом і підписаний Президентом України 3 липня 2012 р.

У розпал Євромайдану, 23 лютого 2014 р. Верховна Рада визнала цей закон таким, що втратив чинність. Утім, О. Турчинов, який діяв на цей момент як в.о. президента, відмовився схвалити скасування закону.

На жаль, у законі залишилися положення, до яких були зауваження К. Воллебека й опозиційних фракцій парламенту. Зокрема, в законі залишилося положення, яким гарантується вільне використання поряд із державною мовою регіональних мов у роботі місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування у таких сферах, як економічна і соціальна діяльність установ, організацій, приватних підприємств, об'єднань громадян, освіта, наука, культура, інформація, ЗМІ та зв'язок, реклама.

У Законі «Про засади державної мовної політики» було задекларовано, що державна мовна політика України базується на визнанні і всебічному розвитку української мови як державної, гарантуванні вільного розвитку регіональних мов або мов меншин, інших мов, а також права мовного самовизначення і мовних уподобань кожної людини. У ст. 7 у переліку регіональних мов або мов меншин названо такі: російська, білоруська, болгарська, вірменська, гагаузька, ідиш, кримськотатарська, молдавська, німецька, новогрецька, польська, ромська, румунська, словацька, угорська, русинська, караїмська, кримчацька (загалом 18 мов). Варто зазначити, що згідно з європейським розумінням, до мов, що знаходяться під загрозою, мають належати ті, що не мають підтримки відповідних етнічних держав і потребують захисту. В українській ситуації це, передусім, мови кримських татар, гагаузів, караїмів, кримчаків та ін. Очевидно, з політичних причин до переліку потрапила й російська мова.

Як відомо, головне експертне-наукове управління Верховної Ради 23.05.2012 р. надало висновок, що законопроект має чимало вад і потребує доопрацювання. Комітет ВР України з питань культури і духовності констатував, що Закон не відповідає положенням Конституції України (ст. ст. 10, 22, 24, 92, 157), не має фінансово-економіч-

ного обґрунтування, і рекомендував відхилити його. Однак, незважаючи на це, депутати 03.07.2012 р. ухвалили цей Закон, а тодішній Голова Верховної Ради В. Литвин і Президент України В. Янукович його підписали. Щоправда, з ініціативи Президента було створено робочу групу для покращення Закону.

Критики Закону України «Про засади державної мовної політики» зазначають, що в ньому «простежується тенденція наділити російську мову особливим статусом, відмінним від статусу інших мов національних меншин», оскільки її виокремлено в тексті Закону дев'ять разів. Тим часом в «Європейській хартії регіональних мов або мов меншин» не надано преференцій жодній із регіональних мов.

У названому Законі України записано, що до кожної з регіональних мов або мов меншин застосовують передбачені заходи, якщо кількість носіїв, які проживають на території поширення мови, становить 10%. Однак за рішенням місцевої ради в окремих випадках заходи можуть стосуватися і мов, регіональна група носіїв яких становить менше 10%. У тексті Хартії не визначено переваг у використанні регіональних мов за кількістю їхніх носіїв, оскільки йдеться про захист міноритарних (меншинних) мов, а не мов меншин.

Як відомо, після прийняття Закону України «Про засади державної мовної політики» статус регіональної отримали російська мова (у м. Одесі та Одеській обл., у м. Красний Луч і м. Первомайську Луганської обл., містах Севастополі, Харкові, Ялті, Миколаєві, Херсоні, а також у Донецькій, Луганській, Запорізькій, Херсонській і Дніпропетровській областях), угорська (у м. Берегово та Виноградівському р-ні Закарпатської обл.), румунська (у м. Герцаві та Герцаївському районі, у с. Волоці Глибоцького району, с. Тарасівці та с. Нижні Петрівці Сторожинецького р-ну Чернівецької обл., а також у с. Біла Церква Рахівського р-ну Закарпатської обл.) і польська (у с. Нижні Петрівці та с. Аршиця Сторожинецького р-ну Чернівецької обл.). Про визнання польської мови як регіональної поставили питання жителі смт. Довбиш Житомирської обл., м. Мостиська та Мостиського р-ну Львівської обл. та ін. А в м. Ізмаїлі Одеської області цей статус було надано російській мові, проте відмовлено болгарській, хоча болгари там становлять 10% населення.

У ст. 9 Закону дозволено органам місцевого самоврядування використовувати регіональну мову не лише для внутрішнього спілкування, але й для листування з органами державної влади вищого рівня. Варто зазначити, що в Хартії, на яку посилались автори Закону,

не йдеться про використання регіональних мов на загальнодержавному рівні.

Згідно зі ст. 20 цього Закону, громадянам України гарантується право отримувати освіту державною або регіональними мовами. Для цього досить у разі потреби написати заяву в будь-який час протягом навчання. Незрозуміло, як тоді має здійснюватися комплектування класів і груп, а також планування навантаження, що відбувається перед початком навчального року, звідки візьмуться кошти на додаткові групи, вчителів і викладачів. Дивним є положення про те, що мову навчання у приватних закладах усіх рівнів визначають їхні засновники або власники, оскільки тут навіть не згадано про вивчення державної мови. У ратифікованій Хартії наявне інше формулювання: «передбачити можливість надання суттєвої частини» дошкільної, початкової, середньої та професійно-технічної освіти відповідними регіональними мовами або мовами меншин. Щодо вищої освіти сказано: «передбачити можливість надання університетської та іншої вищої освіти регіональними мовами або мовами меншин» або «забезпечити можливість вивчення цих мов як окремих дисциплін» (ч. III, ст. 8 [3]).

У сфері науки Законом України «Про засади державної мовної політики» гарантовано вільне використання не лише державної, а й регіональних мов або мов меншин та іноземних мов за вибором виконавців науково-дослідних робіт (ст. 20). Така мовна невизначеність може призвести до ускладнення обміну досягненнями учених. Натомість у Хартії знаходимо положення про «сприяння здійсненню наукових досліджень у галузі регіональних мов або мов меншин в університетах чи аналогічних установах» (ч. П, ст. 7 [3]).

Згідно із Законом України «Про засади державної мовної політики», держава відмовляється від регулювання використання державної мови у сферах кіноіндустрії, телебачення, радіомовлення, друкованих ЗМІ, книговидавання тощо. Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин із цього приводу зазначає: «Ринкові міркування у поєднанні із ситуацією асиметричної двомовності в Україні сприятимуть імпорту й виробництву російськомовних програм, фільмів та публікацій, оскільки все це буде значно дешевше виробляти або імпортувати <...> Таке дерегулювання буде унікальним, оскільки більшість держав-членів ОБСЄ здійснює регулювання для забезпечення адекватної присутності державної мови у ЗМІ, зокрема на телебаченні. Це стосується не лише «малих» мов, наприклад голландської мови або скандинавських мов, а й таких «вели-

ких», як французька». Крім того, Верховний комісар зауважив, що створення умов, за яких особі не треба знати державну мову, не лише не узгоджується із позицією щодо об'єднаної ролі державної мови, а й повністю суперечить закладеному в п. 9 ч. 2 ст. 5 Закону принципу, за якого кожна особа в суспільстві вільно володіє кількома мовами.

У Рішенні Конституційного Суду України № 2-р/2018 у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 р. Конституційний Суд України дійшов висновку, що Верховна Рада України порушила процедуру розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073 під час його прийняття, загалом на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 р., що мало системний характер та істотно вплинуло на остаточний результат прийняття Закону. Викладене є підставою для визнання Закону неконституційним згідно з ч. 1 ст. 152 Конституції України. Тому Конституційний Суд України вирішив визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 р. № 5029-VI зі змінами [9].

Не можна не згадати Закон України «Про освіту» від 05.09.2017 р., ст. 7 якого зазнала жорсткої критики з боку таких держав, як Угорщина, Румунія, Болгарія, Греція, Польща, Росія. Так, 15.09.2017 р. опублікована заява Міністра освіти і науки України Л. Гриневич про намір спрямувати на експертизу Ради Європи мовну статтю цього Закону. Згодом Президент України П. Порошенко підтвердив доцільність такої ініціативи і вказав: «Результати експертизи і дискусії в результатах перемовин можуть бути враховані і в новій редакції закону про середню освіту».

Окрім цього, 6 жовтня 2017 р. до Конституційного Суду України надійшло конституційне подання 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII [4]. Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що Закон про освіту не відповідає ст.ст. 8, 10, 11, 22, 24, 53 Конституції України, зокрема, порушує права національних меншин на навчання рідною мовою.

Закон передбачає, що освітній процес в усіх закладах освіти відбуватиметься українською мовою. Представники національних меншин мають право навчатися в окремих групах дитсадків та класах початкової школи,

в яких, крім української, буде використовуватися в освітньому процесі мова відповідної меншини. Починаючи з 5 класу вся освіта відбуватиметься українською мовою, винятки можливі лише для представників корінних народів (перш за все, кримських татар), які можуть зберігати двомовне навчання до закінчення старшої школи.

Для першокласників така система запрацювала з 1 вересня 2018 р., а для тих, хто почав учитися в школах із мовою національних меншин раніше, – з 1 вересня 2020 р., причому впродовж цих трьох років у школах із навчання мовами меншин буде поступово збільшуватися кількість предметів, що викладаються українською.

У закладах освіти відповідно до освітньої програми можуть викладатися одна або кілька дисциплін двома та більше мовами – державною мовою, англійською мовою, іншими офіційними мовами Європейського Союзу. Варто зазначити, що серед 24 мов ЄС є мови деяких нацменшин України – румунська, угорська, польська, болгарська, словацька тощо. Російська ж мова до мов ЄС не належить, тому навіть окремі предмети чи дисципліни (окрім, власне, курсу російської мови) не зможуть викладатися російською ні в базовій чи профільній школі, ні в музичних або художніх школах, ні в університетах чи професійних коледжах.

11 грудня 2017 р. Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) надала висновок щодо мовних положень Закону України «Про освіту» з низкою рекомендацій для України. Зокрема, на думку комісії, для виконання ст. 7 Закону в її нинішньому вигляді Україна має повною мірою використовувати гнучкість в ухваленні імплементаційного законодавства, продовжувати забезпечувати достатню частку освіти мовами меншин у початковій та середній школі, на додаток до вивчення державної мови [12].

Також Україні радять внести зміни до перехідних положень Закону «Про освіту», забезпечивши довший перехідний період впровадження закону, звільнити приватні школи від нових мовних вимог, а також розпочати діалог із нацменшинами щодо мовного питання в освіті та забезпечити, щоб закон не загрожував збереженню культурної спадщини меншин.

Висновки. Проведений аналіз документів, які стали правовою основою для здійснення державної мовної політики, дає змогу констатувати, що законодавча база в Україні загалом відповідає нормам світової практики. Однак задля вироблення напрямів державної мовної політики бракує глибокого вивчення нинішньої

мовної ситуації в Україні, а це і є розвиток приросту знань у системі публічного управління. Задекларувати державний статус української мови для повноцінного її утвердження в усіх сферах суспільного життя замало. Необхідно створити механізми реалізації правових документів, а також врегулювати питання, пов'язані з юридичною відповідальністю за порушення законів. Державна мовна політика в Україні має відповідати конституційним нормам, положенням відповідних міжнародно-правових зобов'язань і стратегії державотворення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бачевич Ф.С. Основи комунікативної лінгвістики. К.: Видавничий центр «Академія», 2004. 344с.
2. Ермошин Г. Государственно-правовые аспекты языковых отношений. Российская юстиция. 1998. № 3. С. 19–21.
3. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_014.
4. Конституційне подання 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. № 2145–VIII. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/3_4072.pdf.
5. Конституція України від 28.06.1996 р. Відом. Верхов. Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Про державну мовну концепцію: Указ Президента України від 15.02.2010 р. № 161/2010. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/161/2010>.
7. Про засади державної мовної політики: Закон України від 03.07.2012 р. № 5029-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5029-17>.
8. Про мови в Україні: проект Закону, унесений народними депутатами України VI скликання О.С. Єфремовим, П.М. Симоненком та С.Р. Гриневецьким і зареєстрований у Верховній Раді України 7 вересня 2010 р. за № 1015-3. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF0S703A.html.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики»: прийнято 28 лютого 2018 р. № 2-п/2018. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-18>.
10. Солодов А.В. Государственный язык Российской Федерации: проблемы легального определения. Российский юридический журнал. 2004. № 3 (43). С. 37–44.
11. Шамагу А. Методологические средства обеспечения прироста знаний в системе государственного управления. Публичное управление: Научный журнал. 2016. Вып. 1. С. 34–42.
12. Ukraine – Opinion on the provisions of the Law on Education of 5 September 2017, which concern the use of the State Language and Minority and other Languages in Education, adopted by the Commission at its 113th Plenary Session (Venice, 8–9 December 2017). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)030-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)030-e).

СЕКЦІЯ 3 ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

ПРИНЦИП ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВАХ

THE PRINCIPLE OF PROFESSIONALISM DURING THE PUBLIC SERVICE IN EUROPEAN STATES

Досліджені особливості реалізації принципу професіоналізму під час проходження публічної служби в європейських державах. Висвітлено розвиток та сучасне втілення принципу професіоналізму у публічній (державній, цивільній) службі таких держав, як Великобританія, Франція, Іспанія, Італія, Німеччина, Австрія, Швейцарія, Норвегія, Греція, Болгарія, Польща. У результаті дослідження було сформульовано певні пропозиції щодо запозичення позитивного досвіду розвитку та регулювання професіоналізму здійснення публічної служби у законодавство України.

Ключові слова: принцип, професіоналізм, державна служба, публічна служба, цивільна служба, професійний службовець, компетентність.

Исследованы особенности реализации принципа профессионализма при прохождении публичной службы в европейских государствах. Освещено развитие и современное воплощение принципа профессионализма в публичной (государственной, гражданской) службе таких государств, как Великобритания, Франция, Испания, Италия, Германия, Австрия, Швейцария, Норвегия, Греция,

Болгария, Польша. В результате исследования были сформулированы определенные предложения по заимствованию положительного опыта развития и регулирования профессионализма осуществления публичной службы в законодательство Украины.

Ключевые слова: принцип, профессионализм, государственная служба, публичная служба, гражданская служба, профессиональный служащий, компетентность.

The peculiarities of realization of the principle of professionalism during the passage of public service in European countries are investigated. The development and modern manifestation of the professionalism in the public (state, civilian) service of such states as Great Britain, France, Spain, Italy, Germany, Austria, Switzerland, Norway, Greece, Bulgaria, and Poland were highlighted. As a result of the research, certain proposals were formulated to borrow positive experience in the development and regulation of professionalism in the implementation of public service in the Ukrainian legislation.

Key words: principle, professionalism, state service, public service, civil service, professional civil servant, competence.

УДК 351

Мельничук Т.П.

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національна академія державного управління при Президентові України

Постановка проблеми у загальному вигляді. У ст. 3 першого законодавчого акта України про публічну (державну службу) – Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723–XII (нині втратив чинність, окрім деяких положень) принцип професіоналізму, на рівні таких принципів, як компетентність ініціативність, чесність, відданість справі, займав вагомe місце серед основних принципів державної служби [7].

У ст. 4 чинного Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII вказаний принцип йде після таких важливих принципів, як верховенства права та законності. На відміну від Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р., принцип професіоналізму у чинному Законі України розшифровується та пояснюється – зокрема, визначений як компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і у разі

потреби регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону [6].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У нашій державі питаннями принципу професіоналізму під час проходження державної служби займалось широке коло науковців (О.О. Акімов, Н.Ф. Артеменко, Р.В. Власенко, В.А. Гошовська, О.В. Задорожній, О.І. Козієвська, І.О. Кульчій, Л.В. Прудіус, А.П. Рачинський, М.І. Рудакевич, О.В. Токар-Остапенко, А.О. Чаркіна, Ю.В. Яшина та інші).

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Напрацювання зазначених науковців дали змогу системно дослідити відповідні питання реалізації принципу професіоналізму здійснення публічної служби в Україні та деяких зарубіжних державах. Проте, незважаючи на численні наукові публікації вчених, сфера розглядуваної проблематики в науці державного управління нині залишається неповною мірою розробленою, тому потребує подальших науково-теоретичних

напрацювань. Зокрема, потребують уточнення такі аспекти, як вирішення питання про формулювання спільних та відмінних професійних вимог до державних службовців у різних країнах, дослідження рівнів кваліфікації кандидатів на посади публічної служби тощо.

Мета статті. З огляду на зазначене, мета статті полягає у дослідженні особливостей реалізації принципу професіоналізму у процесі проходження публічної служби у деяких західно- та південноєвропейських державах.

Виклад основного матеріалу. Професійна (публічна, державна, цивільна) служба має багатовікову історію розвитку. Ще у Стародавньому Єгипті такими людьми були фараони, візирі, міністри, скарбничі, виночерпії, охоронці печатки, радники тощо. Складною була державна служба у Стародавньому Римі, яка включала низку таких професійних посад, як диктатори, сенатори, принцепси, претори, консули, проконсули, префекти, квестори, пропретори, легати, еділи, цензори, прокуратори, асесори та інші.

У Новий час інститут державної служби дістав належне обґрунтування та подальший розвиток. Це пов'язано із переходом від феодальної роздробленості до централізованих держав, важливим аспектом діяльності щодо утримання яких став численний розгалужений чиновницький апарат. Спочатку інститут професійного чиновництва з'явився у Франції та Німеччині. Саме в цих країнах сформувалися основні елементи континентальної моделі державної служби: централізація, жорстка ієрархія, уніфікація, нормативна регламентація [2, с. 111].

Нині послугами державних професійних службовців користуються усі країни незалежно від форми правління, державного устрою, політичного режиму.

Проте нині у багатьох країнах, у тому числі й в Україні, здійснюються адміністративні реформи, які передбачають розбудову нових моделей державної служби. Метою подальшого розвитку принципу професіоналізму здійснення публічної влади є становлення служби, задля успішної реалізації завдань якої вона має бути насправді професійною.

При цьому запозичення позитивного досвіду розвитку та регулювання професіоналізму здійснення публічної служби в європейських державах у законодавство України є не просто важливим, а першочерговим завданням. Питання професіоналізації державної служби є одним із пріоритетів для Кабінету Міністрів України, це, зокрема, відображається у Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, схва-

леній Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» від 24 червня 2016 р. № 474-р [3], де неодноразово підкреслюється важливість впровадження професійної та чітко впорядкованої державної служби в нашій державі.

У Великобританії (зокрема в Англії) тривалий час порушувалось питання про посилення професіоналізму публічних службовців. Наприклад, певний час вважалося, що член парламенту – це політик-аматор, основна професійна робота якого не пов'язана з його парламентською діяльністю [1].

Тільки у 1850–1870 рр. в Англії було проведено реформу, яка привела до утворення постійної професійної служби. Реформу підготували і реалізували політичні діячі тогочасної Англії – Ч. Тревел'ян та С. Норткот. Сутність реформи полягала у ліквідації системи патронажу і введенні системи відкритих конкурсних іспитів. Крім цього, персонал усіх міністерств був об'єднаний в єдину цивільну службу, встановлювалися нові правила просування по службі, оплати і призначення пенсій. Однак через протидію прихильників патронажної системи проведення реформи тривало багато років. Незважаючи на існування Комісії зі справ цивільної служби (створеної у 1855 р.), яка проводила конкурси для кандидатів, тривалий час діяв негласний патронажний контроль. У 1870 р. було видано наказ, що встановив обов'язковість відкритих іспитів і передав Комісії керівництво всією новою системою набору [15, с. 31–32].

Проте нині, в епоху, коли державне управління – це спеціалізований та складний процес, професійний службовець має набагато більше шансів виконувати свої завдання, тому англійські вчені розглядають реформу як важливий внесок у розвиток принципу професіоналізму здійснення публічної (в Англії – цивільної) служби.

Разом із професіоналізмом в Англії існує концепція «нейтральності» цивільної служби. Англійський політолог Д. Гарнер в одній зі своїх праць сформулював цю концепцію так: цивільні службовці зобов'язані зберігати вірність уряду, що перебуває при владі, й сумлінно служити урядам, що дотримуються різних політичних переконань [15, с. 31–32].

У Франції публічний службовець є посадовою особою держави, він одночасно уособлює державу, а також служить державі. Тому публічна служба є службою саме державі, у зв'язку з цим публічний службовець не може займатися іншою професією, публічна служба не ототожнюється з жодним іншим фахом. Принципи

професіоналізму здійснення публічної служби визначаються у Франції нормами основного закону про державну службу, Загального кодексу державних службовців та іншими актами, наприклад, Декретом № 86592 введено Кодекс деонтології національної поліції Франції.

У процесі кар'єри, зокрема, під час переведення на нову посаду, перекваліфікації службовця, у Франції є таке поняття, як «період професіоналізації», впродовж якого публічним службовцям надається можливість мобілізації в Управління індивідуального навчання на 6 місяців [14, с. 53]. Також у Франції для підвищення професіоналізму кожні кілька років службовцю, який успішно пройшов атестацію, привласнюється наступний розряд, а з незадовільними атестаційними оцінками просування затримується.

13 липня 2000 р. у Франції було створено «Обсерваторію зайнятості», яка покликана аналізувати та давати оцінку сучасним тенденціям підвищення професіоналізму у державному секторі, поширювати статистичну інформацію [19, р. 126].

В Іспанії нині діють положення Закону про цивільних службовців держави 1964 р. (зі змінами). Так, значно оновлений та підвищений принцип професіоналізму здійснення публічної служби був у 1984 р. Законом про заходи з реформи державної служби та Законом про несумісність посад, що поширюється на персонал, який перебуває на службі в публічній адміністрації. В останньому, зокрема, був встановлений принцип обіймання тільки однієї посади в державному секторі. Друга посада в державному секторі допускається тільки в двох сферах – педагогічній діяльності й охороні здоров'я. Крім цього, поєднання посад може бути допущено на підставі рішення Ради міністрів, оформленої у вигляді королівського декрету, або рішення органу управління регіонального автономного товариства [11, с. 26].

В Італії формально усі працюючі у державному секторі можуть визнаватися державними службовцями, проте на практиці розмежовують державних службовців та працівників державних підприємств. У зв'язку з цим нормативно-правовий статус державних службовців регулюється конституцією Італійської Республіки від 27 грудня 1947 р. та спеціальними законами.

Кадрові службовці отримують чини за класами. Загалом для службовців встановлено 8 рівнів професійної кваліфікації. Для обіймання посад, які відповідають п'ятому чи шостому рівню, необхідний диплом про середню освіту. Для сьомого та восьмого

рівнів потрібен як мінімум диплом про вищу освіту. Крім того, для працівників керівної ланки передбачено ще три рівні – перший, середній і вищий. Також, хоча для заняття більшості посад вистачає університетського диплому, після свого призначення чиновник має пройти професійну підготовку. З цією метою в низці закладів вищої освіти останніми роками створені факультети післядипломної підготовки управлінського персоналу. Крім того, підвищення їх професійної кваліфікації кадрів державного апарату здійснюється на курсах, організованих Національною школою державного управління [10, с. 32, 34].

У Німеччині посади на публічній службі об'єднані в кар'єру – групу посад від нижчої до вищої, які вимагають однакового освітнього рівня для прийняття на них, але відповідальність і складність функцій на кожній із цих посад зростають і вимагають дедалі більшого досвіду і професійних навичок. Для того щоб одержати посаду простого рівня, кандидату достатньо мати свідоцтво про закінчення курсу головної школи, посади середнього рівня можуть обіймати особи, які успішно закінчили реальну школу та мають відповідну професійну підготовку. Посади підвищеного рівня вимагають від кандидата диплома про закінчення інституту або атестата про закінчення повного курсу середньої школи. Публічна служба вищого рівня вимагає закінченого 3-річного курсу навчання у вищій школі та складання відповідного іспиту. Для професійної кар'єри в публічній службі необхідно мати освіту в галузі права або економіки, фінансів чи суспільних наук. Проте, на відміну від положень, які застосовуються у багатьох зарубіжних державах, у Німеччині службовець не має реалізовувати свій професійний потенціал лише в рамках публічної служби, він може вільно переміщатися між приватним і державним секторами [16, с. 48–49].

В Австрії принцип професіоналізму здійснення публічної служби застосовується вже більше 150 років. Так, ще у ст. 18 Закону «Про загальні права громадян королівств і земель, представлених в Імперській раді» від 21 грудня 1867 р. було визначено, що кожен є вільним обирати професію і навчатися їй, як і де він побажає [5].

Нині набір персоналу на державну службу Австрії має певні професійні особливості, зокрема у разі набору на так звані «стандартні посади» застосовується обов'язкове тестування. Відповідно до цієї процедури, кандидати, які отримали найбільшу кількість балів у тесті, приймаються на роботу. Проте досягнута оцінка, насамперед, є критерієм

для об'єктивного оцінювання і тільки потім виступає як інструмент для виявлення «найбільш кваліфікованих кандидатів». У деяких випадках на «спеціальні посади» інтерв'ю проводиться замість тестування. Ця процедура застосовується для всіх кандидатів, які подали заяву на посади, що вимагають особливого професійного рівня експертних знань, умінь та навичок [9, с. 44].

Для окремих сфер публічної служби принцип професіоналізму визначений у відповідних законах. Так, основним законом у галузі професійної діяльності суддів є Федеральний закон про службові відносини суддів та суддів-стажистів (Закон про суддівську службу RDG) від 14 грудня 1961 р. [18]. Відповідно до Федерального Закону «Про Службу державного представництва» від 1986 р. № 338/1986 регулюються професійні знання, вміння та навички Служби державного представництва у процесі виконання закріплених за ними в законодавстві завдань із метою дотримання інтересів держави у сфері правосуддя, передусім у сфері кримінального правосуддя [8].

У Швейцарії не існує рамкового закону про чиновників, тобто нормативного акта, який визначає правові норми як для федеральних органів, так і для кантонів. Кантони передали до компетенції громад вирішення питань з облаштування державної служби та комплектування персоналу управління. У кожному кантоні діють особливі публічно-правові норми, які регулюють визначене коло питань. Законодавство про державну службу Швейцарії складається з федерального законодавства, кантонального та нормативних актів громад [17, с. 33].

Публічна служба Швейцарії не відрізняється якимисьь особливими правовими традиціями, властивими, наприклад, законодавствам Франції, Німеччини, Австрії. Навпаки, встановлені в німецькому або австрійському праві принципи професійного чиновництва не враховувалися у законодавстві Швейцарії. Разом із тим приватноправове трудове відношення службовців може ґрунтуватися і на трудовому договорі, порядок укладення якого регламентується Цивільним кодексом Швейцарії, зокрема, книгою 5 – «Зобов'язальне право», яка прийнята у формі окремого закону у 1911 р. Межі використання свободи укладення договору встановлюються, з одного боку, положеннями Кодексу, з іншого – публічно-правовими приписами Швейцарської Федерації та її кантонів про працю та професійну підготовку.

Цікавим є той факт, що право на підвищення професійної кваліфікації належить не до обов'язків державних службовців Швейцарії, а до їх прав.

У Норвегії державна служба має міцні демократичні традиції, порівняно сильне почуття колективізму і егалітарні цінності, орієнтована на консенсус і має низький рівень внутрішнього конфлікту з добре розвиненою корпоративною домовленістю. Проте і у Норвегії найважливішим чинником для найму на перше місце роботи у міністерства є наявність вищої освіти [12, с. 28–29].

У Болгарії державні службовці регулярно проходять професійні атестації – періодичні перевірки та оцінки їх здібностей професійно та ефективно виконувати обов'язки, пов'язані з посадою. Задля проведення професійних атестацій створюються спеціальні комісії в рамках відповідного державного органу.

Основою розвитку принципу професіоналізму здійснення публічної служби у Республіці Польща (у цій країні має назву «цивільної») стали оцінки та поради Європейської Комісії у сфері державної адміністрації впродовж реалізації документа «Партнерство заради членства», які стосувались підвищення професіоналізму та ефективності публічної адміністрації. У Періодичному Звіті Європейської Комісії було зазначено: «Партнерство заради членства поставило вимогу звернути подальшу увагу на забезпечення рівного доступу до державної служби як середньостроковий пріоритет. Необхідно радикально змінити статус державних службовців задля забезпечення результативності державної адміністрації та розвитку відповідної редакційної адміністративної здатності» [4, с. 195–196].

Нині у Польщі принцип професіоналізму здійснення публічної служби регулює Закон про цивільну службу від 21 листопада 2008 р., який набрав чинності 24 березня 2009 р. Однією з найважливіших змін, введених цим Законом, є скасування закону про державний кадровий резерв і керівні державні посади. Корпус цивільної служби становлять особи, які працюють на всіх чиновницьких посадах. Закон виділяє вищі чиновницькі посади на цивільній службі, у тому числі генеральних директорів установ, директорів департаментів і організаційних одиниць та їх заступників, визначає умови, які мусять здійснити кандидати на ці посади, а також формулює принципи відкритого набору і відбору на конкурентних засадах на ці посади [13, с. 35].

У Греції принцип професіоналізму здійснення публічної служби визначений у Державному кодексі державної політики адміністративних працівників та працівників юридичних осіб публічного права. Метою цього Кодексу є встановлення єдиних правил, що регулюють набір і умови служби професійних

цивільних адміністраторів. Відповідно до ст. 81 Кодексу основні кваліфікації посадових осіб оцінюються на основі системи, яка регулюється принципами неупередженості, професійної компетентності та ефективності посадової особи.

Висновки. Таким чином, правове регулювання професійних державно-службових відносин у державних органах європейських країн можна визначити як процес упорядкування суспільних відносин, що складаються між державою, яка представлена державним органом (уповноваженою державною посадовою особою), та професійним державним службовцем.

Персонал державних органів більшості європейських країн – особливий, важливий та, основне, професійний ресурс.

Професійні якості державних службовців не піддаються точному визначенню, проте спільними вимогами більшості держав до вказаних службовців є такі:

- основні: компетентність, відповідна освіта, досвід (стаж), професійні навички, недопущення суміщення посад, постійне підвищення кваліфікації, проходження конкурсів, складення атестацій;

- допоміжні: ініціативність, відданість публічній справі, об'єктивність, неупередженість;

- морально-етичні: чесність, порядність.

У цій статті ми зупинились в основному на принципі професіоналізму здійснення публічної служби в державах Західної та Південної Європи. Подальші напрями досліджень окресленої наукової проблеми плануємо зосередити на аналізі принципу професіоналізму здійснення публічної служби в пострадянських державах, з якими в Україні є певна історична державотворча спільність у розбудові професійної державної служби.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Великий В. Як працює британський парламент. Політика. Право. Життя. 2014. 2 грудня. URL: http://www.pollawlife.com.ua/2014_12_02_archive.html.
2. Грайнер Є.В. Формування української моделі державної служби із врахуванням досвіду зарубіжних країн. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентіві України. 2015. Вип. 1. С. 104–115.
3. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474–р. Офіційний вісник України. 2016. № 55. Ст. 1919.
4. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / [Н.А. Гнидюк, А. Новак-Фар, Я. Гонцяж, І. Родюк]; за заг. ред. Н.А. Гнидюк. К.: Міленіум, 2003. 384 с.
5. Об общих правах граждан королевств и земель, представленных в Имперском совете: Основной закон государства [Австрия] от 21 дека-

бря 1867 года / Верховна Рада України: Бібліотечно-бібліографічні ресурси. URL: http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/austria_constitut_6.html.

6. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.

7. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723–XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 52. Ст. 490. (Закон втратив чинність на підставі Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII, крім ст. 37, що застосовується до осіб, зазначених у пунктах 10 і 12 розділу XI Закону № 889–VIII від 10 грудня 2015 р.).

8. Про Службу державного представництва: Федеральний Закон Австрійської Республіки від 1986 р. № 338/1986. Статус органів публічного обвинувачення: міжнародні стандарти, зарубіжне законодавство і пропозиції щодо реформування в Україні / за заг. ред. О.А. Банчука. К.: Атіка, 2012. С. 155–168.

9. Система державного управління Австрійської Республіки: досвід для України / [уклад.: Ю.В. Ковбасюк, С.В. Загороднюк, П.І. Крайнік]; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2011. 56 с.

10. Система державного управління Італійської Республіки: досвід для України / [уклад.: Ю.В. Ковбасюк, С.В. Загороднюк, Л.В. Примаченко]. К.: НАДУ, 2012. 48 с.

11. Система державного управління Королівства Іспанія: досвід для України / [уклад. Х.М. Дейнега]; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка. К.: НАДУ, 2012. 40 с.

12. Система державного управління Королівства Норвегія: досвід для України / [уклад. Л.А. Пустовойт]; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка. К.: НАДУ, 2011. 52 с.

13. Система державного управління Республіки Польща: досвід для України / [авт.-уклад. Х.М. Дейнега]; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2010. 48 с.

14. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / [авт.-уклад. Л.А. Пустовойт]; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2010. 56 с.

15. Система державного управління Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії: досвід для України / [уклад. П.І. Крайнік]; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка. К.: НАДУ, 2011. 48 с.

16. Система державного управління Федеративної Республіки Німеччина: досвід для України / [авт.-упоряд.: Ю.В. Ковбасюк, С.В. Загороднюк, П.І. Крайнік]; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2010. 76 с.

17. Система державного управління Швейцарської Конфедерації: досвід для України / [уклад. Л.В. Примаченко]; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка. К.: НАДУ 2011. 56 с.

18. Федеральний закон Австрійської Республіки про службові відносини суддів та суддів-стажистів (Закон про суддівську службу RDG) від 14 грудня 1961 р. Richter und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz. BGBl. 1961. № 305.

19. Christoph Demmke. European civil services between tradition and reform. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2004. 202 p.

СЕКЦІЯ 4 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

АНАЛІЗ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД (НА ПРИКЛАДІ ІВАНО-ФРАНКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

ANALYSIS OF SOCIAL AND ECONOMICAL DEVELOPMENT OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES (ON EXAMPLE OF IVANO-FRANKIVSK REGION)

У статті проаналізовано показники соціально-економічного розвитку регіональних територіальних громад, зокрема показники, що характеризують ефективність використання фінансових ресурсів територіальними громадами. Напрацьовано пропозиції щодо усунення недоліків та визначення напрямів подальших досліджень.

Ключові слова: децентралізація, об'єднані територіальні громади, соціально-економічний розвиток, використання публічних коштів, видатки розвитку, стратегія розвитку громади, проектний підхід.

устраненню недостатків и определению направлений дальнейших исследований.

Ключевые слова: децентрализация, объединенные территориальные общины, социально-экономическое развитие, использование публичных средств, расходы развития, стратегия развития общества, проектный подход.

The article analyzes the indicators of social and economical development of regional territorial communities, in particular, indicators characterizing the efficiency of the using of financial resources by territorial communities. Proposals for elimination of deficiencies and determination of directions of further researches are worked out.

Key words: decentralization, united territorial communities, social and economical development, using of public finance, development expenditures, strategy of community development, project approach.

УДК 336.1:352

Бачевська І.П.

аспірант кафедри публічного управління та публічної служби
Національна академія державного управління при Президентіві України

В статье проанализированы показатели социально-экономического развития региональных территориальных общин, в частности показатели, характеризующие эффективность использования финансовых ресурсов территориальными общинами. Нарботаны предложения по

Постановка проблеми у загальному вигляді. Реформа місцевого самоврядування, яка розпочалася в Україні з 2014 р., має на меті досягти підвищення якості рівня життя населення шляхом забезпечення відповідних умов соціально-економічного розвитку територій. Новоутвореним адміністративно-територіальним одиницям – громадам надано низку нових повноважень та забезпечено ресурсами для впровадження нових моделей управління розвитком регіонів. Протягом 2015–2018 рр. мала місце динамічна зміна концепцій управління на місцевому рівні, коли отримані можливості дають новій владі змогу бути відповідальними за позитивні зміни життя громади. Зрештою, із 2015 р. 36,5% територіальних громад створили об'єднані громади. З метою здійснення успішної діяльності громадами в нових умовах, насамперед, у напрямі управління розвитком територіальної громади, крім надання можливостей та повноважень, необхідно забезпечити відповідну стратегічну, аналітичну, кадрову підтримку. Наявні в період проведення реформи наукові дослідження проблем розвитку територій можна охарактеризувати як загальнотеоретичні, які розгля-

дають результати початкової стадії реформи децентралізації, досвід впровадження таких реформ за кордоном, акцентують на розробці норм законодавства тощо. Водночас мало дослідженими є питання оцінки ефективності реформи або окремих її напрямів, виявлення факторів, що стримують розвиток територій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Із початком реформи децентралізації в Україні питання забезпечення сталого соціально-економічного розвитку громади привернуло увагу багатьох вітчизняних учених. Плануванню місцевого розвитку у своїх роботах присвятили увагу Г. Васильченко, О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменний, В. Русін, залучення громади до вирішення питань місцевого розвитку, участь у місцевому самоврядуванні досліджували О. Карий, Ю. Петрушенко, Я. Панас, О. Руденко, С. Штурхецький.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на вагомий напрацювання, залишаються малодослідженими питання оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, ефективності використання ними фінансових ресурсів громади, використання механізмів бенч-

маркінгу задля запозичення кращих практик управління розвитком громади.

Метою статті є аналіз окремих показників соціально-економічного розвитку територій, що належать об'єднаним територіальним громадам, зокрема, показників, що характеризують ефективність використання фінансових ресурсів об'єднаними територіальними громадами – розпорядниками коштів, наявності можливостей контролю за ефективним витрачанням ресурсів, розробка пропозицій щодо усунення недоліків та визначення напрямів подальших досліджень.

Виклад основного матеріалу. Децентралізація влади в Україні розпочалася у 2014 р. зі схваленням Урядом Концепції реформування місцевого самоврядування [1], затвердження Плану заходів щодо реалізації такої концепції [2]. Також із метою її реалізації протягом 2014–2018 рр. було розроблено та прийнято низку нормативних актів, внесено зміни до чинних нормативних актів.

Задля досягнення поставлених перед реформою цілей, крім законодавчого базису, необхідно створити також належні умови для їх реалізації: кадрове забезпечення професійними, досвідченими, відповідальними фахівцями, належну оплату їх праці, інформаційно-аналітичну і методичну підтримку поточних процесів та процесів розвитку, забезпечити відповідними фінансовими ресурсами та механізмами контролю за діяльністю громад населенням.

Проаналізуємо стан проведення реформи децентралізації, надані громадам ресурси та повноваження, а також результати реалізації документів соціально-економічного розвитку громад: стратегічних планів та планів соціально-економічного розвитку на прикладі об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), що утворені на території Івано-Франківської області.

Для аналізу використано інформацію, що знаходиться у відкритому доступі в мережі Інтернет, зокрема, інформацію щодо показників, що характеризують процес децентралізації

та фінансову спроможність громад, виконання бюджету за доходами та видатками, публічні закупівлі, джерела доходів громад та використання публічних коштів, рівень заробітної плати керівників та працівників ОТГ, стратегічні документи, плани, програми тощо.

За станом на кінець 2018 р. на території Івано-Франківської області 136 територіальних громад із наявних 516 вирішили утворити 30 ОТГ. Динаміка процесу об'єднання наведена на рис. 1.

Щодо періоду часу, протягом якого здійснюється аналіз у цій роботі, варто зазначити, що, оскільки має місце значне розшарування у часі процесів утворення громад, то для аналізу використовуються дані, наявні для відповідної громади у відповідний період часу. Для прикладу, не аналізуються ті громади, що об'єдналися у 2018 р., визнані спроможними нормативним документом Кабінету Міністрів України в 2018 р. та знаходяться на етапі організації проведення перших виборів, формування стратегічних досліджень та планів та фактично не здійснюють діяльність як об'єднані територіальні громади на нових засадах. Разом із тим окремі показники, що характеризують результати діяльності по ОТГ, що утворені протягом періоду від одного до трьох років, використовується для аналізу динаміки відповідних процесів.

Найважливішою складовою частиною реформи децентралізації треба назвати її фінансовий аспект. Досягнення тих цілей, що очікуються в результаті модернізації державного управління, не можливе без відповідного економічного розвитку територій, належних громад, та фінансового підґрунтя діяльності ОТГ. Моніторинг фінансової спроможності періодично проводиться експертами Міністерства регіонального розвитку та будівництва та оприлюднюється на офіційному сайті «Децентралізація дає можливості» [3].

Об'єднані територіальні громади області, що першими об'єдналися та провели вибори у 2015 р. (Верхнянська, Печеніжинська та Старобородчанська ОТГ), у 2016 р. вперше стали учасниками прямих міжбюджетних відносин, а окрім цього, отримали власні доходи на новій бюджетно-податковій базі. Сукупно доходи (з урахуванням трансфертів) трьох ОТГ зросли в 16 разів порівняно надходженнями до бюджетів територіальних громад, які вони отримали до об'єднання у 2015 р. За цей же період власні доходи трьох ОТГ зросли майже у три рази (з 7,6 млн грн. до 20,5 млн грн.) [4].

У 2017 р. одинадцять ОТГ [5], що здійснювали діяльність у нових бюджетно-фінансових

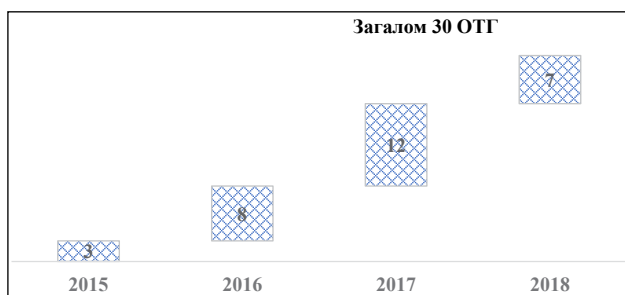


Рис. 1. Динаміка утворення об'єднаних територіальних громад у 2015–2018 рр.

умовах, збільшили рівень доходів на одного мешканця громади, зокрема:

– три ОТГ, що були утворені у 2015 р., в 1,4 раза порівняно з 2016 р. та у 4,6 раза порівняно із 2015 р.;

– вісім ОТГ, що були утворені у 2016 р., в 2,9 раза порівняно з доходами територіальних громад до об'єднання у 2016 р.

Найнижчі доходи з розрахунку на одного мешканця у 2017 р. спостерігалися у Космацькій ОТГ (535,4 грн.), найвищі – у Тлумацькій ОТГ (1 598,4 грн.) (Таблиця 1).

За дев'ять місяців 2018 р. 23 ОТГ області збільшили доходи у 2,2 раза до показника 1140,6 грн. на одного мешканця порівняно з аналогічним періодом 2017 р. [6]. Найнижчі доходи на одного мешканця мають місце у Космацькій ОТГ (467,9 грн.), найвищі – у Ямницькій ОТГ (6 936,9 грн.) та Брошнів-Осадській ОТГ (2 812,3 грн.). Відхилення медіанного значення цього показника від середнього на 33% свідчить про істотне відхилення значень доходу на одного мешканця по Ямницькій та Брошнів-Осадській громадах від відповідних показників решти ОТГ. Така характеристика зазначених ОТГ спричинена наявністю на їх території бюджетоформуючих підприємств, які, за визна-

ченням, є великими платниками податків: ПрАТ «Івано-Франківськцемент» та Брошнів-Осадського підрозділу ТОВ «Свісс Крону».

Крім показника доходів на одного мешканця територіальної громади, показниками, що характеризують спроможність території вирішувати питання місцевого значення [7], є:

– рівень дотаційності (питома вага базової/реверсної дотації у доходах);

– капітальні видатки на одного мешканця громади;

– питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах.

Всі об'єднані територіальні громади області, крім Ямницької, є дотаційними та отримують із бюджету базову дотацію. У 2017 р. найнижчий показник дотаційності бюджету був у Тлумацької ОТГ (17,9%), найвищий – у Космацької ОТГ (53,1%), у 2018 р. (за 9 місяців року) найнижчий показник має Брошнів-Осадська ОТГ (0,9%), найбільший – 58,8% – у Ланчинської ОТГ.

Найбільша питома вага видатків на утримання апарату управління у власних доходах громади (без урахування трансфертів) в 2017 р. – у Космацької громади (63,9%), в 2018 р. – у Витвицької громади (87,%)

Таблиця 1

Динаміка окремих показників фінансової спроможності територіальних громад Івано-Франківської області в 2017 р. та за 9 місяців 2018 р.

| 11 ОТГ області (2017 р.) / 23 ОТГ області (9 місяців 2018 р.) | | 2017 (11 вимірювань) | 9 місяців 2018 р. (23 вимірювання) |
|--|----------------------|---------------------------------|---|
| Доходи з розрахунку на 1 мешканця громади, грн. | Мінімальне значення | 535,4 | 467,9 |
| | Максимальне значення | 1598,4 | 6936,9 |
| | Середнє значення | 973,9 | 1176 |
| | Медіана | 957,6 | 787,9 |
| Рівень дотаційності бюджету (питома вага базової/реверсної дотації у доходах), % | Мінімальне значення | 53,10% | -8,50% |
| | Максимальне значення | 17,90% | 58,80% |
| | Середнє значення | 37,30% | 39,40% |
| | Медіана | 37,80% | 41,70% |
| Капітальні видатки на одного мешканця громади*, грн. | Мінімальне значення | 505,4 | 36,5 |
| | Максимальне значення | 1592,1 | 3299,8 |
| | Середнє значення | 988,2 | 560,8 |
| | Медіана | 951,6 | 371,6 |
| Питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах, % | Мінімальне значення | 23,10% | 12,80% |
| | Максимальне значення | 63,90% | 87,80% |
| | Середнє значення | 45,50% | 48,90% |
| | Медіана | 43,00% | 48,40% |

Примітка: * – розрахунки автора.

Середня величина капітальних видатків на одного мешканця громади в 2017 р. становила 988,2 грн., а найбільша величина капітальних видатків мала місце в Матеївецькій ОТГ (1 592 грн.). Показники за 9 місяців 2018 р., розраховані з використанням оприлюднених даних про виконання бюджетів громад та кількості населення громад, є суттєво меншими за минулорічні. Так, середня величина капітальних видатків на одного жителя громади становить 560 грн., а найвищий показник має Ямницька ОТГ (3 299,8 грн.). Таке зменшення пояснюється тим фактом, що фінансування видатків переважно здійснюється в 4 кварталі року, підтвердженням цього є середній відсоток виконання бюджету за видатками, який по 23 громадах області за 9 місяців 2018 р. становив 58,7% (рис. 2).

Найнижчий відсоток виконання запланованих на рік капітальних видатків у Рожнівській ОТГ – 32%, найвищий – у Матеївецькій об'єднаної громади (81%). Водночас запланована в бюджеті сума капітальних видатків із розрахунку на одного жителя громади становить 914,4 грн., що на 7,5% менше, ніж фактичні видатки у 2017 р.

Питома вага видатків на утримання апарату управління також є важливим фактором, що характеризує громаду як ощадну, ефективну, де керівниками є господарі, що шукають оптимальний баланс між її власними доходами та витратами. Цей показник коливається від 23,9% (Тлумацька ОТГ) до 63,9% (Космацька ОТГ) за даними 2017 р. та від 12,8% (Ямницька ОТГ) до 87,1% (Витвицька ОТГ) за 9 місяців 2018 р.

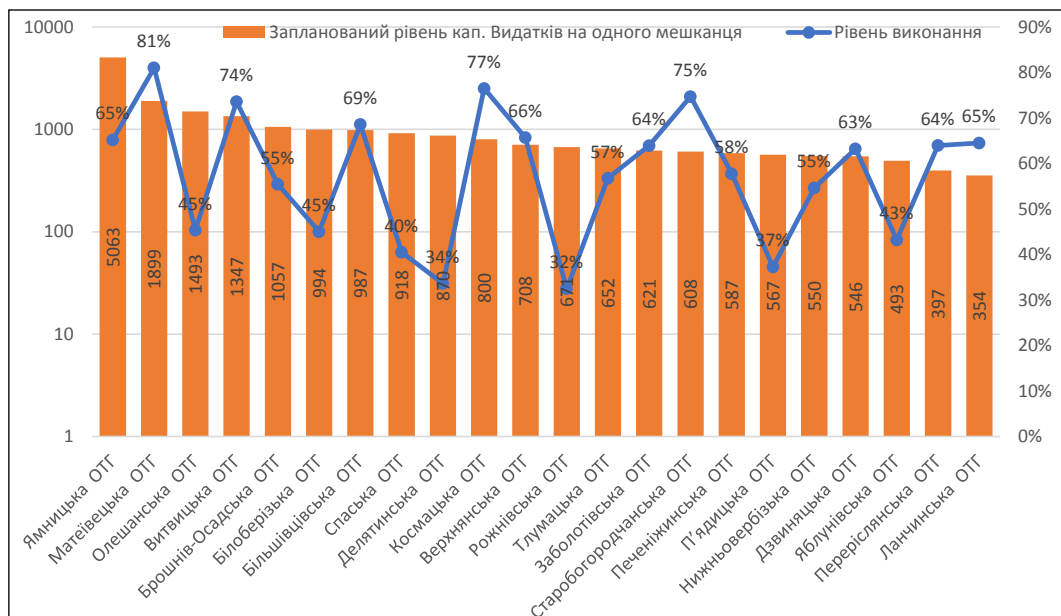


Рис. 2. Запланований рівень капітальних видатків на 1 мешканця у 2018 р.

Таблиця 2
Динаміка середньої заробітної плати працівників ОТГ Івано-Франківської області в 2016–2017 рр.*

| Показник | 2016 р. (781 вимірювання) | 2017 р. (2688 вимірювань) | Відхилення | Темп зміни, % |
|---|---------------------------|---------------------------|------------|---------------|
| Середня заробітна плата | 3 975 | 6 580 | 2 605 | 165,5 |
| Медіана середньої заробітної плати | 3 617 | 5 563 | 1 946 | 153,8 |
| Максимальне значення | 12 416,6 | 22 831 | 10 414,4 | 183,9 |
| Мінімальне значення | 1 603,8 | 3 200 | 1 596,2 | 199,5 |
| Середня заробітна плата по Івано-Франківській області по галузі «Державне управління» | 5 387 | 8 593 | 3 206 | 159,5 |

Примітка: * – розрахунки автора.

Для формування апарату управління розвитком громади та комплектації його професійними, відповідальними кадрами важливим є питання фінансової мотивації таких працівників. У 2016 р. Кабінет Міністрів України постановою № 386 визначив умови оплати праці посадових осіб ОТГ. Зокрема, постановою передбачено збільшення рівня заробітної плати працівників ОТГ до рівня заробітної плати фахівців міст обласного значення. У цій роботі на основі відкритих даних, наведених у деклараціях державних службовців, що працюють в ОТГ Івано-Франківської області, проаналізовано динаміку середньої заробітної плати таких працівників в 2016–2017 рр. (таблиця 2).

Аналіз динаміки показників, що характеризують рівень оплати праці службовців та керівництва об'єднаних територіальних громад за 2016–2017 рр., може свідчити про недостатню її роль у мотивації працівників, зменшенні рівня корупційних проявів тощо.

Обов'язковою умовою забезпечення сталого успішного розвитку територій громад є здійснення їх діяльності в рамках розроблених стратегій, планів розвитку, окремих програм за напрямками розвитку. З метою уніфікації дій посадових осіб громад Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства було розроблено методичні рекомендації щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади [8], також Методологія стратегічного планування розвитку ОТГ в Україні була розроблена експертами програми ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» (ППРУ) [9].

У рамках цієї роботи було опрацьовано відкриті джерела інформації, сайти об'єднаних територіальних громад, де були опубліковані стратегічні та програмні документи відповідних ОТГ. Більшість ОТГ області (за винятком тих 7 ОТГ, що визнані спроможними в поточному році та проводять роботи із підготовки до перших виборів до громад) оприлюднили документи, де аналізуються проблемні питання, першочергові потреби, пріоритети розвитку громад.

Більше половини (12 з 23) територіальних громад, по яких проведено аналіз, розробили довгострокові стратегії розвитку (на перспективу 8–10 років), розробили й оприлюднили річні плани соціально-економічного розвитку на 2017 та 2018 рр. – 13 громад, розробили паспорт громади, де зазначено основні показники, що характеризують громаду, та вказано основні пріоритетні напрями розвитку чи вирішення проблем – 9 громад, 4 громади, крім довгострокової стратегії розвитку, прийняли документи, що регламентують виконання стратегії розвитку в короткостроковій перспективі (на 2 роки). Ще 9 громад, крім інших стратегічних та програмних документів, розробили та оприлюднили на своїх офіційних сайтах програми для реалізації заходів за окремими напрямками розвитку (освіта, культура, медична галузь, екологія тощо) (рис. 3).

З огляду на наведене, близько половини проаналізованих об'єднаних територіальних громад не використовують методичні рекомендації Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства щодо формування та оприлюднення стратегічних та програмних документів громади.

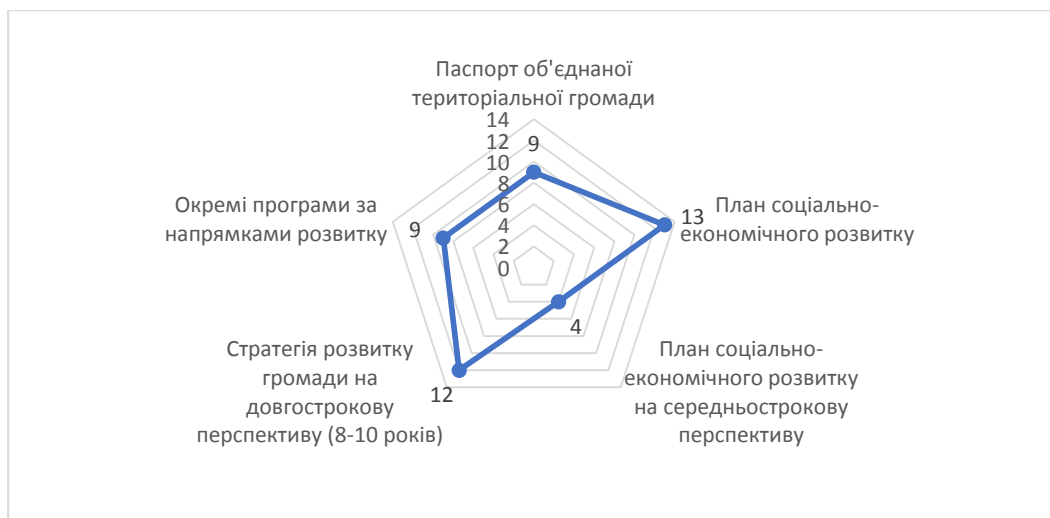


Рис. 3. Розподіл стратегічних і програмних документів ОТГ за видами

Одним із важливих напрямів виконання об'єднаними територіальними громадами свої повноважень є участь у публічних закупівлях. Порядок проведення закупівель, встановлений Законом України «Про публічні закупівлі», є ефективним механізмом забезпечення прозорості в цій сфері, профілактики такого негативного явища, як корупція, а також є засобом для отримання суттєвої економії під час придбання товарів, робіт, послуг за бюджетні кошти громади. Особливо необхідним є використання цього механізму для громад Івано-Франківської області, які є дотаційними та мають використовувати його, насамперед, задля економії власних коштів, тобто розширення своїх фінансових можливостей.

За допомогою інформації, відображеної у відкритому доступі у мережі Інтернет [10], у цій роботі проаналізовано кількість та суми проведених процедур публічних закупівель.

Зокрема, в період із 2017 р. до січня–жовтня 2018 р. 23 ОТГ області провели 3 331 процедуру публічних закупівель товарів, робіт або послуг на загальну суму 476 млн грн. Водночас більшість проведених закупівель (3 269, або 98,1% від загальної їх кількості) проведена за участю одного постачальника товарів або послуг. Якщо аналізувати суми договорів, то угоди на загальну суму 345,6 млн грн. (або 72,6% від загальної суми) укладені в результаті проведення неконкурентних процедур закупівель, тобто замовник не отримав жодної економії в результаті таких закупівель (рис. 4).

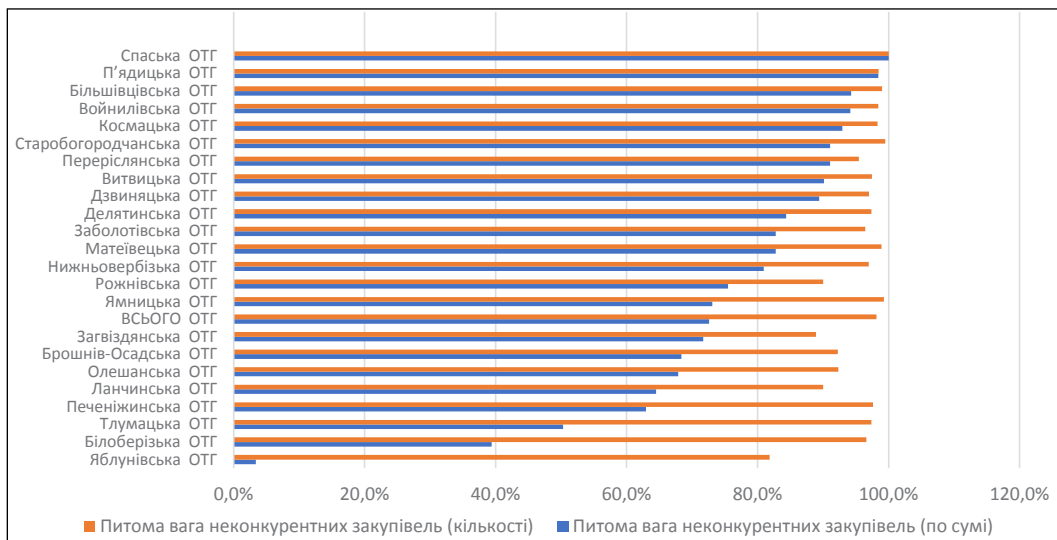


Рис. 4. Розподіл об'єднаних територіальних громад за питоною вагою неконкурентних закупівель за період 2017 р. – 10 місяців 2018 р.

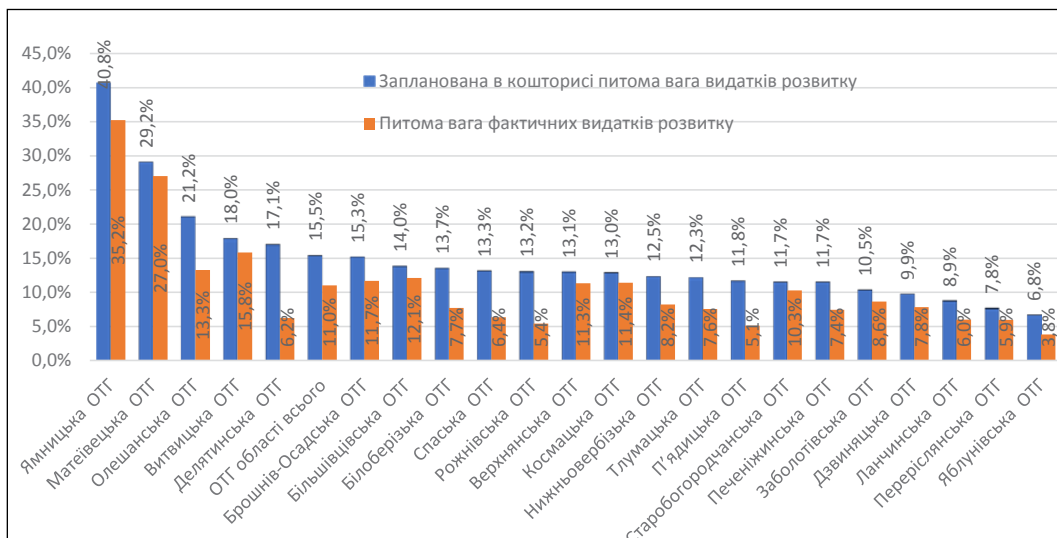


Рис. 5. Частка видатків розвитку об'єднаних територіальних громад у загальних витратах за 10 місяців 2018 р.

Найбільша питома вага проведених неконкурентних публічних закупівель у Спаської ОТГ (100% за кількістю і сумою), найменша питома вага – в Яблунівській ОТГ (3,4% за сумою закупівель та 81,8% за їх кількістю).

Враховуючи суттєве розширення можливостей територіальних громад щодо наявності ресурсів для використання повноважень та вирішення стратегічних завдань, що стоять перед ними, доцільно проаналізувати їх витрати задля визначення питомої ваги тих витрат, які спрямовані на розвиток. Така класифікація витрат затверджена Наказом Міністерства Фінансів «Про бюджетну класифікацію» [11]. Проведемо аналіз витрат об'єднаних територіальних громад, використовуючи інформацію сайтів «Відкритий бюджет» [12] та «Єдиний веб-портал використання публічних коштів» [13], та визначимо частку витрат ОТГ, які є витратами розвитку (рис. 5).

Зокрема, за даними проведених розрахунків сукупна сума витрат об'єднаних територіальних громад у 2018 р. запланована в сумі 1 230 900 000 грн., а 191 400 000 грн. із них класифікуються як видатки розвитку (капітальні видатки, дослідження і розробки, окремі заходи з фінансування державних програм, матеріалів, інвентарю, будівництва, капітального ремонту тощо). По області частка таких видатків у загальній величині видатків ОТГ становить 15,5%, в розрізі ОТГ коливається від 6,8% до 40,8%.

Група ОТГ, в яких частка видатків розвитку суттєво менша за середньообласний показник (6,8–10,5%), – Заболотівська, Дзвиняцька, Ланчинська, Переріслянська, Яблунівська територіальні громади – є дотаційною та також переважно характеризується найменшими в 2018 р. показниками власних доходів із розрахунку на одного мешканця громади (616,7 грн., що на 46% менше за середньообласний показник). Натомість ті громади, що входять до переліку громад із найбільшим показником власних доходів на одного мешканця, також очолюють перелік громад із найбільшою часткою видатків розвитку в загальних видатках – Ямницька громада (6 963 грн. власних доходів на одного мешканця та частка видатків розвитку – 40,8%), Матеївецька громада (1 092 грн. та 29,2% відповідно), Брошнів – Осадська (2 812,8 грн. та 15,3%). Водночас Олешанська громада (753 грн. та 21,2%), Витвицька громада (636 грн. та 18%), маючи не найвищі значення власних доходів на одного мешканця, знаходяться в першій п'ятірці по частці видатків розвитку. Отже, як правило, є зв'язок між величиною власних доходів громади та величиною коштів,

які вона планує витратити на розвиток, проте громади не завжди розраховують виключно на власні доходи.

Висновки. Найпомітнішим результатом проведення реформи децентралізації є збільшення фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад. Після об'єднання територіальних громад обсяги фінансових ресурсів, які можуть використовуватись із метою вирішення значущих для громади питань, зросли в рази. Попри це, більшість об'єднаних територіальних громад області є дотаційними (середня частка дотацій у доходах у 2017 р. становила 39%). Водночас однозначно негативним чинником діяльності ОТГ є значна питома вага видатків на утримання апарату управління ОТГ, а її збільшення в динаміці свідчить про спрямування бюджету на «споживання», а не на розвиток.

Про неефективне використання фінансових джерел на рівні ОТГ свідчить і той факт, що у витратах громади є висока частка неконкурентних публічних закупівель та відсутня економія коштів після проведення тендерних процедур. Неефективність використання коштів також виявляється в мізерній частці видатків розвитку в загальних видатках ОТГ області.

Перспективним є проведення анкетування ОТГ області щодо оцінки проектної зрілості з метою встановлення зв'язку між динамікою показників розвитку громад та застосуванням проектного підходу в їх управлінні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження КМУ № 333-р від 01.04.2014 р. Офіційний вісник України [офіційне видання від 18.04.2014]. 2014. № 30. С. 18.
2. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження КМУ № 688-р від 22.09.2016 р. Офіційний вісник України [офіційне видання від 11.10.2016]. 2016. № 78. С. 29.
3. Децентралізація дає можливості. Фінанси. Аналітика та моніторинги. URL: <https://decentralization.gov.ua/finance/analityka-ta-monitorynhy>.
4. Моніторинг фінансової спроможності 159 громад за 2016 р. URL: <http://decentralization.gov.ua/pics/upload/34-558e68e124412a8c2f271490d2e01bd2.pdf>.
5. Фінансова спроможність ОТГ Івано-Франківщини та Закарпаття, – аналіз від експертів. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/8441?page=4>.
6. Експертний аналіз бюджетів ОТГ по кожній області – результати 9 місяців. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10218>.
7. 20 лідерів ОТГ та що є визначальним критерієм для сталого розвитку громад, – дослідження спроможності громад від Яніни Казюк. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/5981>.

8. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади : Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; Наказ № 75 від 30.03.2016 р. Баланс – бюджет від 01.08.2016 р. 2016. № 31. С. 8.

9. Підтримка політики регіонального розвитку в Україні. URL: <http://surdp.eu>.

10. Prozorro публічні закупівлі. URL: <https://prozorro.gov.ua>.

11. Про бюджетну класифікацію: Міністерство Фінансів України; Наказ № 11 від 14.01.2011 р. Баланс – бюджет від 07.02.2011 р. 2011. № 6. С. 17.

12. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/>.

13. Єдиний веб-портал використання публічних коштів. URL: <https://spending.gov.ua>.

РОЛЬ ЛІДЕРСТВА В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

THE ROLE OF LEADERSHIP IN THE LOCAL GOVERNMENT SYSTEM

УДК 352:316.46

Войцеховська О.В.,
магістр кафедри публічного управління та адміністрування і міжнародної економіки
Миколаївський національний аграрний університет

Товсточуб Ю.В.
магістр кафедри публічного управління та адміністрування і міжнародної економіки
Миколаївський національний аграрний університет

У статті досліджено сутність поняття «лідерство», його грані та підходи в місцевому самоврядуванні. Встановлено, що в Україні донедавна існували відмінності в моделі лідерства. Обґрунтовано роль лідерства в місцевому самоврядуванні та запропоновано напрями щодо популяризації лідерства в місцевому самоврядуванні.

Ключові слова: міське управління, лідер, лідерство, підходи до лідерства.

В статті досліджено сутність поняття «лідерство», його грані та підходи в місцевому самоуправленні. Установлено, що в Україні до недавнього часу існували різниця в моделі лідерства. Обґрунтовано роль лідерства в місцевому

самоуправленні і пропонуються напрями по популяризації лідерства в місцевому самоуправленні.

Ключевые слова: местное управление, лидер, лидерство, подходы к лидерству.

The article examines the essence of the concept of leadership, its facets and approaches in local self-government. Found that in Ukraine, until recently there were differences in the model of leadership. The role of leadership in local self-government is grounded and directions are offered for popularization of leadership in local self-government.

Key words: local government, leadership, leadership, approaches to leadership.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Нині в Україні відбувається реформа державного управління, що передбачає комплексні зміни у різних сферах державної політики. Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій покращує позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності. За цих умов лідерство виступає вищим еволюційним рівнем управління та залишається актуальним, як і десять, і сто років тому. Адже країнами завжди керували і керують лідери, а от наскільки прогресивне таке управління, залежить як від якостей самого лідера, так і суспільства, що його виховало.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження вітчизняного місцевого самоврядування ведуться в різних напрямках. Зокрема, становлення та розвиток місцевого самоврядування вивчають В. Бакулєнко, М. Білінський, О. Васильєва, В. Голуб, В. Заблоцький, О. Ігнатенко, І. Козюра, В. Пархоменко, А. Ткачук, Р. Плющ. У правовому та політичному аспекті проблематика місцевого самоврядування розглядалася в працях таких вчених: М. Баймуратов, О. Батанов, П. Біленчук, В. Борденюк, І. Дробот, В. Кравченко, О. Лазор, В. Погорілко, М. Пухтинський, С. Рябова, С. Саханенко, О. Сушинський, В. Шарий та інші. Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що серед зарубіжних та вітчизняних дослідників, проблемою лідерства займалися І. Адієс, М. Альберт, Е. Абашкіна, А. Бодалев, Р. Ділтс, І. Дегтярьов, А. Менегетті, М. Морарь, Р. Лайкерт, С. Нестуля, Л. Пашко та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Актуальними, на нашу

думку, залишаються питання щодо дослідження лідерства в системі місцевого самоврядування.

Метою дослідження є визначення важливості лідерства в системі місцевого самоврядування та обґрунтування напрямів його покращення.

Виклад основного матеріалу. Проблема лідерства викликала зацікавленість із давніх часів. Устремління бути першою заклала в людині природа. Проте одні наполегливо йдуть вперед, проточуючи власний шлях і досягаючи успіхів, а інші відсиджуються у теплому місці, заздрячи чужим перемогам. Напевно, кожен мріє стати лідером, але кожному також відомо, що стати ним не так просто. Для того, щоб ефективно запроваджувати лідерство в місцевому самоврядуванні, доцільно дослідити його грані, які можуть бути розкриті через аналіз визначень поняття «лідерство». Ідеальним для лідерства є використання ефективного поєднання обох основ влади: посади (формальна влада) й особистісної основи (особисті якості).

Ж. Блондель вважає: «Лідерство – це влада, яка проявляється у тому, що лідер здатен змусити інших робити те, що вони не хочуть робити, або при інших умовах не робили б». Автор доводить, що лідерство – це різновид влади, специфікою якої є спрямованість згори вниз, а також те, що її носієм виступає не більшість, а одна людина або група осіб [1].

Цікавим є визначення, яке наводить нам Дж. Даунтон у співпраці з Ж. Блонделем. Вони визначають лідерство як управлінський статус, соціальну позицію, пов'язану з прийняттям рішень, та як керівну посаду. Таке трактування лідерства, на їх думку, породжується структурно-функціональним підходом, який розгля-

дає суспільство як складну, ієрархічно організовану систему соціальних позицій і ролей. Отримання у цій системі позиції, пов'язаної з виконанням управлінських функцій (ролей), дає змогу людині набуту статусу лідера. Такий соціальний статус передбачає і навіть вимагає виконання соціальної ролі у стилі лідера [1].

Деякі інші погляди на поняття лідерство мають представники методологічного підходу, зокрема М. Альберт, Л. Едінгер, М. Мескон, Ф. Хедоурі [2], на їх думку, лідерство варто розглядати як вплив на інших людей, вони змішують поняття «лідерство» та «керівництво», наполягаючи на визнанні формального управлінського статусу лідера, оминаючи неформальний статус.

Розглядаючи поняття «лідерство» через призму управління, можна зробити висновок, що лідерство треба сприймати як управлінський статус породжений владою, який пов'язаний із керівною посадою та прийняттям рішень. Чим вищою є посада, тим складніші управлінські рішення треба буде приймати, які, зрештою, вплинуть на формування лідерства в системі управління організації [2].

У разі узагальнення поняття «лідерство» вимальовуються цікаві закономірності, по-перше, яким би не було лідерство, одноособним чи колективним, владний вплив завжди спрямований згори вниз і носієм цього впливу виступає одна людина або група осіб, і ніколи більшість. По-друге, місцеве самоврядування завжди передбачає управлінський статус, соціальну позицію, пов'язану із прийняттям рішень, а при лідерстві надзвичайно важливо приймати рішення, які повністю чи частково задовольняють потреби членів групи, оскільки в іншому разі члени групи перестануть підтримувати лідера у реалізації його цілей.

Досліджуючи поняття «лідерство», А.С. Бажин і С.О. Константинов встановили: «Успішність діяльності компаній істотно залежить від лідерських якостей людей, що обіймають керівні посади. Вивчення лідерства має безпосередню прагматичну спрямованість, адже грамотний керівник здатний раціонально використовувати людські ресурси і, отже, отримувати більше прибутку з діяльності компанії, покращуючи її фінансові показники» [3].

На нашу думку, лідерство виходить із сутності та розуміння поняття «лідер» – це той, хто вміє повести за собою, хто просто вміє йти попереду всіх, мотивуючи інших своїм прикладом, це той, хто із безвихідної ситуації зможе знайти правильний і надати іншим приклад. Тому лідерство – це вираження внутрішньої сили людини, впевненості в собі. Така

людина не боїться, бо знає, що вона права. І така людина бере відповідальність і за себе, і за інших. Спочатку – за себе, за правильність обраного шляху. А потім і за інших, які йдуть за ним. Лідерство – у відповідальності, в розумінні, що твої вчинки означають для інших і для всього світу. Отже, лідерство є ціннісним феноменом, тобто виявленням певних цінностей як фундаментальної основи життєдіяльності людей. Визнання спільних цінностей в колективі, в державі є тією рушійною силою, яка дає змогу будувати ефективні моделі лідерства та розвивати підходи до стратегії модернізації системи місцевого самоврядування нашої країни.

На думку Т. Парсонса, розглядаючи поняття «лідерство», варто акцентувати на ситуації, яка сприяє розвитку та утриманню лідерства. Він виокремлює дві складових частини:

1) кожна ситуація визначає як якості лідера, так і самого лідера;

2) якості лідера, які визначаються ситуацією як лідерські, є результатом попередніх «лідерських ситуацій» [5, с. 168].

Лідерство як процес найчастіше складається стихійно, відбиваючи потребу групи в самоорганізації і самоврядуванні. У цьому процесі ініціативна поведінка лідера є добровільною і не продиктована документами, інструкціями і розпорядженнями. Лідер впливає на групу й окремих її членів на психологічному рівні організації, має у своєму розпорядженні моральну владу. Таким чином, з огляду на наведені погляди на поняття «лідерство» можемо констатувати, що воно є унікальним феноменом суспільного життя, яке пронизує всі сфери життєдіяльності і пов'язане зі здійсненням владних функцій. Воно є неминучим у будь-якому цивілізованому суспільстві й пронизує всі сфери життєдіяльності.

Започатковані українською державою процеси децентралізації державної влади та реформування місцевого самоврядування потребують щоденного лідерства від кожної посадової особи, кожного депутата місцевих рад, кожного зацікавленого представника місцевого самоврядування [4].

Місцеве самоврядування, за Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [6].

Сукупність різних інститутів місцевої демократії, через які здійснюються функції та повноваження місцевого самоврядування, утворює систему місцевого самоврядування, організація та функціонування якої регламентується правовими нормами, які в сукупності становлять організаційно-правову основу місцевого самоврядування.

Ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначає, що система місцевого самоврядування включає [6]:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що становлять спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

Кожен елемент системи місцевого самоврядування може і зобов'язаний вирішувати проблеми і питання місцевого значення відповідно до наданих повноважень, але з огляду на різноплановість цих елементів кожен із них працює по-своєму і на свій розсуд впроваджує чи не впроваджує певні елементи лідерства в організацію діяльності

Зокрема, головним елементом системи місцевого самоврядування виступає територіальна громада, яка безпосередньо здійснює місцеве самоврядування за допомогою різних форм прямої демократії. Територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [6].

Досвід європейських країн свідчить, що для керівників місцевого самоврядування вкрай важливим є те, що вони мають бути справжніми неформальними лідерами колективу, організації, громади. Пріоритетною передумовою такого лідерства є неототожнення понять «керівник» і «лідер» та усвідомлення обов'язкового поєднання у щоденній роботі професійного лідерства керівника з особистісним лідерством.

Варто зазначити, що успішність процесу децентралізації державної влади та реформування місцевого самоврядування в Україні безпосередньо залежатиме від якості лідерства посадових осіб, зобов'язаних щоденно служити державі, громаді та кожному її мешканцю. Посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані постійно розвивати й удосконалювати свою лідерську компетентність.

Саме вона допоможе їм стати реальними лідерами не лише для свого підлеглого колективу як творчої команди, а й для жителів громади – своїх надійних союзників та партнерів, зацікавлених у щоденній співпраці щодо вирішення їх нагальних проблем.

На нашу думку, в наш час у місцевому самоврядуванні дуже мало лідерів, мало таких людей, за якими б могли піти десятки тисяч людей, всі тільки можуть обіцяти, і тільки невеликий відсоток тих, хто насправді дотримується свого слова. А потім відбуваються масові страйки та розчарування у лідерах, яких ми обрали. Тому для популяризації лідерства в місцевому самоврядуванні, на нашу думку, варто запровадити таке:

- по-перше, як показує практика, одна з найбільш гострих проблем, які стоять на перешкоді ефективній роботі місцевого самоврядування, – непідготовленість депутатів місцевих рад, особливо новообраних. Для того, щоб вирішити цю проблему та підвищити освітній рівень новообраних депутатів, треба запровадити обов'язкове їх навчання, запровадити так звану школу «Новообраних депутатів». До основних дисциплін, які було б варто ввести в навчальний процес, належать: концепція лідерської поведінки, парламентські процедури, процедури прийняття рішень, організаційної роботи органів влади, налагодження зв'язків із громадськістю, громадський контроль за фінансами та рішеннями депутатів тощо. По закінченню проходження курсів видавати сертифікат відповідності ключовим компетенціям:

- 1) відкритість мислення і поведінки (гнучкість, здатність навчатися, різносторонність);
- 2) інноваційність (ініціативність – проактивність, інноваційність – новаторство, креативність – творчий підхід, сміливість – мужність);
- 3) добросовісність (чесність, прозорість, підзвітність, відданість справі);
- 4) соціальні навички (навички комунікації, уміння створювати коаліції і партнерство, ведення переговорів);
- 5) націленість на результат (обробка інформації, винесення суджень, рішучість, розв'язання проблем);
- 6) організація (організаційні навички, планування й оцінювання, розвиток персоналу, делегування, уміння створювати команди);
- 7) знання відповідно до рівня керівництва (державний рівень: інституції, процедури, політики країни, законодавство країни, відносини і партнерські мережі) [7].

Після проходження цієї школи новообрані депутати будуть готові та матимуть уміння управлінців-лідерів екстраполювати резуль-

тати своєї діяльності на удосконалення якісних показників соціального буття пересічних українців. Поряд із цим для депутатів, які були обрані вдруге, варто запровадити проходження семінари, тренінги, майстерні, практичні вправи з питань місцевого розвитку, виборів, процедур прийняття рішень, організаційної роботи органів влади тощо. Зокрема, депутати будуть забезпечені в достатній кількості навчально-довідниковими матеріалами, програмами. Для того, щоб програми і проекти відповідали загальним критеріям місцевого самоврядування, на нашу думку, вони мали бути новаторськими, здійснювати позитивний вплив на місцевий розвиток, могли бути відтворюваними в інших територіальних громадах, відповідали основним напрямам регіональної політики, використовували багатосторонній підхід і співучасть;

- по-друге, запровадження інформаційного забезпечення політичного лідерства як механізму, що перебуває в безперервній взаємодії з навколишнім середовищем через вхід, що сприймає вимоги громадян, їхню підтримку й несхвалення і вихід прийняті політичні рішення й дії системи. За допомогою запровадження інформаційних комунікацій можна: виявити і усунути перешкоди на шляху реформ; залучити місцеві громади до участі; сприяти сталому розвитку за допомогою почуття замученості; забезпечити прозорість реформ; змінити мислення, розвіяти страхи і переконати зацікавлені сторони у перевагах реформ; вибудувати платформу для широкого тиску громадськості у напрямі проведення реформ і зацікавити групи опонентів тощо. Ми бачимо, що нині держава робить все можливе для запровадження інформаційних відносин політичного лідерства, але цього замало. На місцевому рівні більшість програм працює неефективно. Отже, ефективна комунікація є однією з ключових компетенцій лідера на державній службі. Варто зрозуміти, що в сучасних умовах лідерство – це не залізна або тверда рука, а висока чутливість до потреб членів групи, яка виявляється в їхньому розвитку, включенні у групову роботу, наданні їм допомоги в досягненні особистих та колективних цілей.

Висновки. Отже, лідерство виступає свого роду гарантом задоволення особистих та колективних потреб членів групи, які йдуть за лідером. Поряд із цим лідерство розглядається як один із процесів організації й управління групою, який задовольняє потреби в груповій діяльності та сприяє досягненню групових цілей в оптимальні терміни з оптимальним результатом. Тому надзвичайно важливим є усвідомлення керівниками значення та відповідальності за налагодження співпраці між відомствами, взаємодії в рамках організації по вертикалі та горизонталі, між керівниками різних рівнів, колегами для забезпечення прозорості, обізнаності, сфокусованості і скоординованості діяльності, взаємної підтримки на шляху до досягнення цілей. Саме тому з метою формування лідерських якостей, які сприятимуть тому, щоб працівники органів місцевого самоврядування були ініціаторами перетворень і ключовими фігурами успішного проведення демократичних реформ, необхідно впроваджувати інноваційні моделі підвищення кваліфікації керівних кадрів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Блондель Ж. Политическое лидерство. Путь к всеобъемлющему анализу. Политология вчера и сегодня. Пер. с англ. М., 1992. 135 с.
2. Грищенко І.М. Лідерство як феномен управління групою. Інвестиції: практика та досвід: наук.-пр. журнал. 2015. № 10. С. 116–120.
3. Константинов С.О. Лидерские характеристики управленческих кадров организации / Константинов С.О., Бажин А.С. Студент. Аспирант. Исследователь. 2015. № 5. С. 3.
4. Лідерство в місцевом самоврядуванні: словник термінів / за заг. ред. В.А. Гошовської, Л.А. Пашко, А.К. Гука та ін. Х. : Фактор, 2015. 156 с.
5. Парсонс Т. О структуре социального действия. М.: Директ медиа Паблшинг, 2007. 880 с.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 07.05.2017 р. № 24. URL: <http://rada.gov.ua>.
7. Шарий В.І. Місцеве самоврядування в Україні як механізм реалізації делегованих повноважень. Вісник Національної академії державного управління: електрон. наук. вид. 2013. № 1. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2009-4-22.pdf>.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

LOCAL SELF-GOVERNMENT: THEORETICAL ASPECTS

УДК 340.11: 32

Філоненко В.С.

магістр спеціальності «Публічне управління та адміністрування»
Миколаївський національний аграрний університет

Філоненко А.А.

магістр спеціальності «Публічне управління та адміністрування»
Миколаївський національний аграрний університет

У статті розглянуто наукові праці щодо сутності місцевого самоврядування, розкрито підходи до його визначення, з'ясовано основні ознаки місцевого самоврядування. Розглянута класифікація функцій місцевого самоврядування, охарактеризовано його функції. Обґрунтовано поділ функцій місцевого самоврядування на власні та делеговані.

Ключові слова: місцеве самоврядування, поняття самоврядування, функції місцевого самоврядування, ознаки місцевого самоврядування.

В статье рассмотрены научные работы о сущности местного самоуправления, раскрыты подходы к его определению, выяснены основные признаки местного самоуправления. Рассмотрена классификация функций местного самоуправления, охарак-

теризованы его функции. Обосновано деление функций местного самоуправления на собственные и делегированные.

Ключевые слова: местное самоуправление, понятие самоуправления, функции местного самоуправления, признаки местного самоуправления.

The article deals with scientific works on the essence of local self-government, the approaches to its definition are revealed, the main features of local self-government are revealed. The classification of functions of local self-government is considered and its functions are characterized. The division of functions of local self-government into own and delegated ones is substantiated.

Key words: local self-government, concept of self-government, functions of local self-government, signs of local self-government.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Історія теорії права та держави показує, що організація місцевого самоврядування неможлива без визначення його ідеології, правового статусу та місця в системі органів влади. Зокрема, саме розвинений інститут місцевого самоврядування є однією з найбільш надійних гарантій забезпечення ефективності системи багаторівневого управління в Європейському Союзі. На цій підставі можна стверджувати, що ефективно проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні сприятиме реалізації нею політики європейської інтеграції та розвитку співробітництва з європейськими інституціями. Тому розгляд зазначеної тематики дослідження нині є актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У науковій літературі дослідження такого суспільно-значимого явища, як місцеве самоврядування, є одним із ключових питань. Яскравими прихильниками вітчизняних досліджень у галузі місцевого самоврядування є такі автори: А. Акмалова, Г. Атаманчук, О. Батанова, А. Берлач, Р. Безсмертний, В. Борнос, В. Вакуленко, О. Васильєва, В. Винниченко, Ю. Ганущака, В. Граб, М. Драгоманов, Г. Клімова, А. Колодій, М. Козюбра, В. Липинський, В. Малиновський, М. Міхновський, А. Олійник, О. Солоненко, В. Сенчук, В. Серьогін, М. Стахів, В. Селіванова, Г. Чапала, І. Франко, К. Шеремет, В. Целевич, О. Ярмиш та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. На нашу думку, відсутність єдиного теоретичного підходу до визначення природи місцевого самоврядування і зумовлює потребу подальших досліджень.

Мета статті полягає у розгляді теоретичних підходів щодо поняття «місцеве самоврядування», дослідженні ознак та класифікації функцій місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Основою демократії можна назвати волевиявлення народу як форму вираження влади, тобто народовладдя. Враховуючи, що призначенням місцевого самоврядування є те саме рішення народом питань, тільки вже значення місцевого, а не державного, можна зробити висновок, що місцеве самоврядування – одна з найбільш важливих форм вираження народовладдя, а також невід'ємна частина демократичної держави. Здійснення принципів демократії на місцевому рівні дає змогу населенню безпосередньо впливати на свої проблеми, висловлювати свою думку.

В основі підходів до місцевого самоврядування лежать різноманітні теорії. Так, наприклад, активна розробка «теорії вільних громад» розпочалася у першій чверті XIX ст. Її ідеологом був французький історик, соціолог і громадський діяч А. де Токвіль. Фундаментом цієї теорії стала думка про те, що саме влада громад, а не держави, є первинною, оскільки з'явилася раніше за державну [4, с. 100]. Тому громади за своєю природою є самостійними, вони не створені державою і є незалежними від державної влади у своїх питаннях. Теорія «вільних громад» знайшла яскраве відображення у Конституції Бельгії 1831 р. У ній муніципальна влада ставилася в один ряд із виконавчою, законодавчою і судовою, тобто визнавалася окремою четвертою владою.

Громадівська теорія місцевого самоврядування була розвинута німецькими вченими

О. фон Гірке та В. Шеффнером. Вона, як і теорія «вільних громад», виходила з принципу реалізації місцевих завдань місцевими громадами. Але ця теорія на перший план ставила не первісний і невідчужуваний характер прав громади, а недержавну, переважно господарську природу діяльності органів місцевого самоврядування. На базі цієї теорії створювався список «справ», що входив виключно до компетенції місцевої влади і відмежовувався від справ суто державних. Самоврядування за цією теорією – це керування справами місцевого господарства [2, с. 34].

Варто зазначити, що останніми роками в інтерпретації сутності місцевого самоврядування набуває актуальності громадсько-господарська теорія. Тут спостерігається намагання обґрунтувати статус самоврядної громади як відмінного від держави суб'єкта права та акцентування на змісті комунальної діяльності. Територіальна громада розглядається як елемент громадянського суспільства, а тому місцеве самоврядування має особливу цінність – воно недержавне за своєю природою, має власну компетенцію у неполітичній сфері, тобто місцевих громадських та господарських справах, у здійсненні яких держава не втручається.

Дуалістична теорія місцевого самоврядування вказує нам на подвійну сутність поняття місцевого самоврядування. Згідно з цією теорією, органи місцевого самоврядування, виконуючи функції, делеговані державою, виходять за межі місцевих інтересів і діють як інструмент державної адміністрації. Таким чином, місцеве самоврядування несе в собі два начала: громадівське і державне. В основі цього механізму лежить прояв зустрічної ініціативи: з боку населення, яке доручає органам місцевого самоврядування виконання ряду функцій, важливих для цієї місцевої громади, і з боку держави, що доручає місцевим органам влади вирішення низки питань, що важливі не лише для конкретного муніципального колективу, але і для держави загалом. Держава не лише дає змогу органам місцевого самоврядування виконувати частину громадських справ самостійно, але і покладає на них виконання низки власних функцій, які пов'язані із постійними контактами з населенням [14, с. 46].

Н.І. Морозова вважає, що місцеве самоврядування трактується саме як атрибут демократичної політичної системи, що сприяє демократичній участі населення в громадських справах, реалізації прав компактно проживаючих меншин тощо. На думку автора, в основі такого судження лежить концепція Л. фон Штейна (1815–1890) та його послідовників.

Своєю чергою, концепція Р. фон Гнейста розглядає місцеве самоврядування як невід'ємний елемент будь-якого суспільства і держави [10, с. 66]. Крім того, є дослідження, де доводиться, що воно можливе і при авторитарному режимі. І все ж більш поширеним є уявлення про зв'язок місцевого самоврядування саме з демократією.

Долучаємося до думки К.М. Тищенко, який виокремлює такі форми місцевого самоврядування:

- самоврядування в колективах, які формуються на основі виробничої або професійної діяльності, спільної політичної програми або віросповідання, спільних творчих прагнень тощо;

- самоврядування територіальних колективів, об'єднаних системою зв'язків і відносин, що склалися історично внаслідок їх постійного проживання в межах однієї території та перебувають у перманентному розвитку [14, с. 44].

Зокрема, у першому випадку можна говорити про корпоративні системи самоврядування, а у другому – про самоврядування територіальних громад, або місцеве самоврядування.

Офіційно, на міжнародному рівні [6] визначення досліджуваного поняття міститься в Європейській хартії місцевого самоврядування. Під ним тут розуміють «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення».

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування визначається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища чи міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [13]. У ч. 1 ст. 140 Конституції України зазначено: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [7].

Розкрити сутність та основну особливість поняття «місцеве самоврядування», на нашу думку, можна тільки у тому разі, коли розглянемо перелік притаманних йому ознак, а саме:

- місцеве самоврядування має особливого суб'єкта – територіальну громаду, тобто

жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста;

- місцеве самоврядування займає окреме місце в політичній системі (в механізмі управління суспільством та державою). Місцеве самоврядування, його органи, за Конституцією України, не входять до механізму державної влади, хоча це й не означає його повної автономності від держави, державної влади;

- місцеве самоврядування має особливий об'єкт управління – питання місцевого значення, перелік яких у вигляді предметів відання органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5, с. 28–37].

З деякими ознаками варто погодитися, зокрема з тим, що загальною рисою є чітко виражений інституційний характер влади. Водночас безпідставно виділяти як окремі ознаки офіційний, юридично закріплений порядок їх організації, компетенція, повноваження та вказівка на те, що діяльність цих органів заснована на законах та інших нормативних актах, оскільки така ознака, як закріплення в Конституції та законах України статусу органів влади, за своїм змістом включає ці дві ознаки. Цілком справедливим є виділення таких ознак: наявності відособленого апарату управління, безперервності дії в часі та універсального характеру. Однак викликає сумнів належність до ознак права на місцеве самоврядування як спільної ознаки державної і недержавної місцевої влади, оскільки остання уособлює собою місцеве самоврядування.

Дослідження наукової літератури засвідчило, що існують також й інші ознаки місцевого самоврядування, зокрема [3, с. 168]:

- місцеве самоврядування має децентралізований управлінський характер, оскільки не передбачає наявності ієрархічної структури;

- публічна влада поширюється на певній територіальній одиниці з метою прийняття та реалізації рішень місцевого характеру;

- місцеве самоврядування є інститутом народовладдя, що забезпечує реалізацію питань місцевого значення самим суб'єктом самоврядування;

- здійснюються обраними представниками населення, що мешкає на певній території;

- воно є самостійним інститутом, що організаційно відокремлений від державних структур і має недержавний характер;

- місцеве самоврядування несе відповідальність за свою діяльність перед населенням і державою за результати своєї діяльності [3, с. 168].

Діяльність органів місцевого самоврядування багатовекторна, включає безліч функцій, повноважень тощо. Зупинимося більш детально на проблематиці функцій місцевого самоврядування. Лише визначивши функції місцевого самоврядування, можна уявити, яку роль воно відіграє у механізмі вирішення питань місцевого значення та надання публічних послуг населенню, громадянському суспільству, політичній системі суспільства, конституційному механізму взагалі, яке її соціально-політичне призначення та роль у системі забезпечення прав і свобод громадян, громадського порядку, громадської безпеки тощо.

У спеціальній правовій літературі під функціями місцевого самоврядування розуміють основні напрями діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування із вирішення завдань місцевого самоврядування (муніципальної діяльності) [9, с. 273]. Юридичне закріплення вони отримали в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» у вигляді предметів відання органів місцевого самоврядування.

Центральним питанням у теорії функцій місцевого самоврядування є питання про їх класифікацію. Так, найчастіше вчені виділяють загальні та специфічні функції. До числа загальних функцій, на думку І.І. Овчинникова, належать:

- а) організація, що розуміється як формування і вдосконалення структур, підсистем і ланок місцевого самоврядування і як приведення в дію усього механізму місцевого самоврядування в рамках муніципального утворення;

- б) комплексне планування, що складається в розробці цілей, засобів і напрямів розвитку інститутів місцевого самоврядування, всього муніципального утворення, забезпечення життєдіяльності населення;

- в) здійснення муніципальної кадрової політики;

- г) регулювання, тобто формування правил, норм і методів поведінки та діяльності органів місцевого самоврядування, посадових осіб, юридичних і фізичних осіб на території муніципального утворення;

- г) координація (узгодження) діяльності різних учасників муніципальних громадських відносин із метою забезпечення реалізації завдань місцевого самоврядування;

- д) контроль як зворотний зв'язок у муніципальній діяльності, процес аналізу результатів діяльності органів місцевого самоврядування, спосіб впливу на суспільні процеси в муніципальному утворенні [11, с. 112].

Л.С. Ладонько за об'єктно-цільовою характеристикою функції місцевої влади поділяє таким чином: 1) бюджетно-фінансові; 2) матеріально-технічні; 3) інформаційні; 4) планування та програмування розвитку відповідних територій; 5) нормотворчі; 6) соціально-культурні; 7) екологічного контролю; 8) політичні тощо. Крім того, функції місцевого самоврядування також можуть бути класифіковані за суб'єктами місцевого самоврядування, що дає підстави виділити функції територіальних громад, функції місцевих рад, функції виконавчих органів, функції сільських, селищних і міських голів, функції органів самоорганізації населення тощо [8, с. 159]. На думку автора, зазначені функції є загальними для всіх сфер місцевого життя та спрямовані на вирішення питань місцевого значення.

У літературі з питань державного будівництва та місцевого самоврядування пропонується класифікація функцій місцевого самоврядування за кількома критеріями, серед яких найсуттєвішим вважають поділ функцій [12, с. 4–14]:

- за формами діяльності, що передбачає поділ функцій на: нормотворчу, установчу, контрольну та правоохоронну;

- за сферами діяльності – залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення; забезпечення комплексного розвитку території громади; планування; управління комунальною власністю й місцевими фінансами; забезпечення задоволення потреб населення у житлових, транспортних, торгових та комунально-побутових послугах; соціального захисту населення та сприяння працевлаштуванню громадян; бюджетно-фінансову; зовнішньоекономічну; забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян; сприяння оборонній діяльності держави; розвитку охорони здоров'я, освіти, культури і спорту; природоохоронну; регулювання земельних відносин; облікову; дозвільно-реєстраційну й інформаційну сферу.

На наш погляд, дуже важливим є поділ функцій місцевого самоврядування на власні та делеговані. На думку О.М. Алтуніної, під делегованими функціями і повноваженнями органів місцевого самоврядування варто розуміти такі, що передбачені законом і врегульовані адміністративним договором на визначених у ньому умовах і за допомогою яких можуть більш ефективно бути вирішені питання місцевого значення [1, с. 185]. На думку автора, класифікувати делеговані функції та повноваження органів місцевого самоврядування доцільно за такими критеріями:

- за суб'єктами: а) функції та повноваження, які органи місцевого самоврядування отримують від органів державної влади; б) функції та повноваження, які делегуються в самій системі місцевого самоврядування. Так, сільська, селищна, міська ради можуть наділяти частиною своїх повноважень органи самоорганізації населення, передавати їм відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень, і здійснювати контроль за їх виконанням;

- за об'єктами (сферами) делегування функції та повноважень: у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; в галузі бюджету, фінансів і цін; у галузі житлово-комунального господарства, транспорту і зв'язку, будівництва, освіти, охорони здоров'я, культури тощо;

- за строками вирішення питань: а) функції та повноваження, що делегуються на обмежений термін; б) функції та повноваження, що делегуються безстроково. Наділення органів місцевого самоврядування окремими державними функціями та повноваженнями на обмежений термін допускається у разі, якщо такі повноваження мають визначений термін дії, після закінчення якого їх дія припиняється. У разі продовження терміну дії зазначених повноважень продовження терміну їх виконання органами місцевого самоврядування здійснюється у тому ж порядку, в якому органи місцевого самоврядування були наділені цими повноваженнями;

- за способом (методом) застосування владних повноважень: а) ті, які безпосередньо пов'язані із застосуванням (реалізацією) владних повноважень (здійснення контролю за дотриманням цін і тарифів, за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарств, за охороною праці, забезпеченням соціального захисту; видача документів, що посвідчують право власності і право користування землею; здійснення в установленому порядку державної реєстрації підприємств та інших суб'єктів підприємницької діяльності та інші); б) ті, які опосередковано пов'язані із реалізацією владних повноважень, у зв'язку з чим мають організаційний, забезпечувальний та координаційний характер (сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території; забезпечення у межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти; надання допомоги випускникам шкіл у працевлаштуванні; організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів). Однак, як у першому, так

і у другому випадках для реалізації наведених повноважень органи місцевого самоврядування наділені правом прийняття загальнообов'язкових для виконання управлінських рішень.

Висновки. З огляду на вищевикладене можемо дійти висновку, що багаторічні дослідження мають велике теоретичне значення, їх результати можна використати в науково-дослідницькій сфері для загальнотеоретичних досліджень природи місцевого самоврядування, взаємодії держави та місцевого самоврядування. Зокрема, в процесі дослідження було встановлено, що місцеве самоврядування – це форма здійснення народом своєї влади, яка забезпечує самостійне і під свою відповідальність вирішення населенням питань місцевого значення з огляду на інтереси населення з урахуванням історичних та інших місцевих традицій. Поряд із цим місцеве самоврядування сприяє розвитку основ демократії, не тільки надаючи громадянам змогу впливати на вирішення питань, але також формуючи у них правову і політичну культуру і культивуючи демократичні цінності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Алтуніна О.М. Делеговані функції і повноваження органів місцевого самоврядування: сутність, особливості та види. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2007. № 37. С. 182–189.
2. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст]: підручник / І.І. Бодрова [та ін.]; за ред. С.Г. Серьогіної. 2-ге вид., переробл. та допов. Х.: Право, 2013. 360 с.
3. Зайчук О.В. Теорія держави і права. Академічний курс: підр. / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
4. Зуева Ю.А. Местное самоуправление как институт современной демократии: зарубежный и российский опыт в историко-правовом и доктринальном измерении. Философия права. 2010. № 6. С. 99–103.
5. Ільницький М.С. Місцеве самоврядування як форма народного волевиявлення. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2016. № 3. С. 28–37.
6. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036
7. Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Ладонько Л.С. Роль та функції місцевого самоврядування в системі публічної влади України / Л.С. Ладонько, А.В. Кунденко, О.В. Михайловська та ін. Теорія та практика державного управління. 2016. Вип. 4. С. 157–162.
9. Лихачов С.В. Щодо функцій органів місцевого самоврядування в Україні. Форум права. 2010. № 2. С. 272–276.
10. Морозова Н.И. Местное самоуправление как связующее звено институтов прямой (непосредственной) и представительной демократии. Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2013. № 9 (57). С. 65–69.
11. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М.: Юрист, 1999. 335 с.
12. Пирожков С. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: актуальні питання методології та практики / С. Пирожков, А. Павлюк. Економіка України. 2005. № 7. С. 4–14.
13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. С. 170.
14. Тищенко К.М. Поняття та основні теорії походження місцевого самоврядування. Державне будівництво. 2009. № 1. С. 43–49.

СЕКЦІЯ 5

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДОСКОНАЛЕННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ШЛЯХОМ ЗАПРОВАДЖЕННЯ МІГРАЦІЙНОЇ АМНІСТІЇ ЯК ЧИННИКА ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНОЇ МІГРАЦІЇ

IMPROVEMENT OF MIGRATION POLICY BY INTRODUCING MIGRATION AMNESTY AS A FACTOR TO COUNTERACT ILLEGAL MIGRATION

У статті проведено аналіз нормативно-правового забезпечення міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції. Розглянуті чинники, які сприяють удосконаленню державної політики в частині запровадження міграційної амністії в Україні. Проаналізовано міграційну ситуацію в Україні щодо осіб із неврегульованим статусом, іноземців та осіб без громадянства. Визначено сучасні міграційні проблеми іноземців, які є порушниками міграційного законодавства та не мають змоги законним шляхом легалізувати своє становище на території України. Доведено необхідність використання світового досвіду у сфері міграції, зокрема щодо впровадження регуляризації як дієвого інструменту протидії нелегальній міграції. Автором запропоновано схему взаємодії суб'єктів органів публічної влади щодо запровадження міграційної амністії на місцевому, регіональному та національному рівнях, що сприятиме переходу нелегальної міграції в легальну, забезпеченню міжнародних зобов'язань України щодо протидії нелегальній міграції та дотримання прав людини.

Ключові слова: державна міграційна політика, міграційна амністія, регуляризація, протидія нелегальній міграції.

В статті проведено аналіз нормативно-правового забезпечення міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції. Рассмотрены факторы, которые способствуют совершенствованию государственной политики в части введения миграционной амнистии в Украине. Проанализирована миграционная ситуация в Украине в отношении лиц с нерегулированным статусом, иностранцев и лиц без гражданства. Определены современные миграционные проблемы иностранцев, которые являются нарушителями миграционного законодательства и не имеют возможности законным путем легализовать свое положение на территории Украины. Дока-

зана необхідність використання мирового опыта в сфері міграції, в частині по впровадженню регуляризації як дієвого інструмента протидії нелегальній міграції. Автором предложена схема взаимодействия субъектов органов публичной власти о введении миграционной амнистии на местном, региональном и национальном уровнях, что будет способствовать переходу нелегальной миграции в легальную, обеспечению международных обязательств Украины относительно противодействия нелегальной миграции и прав человека.

Ключевые слова: государственная миграционная политика, миграционная амнистия, регуляризация, противодействие нелегальной миграции.

The article analyzes the legal and regulatory framework of the migration policy in the field of combating illegal migration. Considered factors contributing to the improvement of the state policy in terms of the introduction of a migration amnesty in Ukraine. The analysis of the migration situation in Ukraine with regard to persons with unregulated status, foreigners and stateless persons. The current migration problems of foreigners, who are violators of migration law and can not legally legalize their position in the territory of Ukraine, are determined. The necessity of using world experience in the field of migration, in particular, on the implementation of regularization as an effective tool for counteracting illegal migration, is proved. The author proposes a scheme for interaction between the bodies of public authorities on the introduction of migration amnesty at the local, regional and national levels, which will facilitate the transition of illegal migration into legal, ensuring the international obligations of Ukraine in countering illegal migration and observance of human rights.

Key words: state migration policy, migration amnesty, regularization, counteraction to illegal migration.

УДК 351:342.71

Мартянова Р.А.

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Хмельницький університет управління та права,
начальник відділу організації запобігання нелегальній міграції, реадмісії та видворення
Управління державної міграційної служби України в Хмельницькій області

Постановка проблеми у загальному вигляді. У зв'язку із курсом України на євроінтеграцію зусилля держави спрямованні на забезпечення державної безпеки та розвиток державної міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції з урахуванням європейських стандартів та взятих міжнародних зобов'язань. Актуальним та відкритим питанням в Україні залишається

доцільність запровадження міграційної амністії відносно осіб, які тривалий час перебувають у країні нелегально та через різні чинники не можуть залишити територію України.

Отже, з метою дотримання фундаментальних прав людини та побудови європейської країни державна міграційна політика України має бути спрямована на запровадження світового досвіду щодо міграційної амніс-

тії, яка дасть змогу узаконити перебування на території країни певної категорії осіб та перетворити нелегальну міграцію на законну.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням міграційної політики, міграції та протидії нелегальній міграції присвячено праці відомих вчених, серед яких: Ю.І. Римаренко, О. А. Малиновська, В.І. Олефір, В.Г. Буткевич, О.Г. Пуригіна, Н.М. Ткачова, С.В. Ківалов, М.О. Шульга, Ю.М. Тодика, В.О. Новік, О.І. Піскун, В.Н. Денисов, І.І. Серова та ін. Незважаючи на зацікавленість науковців до міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції, поза увагою дослідників залишається питання щодо доцільності запровадження в Україні міграційної амністії до визначеної категорії осіб та сучасних міграційних проблем іноземців, осіб без громадянства та осіб із неврегульованим статусом.

Тому з метою захисту національної безпеки та національних інтересів України перед суспільством, органами влади та міжнародними організаціями постало питання визначення проблемних питань у сфері міграцій та пошук механізму суб'єктів взаємодії, який би мінімізував загрози нелегальної міграції та забезпечував прагнення України в перспективі набути членство в Європейському Союзі, що передбачає поступове наближення політики та законодавства до стандартів Європейського Союзу.

Мета статті – пошук оптимальних шляхів удосконалення державної політики у міграційній сфері через запровадження міграційної амністії.

Основними завданнями статті є необхідність: визначити проблемні питання, які не уможливають у законний спосіб легалізувати перебування іноземців, які тривалий час проживають та перебувають на території України; розробити схему взаємодії суб'єктів щодо запровадження міграційної амністії; дослідити доцільність впровадження міграційної амністії в Україні.

Виклад основного матеріалу. Однією з умов розбудови європейської країни є визначення напрямів її міграційної політики та удосконалення системи державного управління міграційними процесами, які відповідають міжнародним стандартам у сфері реалізації прав людини.

Великим поштовхом у напрямі розвитку міграційної політики України стало надання Плану дій із лібералізації візового режиму на саміті Україна-ЄС у листопаді 2010 р., в якому також було визначено завдання щодо запровадження моніторингу міграційних потоків, як легальних, та і нелегальних.

На виконання Плану дій із лібералізації візового режиму було створено Державну міграційну службу України, яка перебрала на себе функції Міністерства внутрішніх справ щодо громадянства, міграції та реєстрації осіб та ліквідованого у процесі реформування функцій Державного комітету у справах національностей та релігій щодо захисту біженців.

У квітні 2011 р. Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 405/2011 було затверджено Положення про Державну міграційну службу України, яким було визначено основні завдання, функції та повноваження ДМС України, до основних завдань яких належать: надання послуг у сферах громадянства; оформлення та видача дозволів на імміграцію в Україну, посвідок на постійне та тимчасове проживання, прийняття рішень про примусове повернення, притягнення до адміністративної відповідальності порушників міграційного законодавства; робота із шукачами притулку; здійснення заходів щодо запобігання та протидії нелегальній міграції.

Важливим напрямом розвитку міграційної політики, наближеної до міжнародних стандартів щодо дотримання прав людини та взятих на себе зобов'язань, стало схвалення 30 травня 2011 р. Указом Президента № 622/2011 Концепції державної міграційної політики [3], задля реалізації якої Розпорядженням Кабінету Міністрів від 12 жовтня 2011 р. було ухвалено відповідний План заходів.

З метою набуття в перспективі членства в Європейському Союзі і імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого боку, та з урахуванням європейських стандартів стало схвалення Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р, Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 р. (далі – Стратегія) [15].

Однією із цілей Стратегії є запровадження належного механізму та програми регуляризації нелегальних мігрантів, відповідно до якої держава дає змогу іноземцям, які перебувають у ній із порушенням міграційного законодавства, отримати законний статус.

Тобто державна міграційна політика України спрямована на запровадження світового досвіду у сфері міграції, яка представляє регуляризацію як дієвий інструмент міграційної політики. Це стосується, насамперед, легалізації нелегальних мігрантів, чиє видворення було тимчасово припинене або неможливе і які проживають в Україні протягом тривалого часу, працюють, мають родини та де-факто

інтегровані в українське суспільство; не вчинили будь-яких серйозних порушень закону та не становлять жодної загрози для національної безпеки.

Планом заходів на 2018–2021 рр. щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 р., затверджених Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2018 р. № 602-р, заплановано здійснення заходів щодо вивчення міжнародного досвіду (країн – членів ЄС та США) з питань запровадження міграційної амністії іноземців та осіб без громадянства, а також доцільності запровадження в Україні міграційної амністії [12].

В контексті вивчення питання щодо планування державної політики щодо доцільності запровадження в Україні міграційної амністії та дотримання прав людини постає необхідність визначення обсягів нерегульованої нелегальної міграції. Однак це складне та необхідне завдання, тому що неможливо визначити кількість іноземців та осіб без громадянства, які потрапили на територію України легально чи нелегально, але проживають із порушенням міграційного законодавства вже тривалий час.

Згідно з міжнародною термінологією, «*нерегульована міграція*» – пересування людей, що відбувається поза регулюючими нормами країни відправлення, транзитної та (або) приймаючої країни. Тобто з позиції країни призначення це недотримання чинного міграційного законодавства щодо в'їзду, перебування, працевлаштування. З позиції країни відбуття нерегульованість розглядається як перетин кордону без відповідних чинних документів, що посвідчують особу або недотримуються адміністративних вимог щодо обов'язкового виїзду з країни; «*мігрант із нерегульованим статусом*» – особа, яка внаслідок незаконного в'їзду або закінчення встановлених строків перебування не має законного статусу в транзитній або приймаючій країні; *регуляризація (Regularization)* – будь-яка державна процедура або програма, за допомогою якої країна дозволяє іноземцям, що перебувають у ній із порушенням законодавства, отримати законний статус. Терміни-синоніми, що вживаються, – легалізація, міграційна амністія. Обидва терміни мають негативну конотацію, тому у сучасних умовах перевага віддається терміну «регуляризація» [5].

Зважаючи на світовий досвід країн Європейського Союзу, де застосовують спеціальні методи обрахунку кількості мігрантів, зокрема, «прихованого населення» (hidden population), оцінку осілости та оцінку зростання

(мультиплікації) іноземних мігрантів (multiplier estimation techniques), Україні варто запозичити та запровадити такі методи, щоб комплексно оцінити обсяги нерегульованої міграції в державі, зокрема, осіб із нерегульованим статусом та осіб без громадянства [5].

За оцінками, принаймні 10 мільйонів людей по всьому світі не мають громадянства. Точну кількість таких людей складно визначити, проте, за оцінками УВКБ ООН, кількість осіб без громадянства або під загрозою безгромадянства в Україні може становити до 75 000 осіб, у тому числі представники етнічних меншин та люди похилого віку, які ще мають радянські паспорти. Згідно з даними UNHCR, 35 000 людей в Україні є особами без громадянства [1].

Одним із проблемних питань для України залишається проживання на території України громадян із нерегульованим статусом, які після розпаду колишнього Радянського Союзу залишилися проживати на території України і в яких відсутні будь-яких документи, крім паспортів колишнього СРСР, що, своєю чергою, призводить до порушення їх прав на отримання соціальних гарантій держави, правових та майнових обов'язків, право на подачу заяви на набуття громадянства України.

Закон України «Про громадянство України» дає визначення термінів: *іноземець* – особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав; *особа без громадянства* – особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином [11]. Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» визначено, що *іноземці та особи без громадянства перебувають на території України на законних підставах*, якщо вони в установленому законодавством чи міжнародним договором України порядку в'їхали в Україну та постійно або тимчасово проживають на її території або тимчасово перебувають в Україні; *країна походження іноземця або особи без громадянства* – країна (країни) громадянської належності попереднього постійного проживання [14]. Згідно із Законом України «Про імміграцію», *іммігрант* – іноземець чи особа без громадянства, яка отримала дозвіл на імміграцію і прибула в Україну на постійне проживання або, перебуваючи в Україні на законних підставах, отримала дозвіл на імміграцію і залишилася в Україні на постійне проживання.

Відповідно до Порядку обчислення строку тимчасового перебування в Україні іноземців, які є громадянами держав із безвізовим порядком в'їзду, затвердженого Наказом

Міністерства внутрішніх справ України від 20 липня 2015 р. № 884, іноземці знаходяться на законних підставах, якщо на день контролю вони не перевищили дозволеного терміну перебування на території України, а саме: для іноземців із безвізовим порядком в'їзду в Україну 90 днів у межах 180 днів шляхом відрахування 180 днів тому; для іноземців із країн із візовим порядком в'їзду в Україну визначеного у візі строку перебування. У разі порушення цих вимог іноземці переходять на нелегальне становище та вважаються порушниками міграційного законодавства [10].

Таким чином, можна зробити висновок, що громадяни, які в 1991–1994 рр. не узаконили своє перебування на території України, з огляду на різні життєві обставини, в контексті чинного міграційного законодавства України, практично зробити це не можуть, оскільки такої країни, як СРСР, не існує, і підтвердити їхню належність до будь-якої країни неможливо. Крім того, жодна консульська установа іншої держави для зазначеної категорії осіб не надає відомостей про відсутність належності до їхньої країни громадянської належності чи походження. І, звичайно, громадяни, які тривалий час проживають в Україні, мають сім'ї, родини, не можуть виконати умову, що визначає законність перебування на території України.

Під час здійснення заходів органами ДМС щодо забезпечення контролю за перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України працівниками міграційної служби було виявлено непоодинокі факти виявлення на території держави осіб, особливо в сільській місцевості, які проживають на території України без документів на право проживання, що є підставою для притягнення до адміністративної відповідальності згідно із ч. 1 ст. 203 КУпАП. Однак накладання адміністративних стягнень не вирішує питання подолання нелегального перебування іноземців на території України.

У багатьох країнах світу міграційна амністія використовується як легалізація іноземців, які тривалий час перебувають у країні нелегально [4], тобто як спосіб перетворення нелегальної міграції на законну. Так, зокрема, такі заходи були застосовані в США, де відповідно до закону 1986 р. було легалізовано 2,7 млн мігрантів. Також програми легалізації приймалися у Бельгії, Португалії, Іспанії, Італії, Швейцарії, Таїланді, Люксембурзі, Венесуелі та ін. стосовно понад 2,7 млн нелегальних мігрантів.

В Україні досвід міграційної амністії був використаний в 2001 р. задля легаліза-

ції громадян Грузії абхазького походження та В'єтнаму, які прибули ще за часів СРСР. Цьому сприяло ухвалення Закону України «Про імміграцію» [8].

У 2013 р. Україна приєдналася до Конвенції 1954 р. про статус апатридів та Конвенції про скорочення безгромадянства 1961 р. Проте станом на 11.11.2018 р., незважаючи на приєднання України до конвенцій, на території нашої держави ще не встановлено дієвого механізму визначення безгромадянства, який би на усіх рівнях регулював взаємодію органів влади щодо виявлення та надання захисту особам із нерегульованим статусом [2].

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо проходження військової служби у Збройних силах України іноземцями та особами без громадянства» від 6 жовтня 2015 р. № 716-VIII, було внесено низку змін, зокрема, право іноземців та осіб без громадянства, які прослужили у Збройних силах України три і більше років, на отримання дозволу на імміграцію в Україну та документування посвідкою на постійне місце проживання в Україні.

Однак за наявності усіх підстав на отримання такого права іноземцями виникає проблема їх законності перебування на території України. Більшість іноземців, які захищають нашу країну від агресії з боку Російської Федерації, знаходяться на території України нелегально, з порушенням правил перебування іноземців на території України, відсутністю документів, що посвідчують особу, або термін дії таких документів закінчився [7].

Перший заступник Державної міграційної служби України Н. Науменко зазначила у своїй доповіді 08.11.2018 р.: «Закон, який дав змогу іноземцям та особам без громадянства проходити службу в лавах ЗСУ, набув чинності 12 листопада 2015 р. Але 2014 та 2015 роки були досить складними в міграційному плані для іноземців, які воювали на сході і захищали інтереси України. На жаль, жоден орган державної влади, жоден народний депутат, жодна волонтерська організація не можуть назвати точну кількість таких осіб. Звучать різні цифри: від 100 до 500 осіб. Ми розуміємо, що у багатьох із них термін законного перебування вже вичерпано. Тобто вони перебувають на території України з порушенням вимог законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства. Це є першою проблемою» [6].

Згідно зі ст. 26 Конституції України, іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами,

МІГРАЦІЙНА АМНІСТІЯ

1. *Етап. Організація взаємодії*



2. *Етап. Визначення завдань суб'єктів взаємодії*

| | | |
|--|--|---|
| Збір інформації (м.р.) | Аналіз інформації (р.р.) | Пропозиції щодо внесення змін у законодавство (н.р.) |
| Визначити приблизну кількість осіб, які проживають без документів на право проживання, знаходяться з порушенням міграційного законодавства та не мають змоги залишити територію України, та інше | Визначити наявність підстав для легалізації, зокрема підстав для набуття громадянства, звернення щодо отримання статусу особи без громадянства, продовження строку перебування та інше | Вивчення досвіду зарубіжних країн; розроблення поетапної програми регуляризації в Україні; внесення змін у чинне законодавство; розроблення інструкції яка регулює діяльність суб'єктів взаємодії |

3. *Очікуваний результат*

| | | |
|---|--|---|
| Місцевий рівень | Регіональний рівень | Національний рівень |
| Зменшення кількості порушників міграційного законодавства, вирішення соціальних проблем осіб із неврегульованим статусом та забезпечення та ін. | Зниження % виявлення нелегальних мігрантів та застосування заходів примусового характеру. Зменшення витрат на примусове видворення | Забезпечення прав людини на соціальні та економічні гарантії; зменшення витрат на примусове видворення; скорочення тіньової економіки; збільшення сплати податків |

Рис. 1. Схема взаємодії суб'єктів щодо запровадження міграційної амністії

Примітка: схема розроблена автором.

а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Отже, із цього вбачається, що іноземці та особи без громадянства, які знаходяться на території України з порушенням міграційного законодавства та не мають змоги дотриматись вимог щодо законності перебування на території України, позбавлені прав, свобод та обов'язків, що суперечать курсу України на євроінтеграцію.

На основі проведеного аналізу та виявлених проблемних питань у процесі реалізації органами ДМС міграційної політики у сфері міграції можна дійти висновку, що застосування міграційної амністії в Україні є доцільним та необхідним чинником протидії нелегальній міграції, який буде відповідати міжнародним стандартам та забезпечувати фундаментальні права людини.

На думку автора, з метою виконання завдань, визначених у Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 р., щодо запровадження міграційної амністії необхідно застосувати механізм взаємодії органів влади із залученням органів місцевого самоврядування, громадських і міжнародних організацій на усіх рівнях, який має ґрунтуватися на глибокому аналізі, містити завдання та очікуваний результат.

Підбиваючи підсумки дослідження, можна констатувати, що впровадження запропонованого автором механізму взаємодії суб'єктів щодо застосування міграційної амністії в Україні дасть змогу: поетапно визначити приблизну кількість осіб, які потребують застосування до них таких заходів; сприятиме легалізації іноземців, які знаходяться на території з порушенням міграційного законодавства, зниженню кількості порушників міграційного законодавства, зменшенню витрат, пов'язаних із примусовим видворенням, дотриманню фундаментальних прав людини, скороченню тіньової економіки, збільшенню кількості сплачених податків та виконанню визначених цілей «Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року».

Висновки. Таким чином, державна міграційна політика України спрямована на запровадження світового досвіду у сфері міграції, яка представляє регуляризацію як дієвий інструмент протидії нелегальній міграції. Досвід зарубіжних країн свідчить про застосування регуляризаційних програм (міграційних амністій), які дали змогу легалізувати мільйони людей у світі, що сприяло

економічному розвитку країн та дотриманню прав людини.

Тому з урахуванням міжнародного досвіду з метою протидії нелегальній міграції автором була запропонована схема суб'єктів взаємодії щодо запровадження міграційної амністії на місцевому, регіональному та національному рівні. Запропонований механізм суб'єктів взаємодії щодо запровадження міграційної амністії націлений на забезпечення національної безпеки та фундаментальних прав людини, визначає здійснення комплексу заходів, спрямованих на аналіз міграційної ситуації в Україні, неврегульованої міграції та сприяє переходу нелегальної міграції в легальну.

Впровадження належного механізму та програм регуляризації нелегальних мігрантів залишається актуальним питанням та є однією із цілей «Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Агентство ООН у справах біженців наголошує на важливості викоринення безгромадянства в Україні. 06.11.2018 р. / Офіційний сайт УВКБ ООН, Агентство ООН у справах біженців. URL: <http://www.unhcr.org/ua/13647-агентство-оон-у-справах-біженців-наго.html>.
2. Інформаційний бюлетень щодо безгромадянства в Україні. Тематичний огляд UNHCR | Вересень 2018. Україна. Офіційний сайт УВКБ ООН, Агентство ООН у справах біженців. URL: <http://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2018/10/2018-09-UNHCR-Ukraine-Statelessness-Update-FINAL-UA.pdf>.
3. Концепції державної міграційної політики України: Указ Президента України від 30 травня 2011 р. № 622/2011. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>.
4. Буткевич М. Формується образ мігранта як загрози національній безпеці. Спільне: журнал соціальної критики. 2010. № 1. С. 89–93.
5. Міжнародна термінологія у сфері міграції: українсько-англійський тлумачний словник. К.: БЛАНК-ПРЕС, 2015. С. 14–18.
6. Науменко Н. Питання законного перебування більшості іноземців, які захищають Україну на сході, можна врегулювати в рамках чинного законодавства. 08.11.2018 р. Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ України. URL: http://mvs.gov.ua/ua/news/16576_Pitannya_zakonного_perebuvannya_bilshosti_inozemciv_yaki_zahishchayut_Ukrainu_na_shodi_mozhna_vregulyuvati_v_ramkah_chinnogo_zakonodavstva.htm.
7. Скоробач О. Міграційна амністія як вирішення нелегального перебування іноземних захисників в Україні. Офіційний сайт Центра інформації про права людини. URL: https://humanrights.org.ua/material/migracijna_amnistija.
8. Політика України у сфері контролю над нелегальною міграцією. Міжнародний центр перспективних досліджень. 2006 р. 56 с.

9. Положення про Державну міграційну службу. Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 405/2011. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405/2011>.

10. Порядок обчислення строку тимчасового перебування в Україні іноземців, які є громадянами держав з безвізовим порядком в'їзду: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 20.07.2015 р. № 884. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0944-15>.

11. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235 ІІІ. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>.

12. Про затвердження плану заходів на 2018–2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025

р.: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2018 р. № 602-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/602-2018-%D1%80>.

13. Про національну безпеку України. Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-ІІІ. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

14. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VІ. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.

15. Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 р. схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 р. № 482-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80>.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ СИСТЕМИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ CONCEPTUAL BASIS OF THE ECONOMIC SECURITY SYSTEM OF UKRAINE

У статті проаналізовано низку наукових праць та поглядів вчених на наповнення системи економічної безпеки. Систематизація та аналіз наукових джерел сприяли виділенню певних складників поняття, а саме: об'єкти економічної безпеки держави; суб'єкти економічної безпеки держави; рівні економічної безпеки держави; складники економічної безпеки держави; чинники, що впливають на рівень економічної безпеки держави; потенційні та реальні загрози; показники або індикатори оцінки стану економічної безпеки; заходи забезпечення економічної безпеки з метою зміцнення національної безпеки держави та захисту національних інтересів.

Ключові слова: державна політика, економічна безпека, національна економіка, система економічної безпеки.

В статье проанализированы ряд научных трудов и взглядов ученых по наполнению системы экономической безопасности. Систематизация и анализ научных источников способствовали выделению определенных составляющих понятия, а именно: объекты экономической безопасности государства; субъекты экономической безопасности государства; уровни экономической безопасности государства; составляющие экономической безопасности государства;

факторы, влияющие на уровень экономической безопасности государства; потенциальные и реальные угрозы; показатели или индикаторы оценки состояния экономической безопасности; меры по обеспечению экономической безопасности с целью укрепления национальной безопасности государства и защиты национальных интересов.

Ключевые слова: государственная политика, экономическая безопасность, национальная экономика, система экономической безопасности.

The article analyzes a number of scientific works and views of scientists on filling the system of economic security. Systematization and analysis of scientific sources contributed to the allocation of certain components of the concept, namely: objects of economic security of the state; subjects of economic security of the state; levels of economic security of the state; components of economic security of the state; factors influencing the level of economic security of the state; potential and real threats; indicators or indicators for assessing the state of economic security; measures to ensure economic security in order to strengthen the national security of the state and protect national interests.

Key words: state policy, economic security, national economy, system of economic security.

УДК 351

Шевчук І.В.

к. наук із держ. упр., доцент
кафедри публічного управління
та адміністрування
Хмельницький університет
управління та права

Постановка проблеми у загальному вигляді. Питання економічної безпеки країни як базису національної безпеки потребує особливої уваги в умовах глобалізаційних перетворень. Нерівномірний розвиток регіонів, нестабільність національної економіки та збройний конфлікт із Російською Федерацією актуалізували необхідність захисту національних інтересів, що можливе через забезпечення економічної безпеки та окремих її складників.

Сфера економічної безпеки є тією сполучною ланкою, яка забезпечує стійкий взаємозв'язок між складниками національної безпеки, ефективна взаємодія яких призведе до реалізації національних інтересів та захисту суверенності держави, що потребує беззаперечної підтримки з боку органів публічного адміністрування й усіх суб'єктів національної економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питання системи економічної безпеки держави та її окремих складників займалася низка вчених (це роботи Т.Г. Васильцева, В.М. Гейця, Т.М. Гладченко, Я.А. Жаліло, С.В. Козловського, В.І. Мунтіяна, Г.П. Ситника, В.Т. Шлемка, Т.В. Цвігуна). Разом із тим проведений нами аналіз наукових публікацій свідчить про те, що елементи системи економічної безпеки держави були досліджені неповною мірою.

Мета статті – узагальнення поглядів та різних позицій щодо структурних елементів системи економічної безпеки держави.

Вклад основного матеріалу. Вважаємо за потрібне наголосити на тому, що нині відсутнє законодавче трактування поняття «економічна безпека держави». Єдиним нормативно-правовим документом, який має рекомендаційне значення, в якому наявне трактування вище зазначеного терміна «економічна безпека держави», є Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України» від 29 жовтня 2013 р. № 1277 [1]. Відповідно до зазначеного документа, поняття визначається як «стан національної економіки, який дає змогу зберігати стійкість до внутрішніх та зовнішніх загроз, забезпечувати високу конкурентоспроможність у світовому економічному середовищі і характеризує здатність національної економіки до сталого та збалансованого зростання».

Економічна безпека держави є складним поняттям, яке характеризує спроможність економічної системи підтримувати власне функціонування на необхідному рівні за умови повного і своєчасного забезпечення ресурсами з боку держави та господарюючих суб'єктів [2, с. 37].

Загалом економічна безпека держави є системою, яка акумулює низку структурних елементів, які в сукупності становлять ядро зазначеного поняття. До ключових елементів належать:

- 1) об'єкти економічної безпеки держави;
- 2) суб'єкти економічної безпеки держави;
- 3) рівні економічної безпеки держави;
- 4) складники економічної безпеки держави;
- 5) чинники, що впливають на рівень економічної безпеки держави;
- 6) потенційні та реальні загрози;
- 7) показники або індикатори оцінки стану економічної безпеки;
- 8) заходи забезпечення економічної безпеки з метою зміцнення національної безпеки держави та захисту національних інтересів.

Об'єктами економічної безпеки держави є, насамперед, національна економіка й дотичні до неї сфери, держава, суспільство та його інститути, а також окрема особа.

До суб'єктів економічної безпеки України належать державні інститути в особі галузевих міністерств й інших органів державної влади, митних та фіскальних органів, страхових компаній, учасники фондового ринку, виробники та споживачі вітчизняної продукції.

Враховуючи те, що поняття «економічна безпека» є багатоаспектним, варто розглянути це поняття з позиції багаторівневості національної економіки як системи. Низка науковців єдині в тому, що рівні економічної безпеки ранжуються, проте мають свій погляд щодо такого поділу. Так, Я.А. Жаліло визначає три рівні економічної безпеки (рівень індивідуума, рівень суб'єкта господарювання та рівень держави) як неподільні елементи єдиної системи, що характеризуються тісним взаємозв'язком [3, с. 88]. Своєю чергою, розширив рівні економічної безпеки завдяки галузі Т.М. Гладченко, який вбачав доцільним поділ на такі рівні: державний, регіональний, галузевий, рівень підприємства й особи [4, с. 5–7]. Схожу класифікацію запропонував Т.Г. Васильців, який виокремив економічну безпеку держави, регіонів, галузево-секторального сектору, суспільства та людини [5, с. 15].

Ми підтримуємо узагальнені погляди науковців на виділення рівнів економічної безпеки, зокрема вважаємо вартою уваги пропозицію Я.А. Жаліло щодо включення до рівнів економічної безпеки міжнародного рівня.

Далі розглянемо кожен рівень детальніше:

- 1) міжнародний рівень економічної безпеки представлений світовою економікою;
- 2) макрорівень, або державний, формується суб'єктами господарювання усіх галузей та регіонів, від стабільності якого залежить

баланс розвитку і функціонування елементів на нижчих рівнях;

- 3) мезорівень, тобто рівень регіону;
- 4) галузевий рівень, який формує сукупність суб'єктів господарювання, для яких характерний однопрофільний, одногалузевий характер роботи;
- 5) рівень суб'єкта господарювання.

Між усіма рівнями економічної безпеки існують прямі і зворотні зв'язки, що пояснюється тим, що економічна безпека держави – це система пов'язаних між собою елементів, при чому зміни в одному призведуть до змін в інших рівнях. Це потребує моніторингу чинників, що впливають позитивно чи негативно на елементи кожного рівня економічної безпеки.

Серед чинників, які можуть впливати як позитивно, так і негативно на економічну безпеку країни, можна виділити:

- 1) структура та рівень ВВП;
- 2) обсяги зовнішнього та внутрішнього боргу країни;
- 3) темпи відтворювальних процесів. Зниження відтворюваності процесів у різних сферах призводить до структурних деформацій в економічній сфері;
- 4) рівень залежності національної економіки держави від зовнішніх кредитів та міжнародної допомоги;
- 5) частка іноземного капіталу у стратегічних галузях економіки;
- 6) рівень використання паливно-енергетичних ресурсів й державна політика попередження енергозалежності;
- 7) рівень інвестиційної й інноваційної залежності та науково-технічного та технологічного потенціалу. Зниження показників у зазначених напрямках беззаперечно призведе до зменшення інвестиційної привабливості країни та скорочення обсягів грошових вливань в економіку країни. Необхідно активізувати стратегічні дослідження можливості інноваційного розвитку економіки та держави;

8) структура та обсяги експорту та імпорту. Нестабільність економіки може призвести до імпортозалежності та формування нераціональної структури експорту із переважанням продукції сировинного характеру;

9) ефективність антимонопольної політики. Неефективна антимонопольна політика створює загрозу формування природних монополій, що ускладнить умови функціонування конкурентного середовища.

Ще одним компонентом системи економічної безпеки є її складники, які мають низку визначень. Так, В.М. Геєць складниками економічної безпеки держави вважає

фінансову, енергетичну, соціальну, демографічну, продовольчу, інноваційно-технологічну, зовнішньоекономічну та екологічну безпеку [6, с. 14]. Деякі науковці розділили складники економічної безпеки держави на внутрішні й зовнішні. Цієї позиції дотримується і В.В. Мунтіян, який виокремлював сировинно-ресурсну, фінансову, енергетичну, соціальну, демографічну, військово-економічну, технологічну, екологічну безпеку та тіньову економіку [7, с. 459]. На відміну від В.В. Мунтіяна, науковець В.Т. Шлемко зосередив увагу на зовнішньоекономічній безпеці, проте виділяв схожі внутрішні складники: внутрішніми складниками він вважає сировинно-ресурсну, фінансову, енергетичну, військово-економічну, технологічну, демографічну, продовольчу, соціальну та екологічну безпеку [8, с. 143]. О. Олійничук, проаналізувавши загрози національним інтересам держави в економічній сфері, визначені у Законі України «Про основи національної безпеки» від 19.06.2003 р., виокремила такі складники економічної безпеки держави, як фінансова, виробнича, інвестиційна, інноваційна, енергетична, продовольча, макроекономічна та зовнішньоекономічна безпека [9, с. 95–96]. Відповідно до Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки до складників економічної безпеки держави належать макроекономічна, зовнішньоекономічна, енергетична, фінансова, продовольча, соціальна, демографічна, виробнича, інноваційно-інвестиційна безпека [1].

Оцінюється економічна безпека також і за певними показниками, які являють собою параметри, що здатні сформулювати загальне уявлення про стан економічної безпеки, параметри її стійкості й мобільності. До таких показників належать: рівень, динаміка та структура ВВП; обсяги та темпи розвитку промислової галузі; ефективність використання природно-ресурсного, виробничого та науково-технічного потенціалів; конкурентоспроможність національної економіки як на зовнішньому, так і на внутрішньому ринках; темпи інфляції та коливання валютного курсу; якість життя населення, рівень доходів; розмір зовнішнього та внутрішнього державного боргу, енергозалежність держави тощо. За допомогою аналізу нормативних значень та відхилень за такими показниками можна зробити перелік основних загроз визначеній сфері.

Потенційні та реальні загрози економічній безпеці держави потребують виваженої політики держави з метою усунення та попередження причин їх прояву, формування з виробленням комплексу превентивних захо-

дів. Саме тому актуальним є правильне визначення впливу загроз, внутрішніх і зовнішніх, та заходів державної політики у відповідному напрямі.

Г. Ситник зазначає, що при визначенні поняття «загроза» є важливим визначення її сприйняття, бо саме від цього залежить вибір сил, засобів, форм, методів, способів реагування на загрозу. Очевидно, що ключову роль відіграє якість та повнота зібраної інформації про фактори (явища, події, процеси), які породжують загрози [10, с. 135].

У Законі України «Про основи національної безпеки України» визначено поняття «загрози національній безпеці», що являють собою наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України [11].

Щодо загроз в економічній сфері, то економічну безпеку можна визначити як спроможність національної економіки забезпечити незалежний розвиток, стабільність інститутів громадянського суспільства, достатній оборонний потенціал держави за різних несприятливих умов та подій, здатність держави захистити національні інтереси від зовнішніх і внутрішніх загроз [12, с. 151].

До сукупності загроз, що активно проявляються у всіх сферах життя та несуть негативні наслідки як для економіки держави, так і для кожного громадянина, належать:

- 1) низький рівень конкурентоспроможності економіки;
- 2) знецінення національної валюти та нестабільність валютного курсу;
- 3) цінові коливання на світових енергетичних ринках;
- 4) зростання частки тіньового сектора;
- 5) зростання промислового виробництва;
- 6) зростання рівня економічної злочинності;
- 7) зниження рівня економічної активності, насамперед, інвестиційної;
- 8) експортно-імпортна незбалансованість;
- 9) зростання рівня зовнішнього боргу та нерациональне використання іноземних кредитів;
- 10) стагнація аграрного сектору;
- 11) зниження платоспроможності населення;
- 12) посилення міжнаціональної напруги;
- 13) корупційність владних інститутів;
- 14) зацікавленість великого бізнесу у нерегульованості соціально-економічної ситуації та відсутності державного контролю та нагляду.

Розробка комплексу заходів та напрямів державної політики щодо попередження виникнення та ліквідації наслідків впливу загроз на економічну безпеку потребує зусиль

та відповідної нормативно-правової й наукової бази. Перспективними напрямками роботи є:

1) вдосконалення наявного нормативно-правового забезпечення, зокрема в частині посилення захисту економічної та інформаційної безпеки) Проте у нових нормативно-правових актах необхідно звертати не тільки на актуальні загрози, а й на потенційні, спрогнозувати можливі конфлікти та методи їх попередження) Особливо це стосується прикордонних областей;

2) структурна перебудова органів публічної влади;

3) реструктуризація та модернізація національної економіки;

4) стабілізація національної грошової валюти;

5) активізація підприємницької діяльності та державної підтримки малого і середнього бізнесу через зменшення митного та податкового навантаження, надання преференції вітчизняним виробникам;

6) створення умов для встановлення макроекономічної рівноваги;

7) модернізація воєнно-промислового комплексу;

8) стимулювання науково-технічного розвитку країни;

9) створення ефективної системи захисту інформаційної безпеки з метою попередження кібератак;

10) врегулювання питання ведення бізнесу та підтримування партнерських відносин із країною-агресором.

Висновки. Отже, економічна безпека країни – це стан держави та інститутів влади, за якого максимально забезпечуватиметься захист національних інтересів, у тому числі економічних, та соціально орієнтований розвиток країни. Головним пріоритетом національних інтересів, з огляду на політичну ситуацію, є захист державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів, недопущення втручання у внутрішні справи держави. Визначена мета можна буде

досягнута за належного рівня економічної безпеки й стабільної національної економіки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29 жовтня 2013 р. № 1277. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13>.

2. Козловський С.В., Жураківський Є.С. Теоретико-методологічні підходи до визначення категорії «економічна безпека» та складових економічної безпеки України. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2016. Вип. 2 (118) С. 20–23.

3. Жаліло Я.А. Теорія та практика формування ефективної економічної стратегії держави: монографія. К.: НІСД, 2009. 336 с.

4. Гладченко Т.М. Науково-методичні основи створення механізму державного управління і регулювання системи безпеки підприємницької діяльності: регіональний аспект: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 «Механізми державного управління». Донецьк, 2004. 20 с.

5. Васильців Т.Г. Економічна безпека підприємства України: стратегія та механізми зміцнення: монографія. Львів: Арал, 2008. 384 с.

6. Моделювання економічної безпеки: держава, регіон, підприємство / В.М. Геєць, М.О. Кизим, Т.С. Клебанова та ін.; за ред. В.М. Гейця. Х.: ВД «Інжек», 2006. 240 с.

7. Мунтіян В.І. Економічна безпека України: монографія. К., 1999. 462 с.

8. Шлемко В.Т. Економічна безпека України: сутність і напрямки забезпечення / В.Т. Шлемко, І.Ф. Білько. К., НІСД, 1997. 144 с.

9. Олійнічук О. Система економічної безпеки держави та рівні її формування: концептуальні аспекти. Галицький економічний вісник. 2015. № 1 (48). С. 93–100.

10. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади). К.: НАДУ, 2011. 730 с.

11. Закон України «Про основи національної безпеки України» URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

12. Цвігун Т.В. Економічна безпека в системі національної безпеки України. Економіка та суспільство. 2017. Вип. 11. К. С. 150–156.

ФАКТОРИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ В УКРАЇНІ

FACTORS OF FORMATION OF THE STATE POLICY OF INNOVATIVE DEVELOPMENT OF AGRICULTURAL SECTOR IN UKRAINE

У результаті теоретичного узагальнення та порівняння поглядів провідних науковців до визначення змісту факторів формування державної політики інноваційного розвитку аграрного сектору обґрунтовано власний підхід. Встановлено, що для формування державної політики інноваційного розвитку аграрного сектору в Україні необхідно мати чітке уявлення про структуру інноваційного потенціалу аграрного сектору, взаємозв'язки між його компонентами, про систему та фактори, що дозволяють найбільш повно й ефективно реалізувати на практиці закладені в ньому можливості. З метою формування ефективної державної політики інноваційного розвитку аграрного сектору запропоновано класифікацію факторів, які на неї впливають: продуктивність заходів (сповільнюючі, імпульсивні); спосіб впливу (архітектурні, перешкоджаючі); склад інфраструктури (виробничо-технологічні, фінансові, інформаційно-комунікаційні, кадрове забезпечення); за масштабом впливу (фактори глобального рівня, макрорівня, мезорівня, мікрорівня).

Ключові слова: державна політика, управління, інноваційний розвиток, аграрний сектор, фактори.

В результате теоретического обобщения и сравнения взглядов ведущих ученых к определению содержания факторов формирования государственной политики инновационного развития аграрного сектора обоснованно собственный подход. Установлено, что для формирования государственной политики инновационного развития аграрного сектора в Украине необходимо иметь четкое представление о структуре инновационного потенциала аграрного сектора, взаимосвязи между его компонентами, о системе и факторах, позволяющие наиболее полно и эффективно реализовать на практике заложенные в нем возможности. С целью формирования эффективной

государственной политики инновационного развития аграрного сектора предложена классификация факторов, которые на нее влияют: производительность мероприятий (замедляя, импульсивные) способ воздействия (архитектурные, препятствующие) состав инфраструктуры (производственно-технологические, финансовые, информационно-коммуникационные, кадровое обеспечение); по масштабу воздействия (факторы глобального уровня, макроуровня, мезорівня, микроуровня).

Ключевые слова: государственная политика, управление, инновационное развитие, аграрный сектор, факторы.

As a result of the theoretical generalization and comparison of the views of leading scientists, the own approach has been substantiated to determine the content of the factors of the formation of the state policy of innovative development of the agrarian sector. It has been established that in order to formulate the state policy of innovation development of the agrarian sector in Ukraine, it is necessary to have a clear idea of the structure of the innovative potential of the agrarian sector, the interrelations between its components, the system and factors that allow the most fully and effectively to implement in practice the opportunities laid down in it. In order to form an effective state policy for innovative development of the agrarian sector, a classification of the factors influencing it is proposed: productivity of measures (slow-down, impulsive); way of influence (architectural, obstacles); structure of infrastructure (production-technological, financial, information-communication, staffing); by scale of influence (factors of the global level, macro level, mezzanine, micro level).

Key words: state policy, management, innovation development, agrarian sector, factors.

УДК 351:338.432

Шестаковська Т.Л.

к. екон. н., провідний науковий співробітник
Чернігівський національний технологічний університет

Постановка проблеми. Розвиток аграрного сектору полягає у формуванні особливого механізму взаємодії учасників інноваційного процесу, який реалізується в умовах ефективного функціонування державної політики, яка створює базис для активізації інноваційної діяльності в країні та аграрному секторі зокрема, формує попит на інновації та забезпечує процес перманентного їх генерування, впровадження та комерціалізації. Для успішного вирішення таких завдань, а саме формування державної політики інноваційного розвитку аграрного сектору в Україні, доцільно володіти інформацією про рівень інноваційного розвитку, структуру інноваційного потенціалу аграрного сектору, систему та фактори,

які сприяють своєчасній та ефективній комерціалізації інновацій із використання наявного інноваційного потенціалу галузі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У вітчизняній науковій літературі розгляду факторів, які впливають на формування державної політики інноваційного розвитку країни та аграрного сектору зокрема, приділяється значна увага. У працях Н. Бондарчук А. Землянкіна, О. Караванського, О. Ладюк, В. Семиноженка, Н. Гончарової, М. Згуровського представлено вплив факторів, які впливають на становлення передумов активізації інноваційної діяльності, визначають відповідні стимули та мотиви діяльності суб'єктів аграрного сектору, встановлюють темпи та масштаби розповсю-

дження інновацій у національній економіці. Н. Гончарова основними факторами інноваційного розвитку вважає наявність новаторських цілей, інноваційних засобів їх досягнення, можливостей відтворення інноваційної спрямованості на збалансованій основі [1].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У науковій літературі немає єдиного підходу щодо структуризації факторів, які впливають на формування державної політики інноваційного розвитку аграрного сектору. Відсутність такої структуризації стримує формування державної інноваційної політики, яка посилить вплив стимулюючих, й послабить – дестимулюючих факторів на інноваційний розвиток аграрного сектору.

Метою статті є дослідження науково-прикладних засад оцінки факторів формування державної політики інноваційного розвитку аграрного сектору.

Виклад основного матеріалу. На кожному рівні розвитку суб'єктів аграрного сектору будуть властиві індивідуальні фактори, які мають суттєвий вплив на державну інноваційну політику. Запропоновано авторський підхід до класифікації факторів, які впливають на формування державної політики інноваційного розвитку аграрного сектору за рядом ознак (рис. 1).

Враховуючи те, що аграрний сектор України активно впливається в систему міжнародних господарських зв'язків (транскордонне співробітництво) у спектрі факторів інноваційного розвитку варто розглядати фактори глобального рівня та макрорівня. За масштабами впливу фактори, які визначають особливості інноваційного розвитку аграрного сектору, поділяються на фактори глобального рівня, макро-, мезо- та мікрорівня. Зв'язкам зі світовим співтовариством у рамках реалізації інноваційних проектів сприяє ефективний “перелив знань”, обмін досвідом, прискорення тиражування інновацій. Міжнародна конкуренція є чинником глобального рівня, дія якого може проявлятися на рівні держави, регіонів та суб'єктів господарювання. Фактори макро- і мезорівня багато в чому визначають успішність реалізації конкретних інноваційних проектів, адже задають рамки можливостей для їх реалізації. Завдання держави полягає у формуванні сприятливих макроекономічних умов для припливу інвестицій в інноваційну діяльність суб'єктів аграрного сектору. У свою чергу рівень державної активності залежать від економічних циклів у країні.

У період кризи економіки варто забезпечити впровадження базових інновацій, що сприяють значному удосконаленню потреб

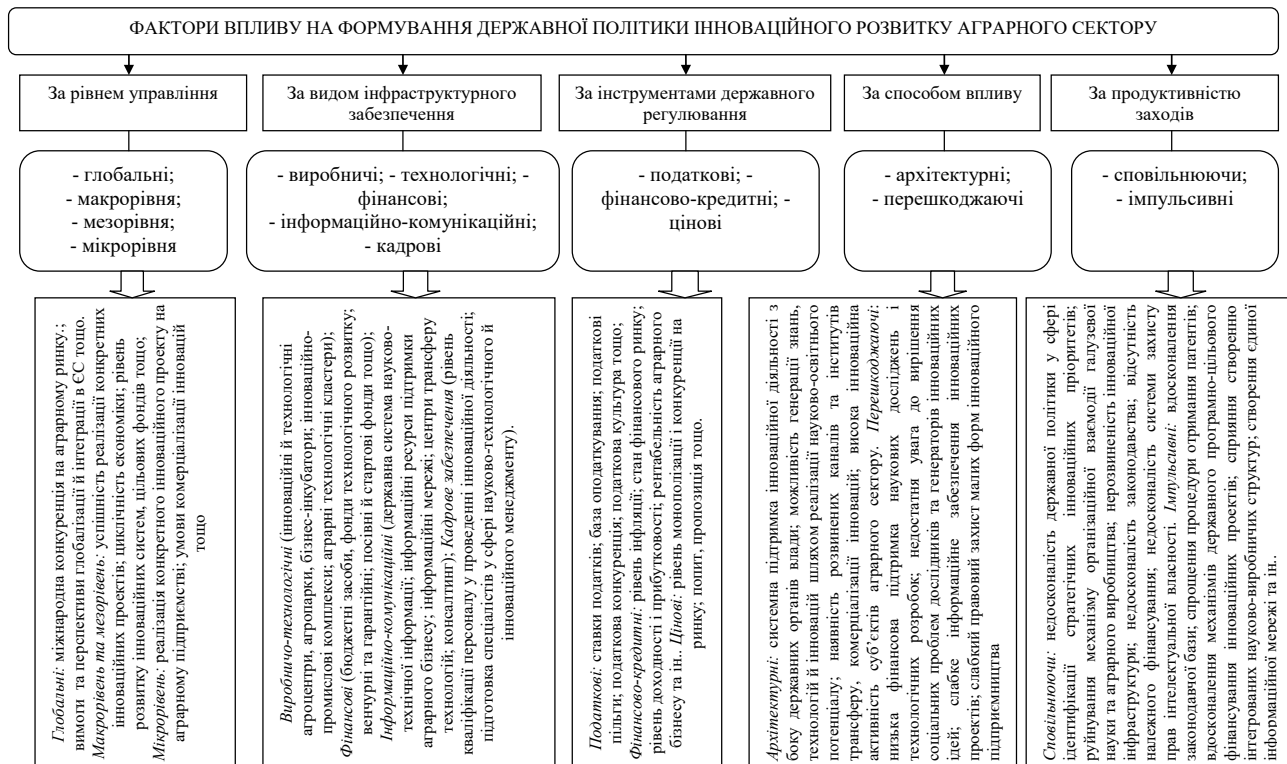


Рис. 1. Фактори формування державної політики інноваційного розвитку аграрного сектору в Україні*

*Джерело: розроблено автором

з метою отримання довгострокового позитивного ефекту від впровадження інновацій в аграрному секторі. Тому активне державне втручання у цей період сприяє економічному зростанню та виходу з кризи. Після цього, на стадії росту економіки країни, втручання держави в інноваційну сферу носить фрагментарний характер. Участь держави у розвитку інноваційної діяльності в країні, та аграрного сектору зокрема, може бути як прямою (адресна підтримка стратегічно важливих інновацій), так і непрямую (створення інноваційної інфраструктури, законодавче забезпечення інноваційного процесу). Саме ці фактори найбільшою мірою вплинули на інноваційний розвиток аграрного сектору. Вплив цих факторів посилюється незадовільним станом ефективно діючих аграрних науково-дослідних лабораторій, низьким рівнем адаптованості науково-дослідних аграрних установ до ринкових умов, відсутністю відповідних ринків науково-технічної продукції.

Для розробки ефективної державної політики інноваційного розвитку та відповідної системи управління необхідно визначити фактори, які стають на перешкоді. Фактори поділено на три групи: соціально-економічні, виробничо-технологічні й організаційно-інституційні. До соціально-економічних факторів відносяться нестача коштів в аграрному секторі для забезпечення інноваційного розвитку, нестача фінансової підтримки з боку держави, низький платоспроможний попит на інноваційні продукти, висока вартість реалізації інновацій, тривалі строки їх окупності, брак кваліфікованого персоналу.

До виробничо-технологічних факторів належать низький інноваційний потенціал країни та аграрного сектору зокрема, недостатність інформації про нові технології, ринки збуту; несприйнятливості суб'єктів господарювання до нововведень; обмежене коло можливостей для кооперування з іншими суб'єктами господарювання й науковими організаціями.

В організаційно-інституційні фактори входять: відсутність необхідності у нововведеннях унаслідок наявності ранніх інновацій; недосконалість законодавчих і нормативно-правових документів, які регулюють та стимулюють інноваційну діяльність в аграрному секторі; невизначеність строків інноваційного процесу; нерозвиненість інноваційної інфраструктури (посередницькі, інформаційні, юридичні, банківські, інші послуги); нерозвиненість ринку технологій.

Головним шляхом вирішення завдань щодо своєчасного й оптимального забезпечення інноваційного розвитку аграрного сектору

є створення соціально-економічних умов для інноваційної сприйнятливості аграрного виробництва. Під інноваційною сприйнятливостю ми розуміємо здатність аграрного сектору до генерування та реалізації інновацій [2-3].

Очевидним є той факт, що в аграрному секторі може спостерігатися відсутність соціально-економічної зацікавленості до інновацій. Справа в тому, що будь-яке серйозне нововведення, яке пов'язане з технічним переозброєнням аграрного виробництва, модернізацією технічної бази, відповідає довгостроковим інтересам галузі. Багато в чому соціальні завдання відбивають поточні інтереси, внаслідок цього виникає протиріччя між техніко-економічними й соціальними завданнями, між довгостроковими і поточними інтересами суб'єктів аграрного сектору та населення.

На сьогоднішній день мало ресурсів вкладається у відновлення виробництва, розробку й освоєння принципово нової техніки внаслідок того, що інноваційний процес спочатку викликає падіння прибутку, тоді як суб'єктам аграрного виробництва удається успішно збільшувати його за рахунок реалізації старої або частково модернізованої продукції за монопольно високими цінами.

Отже, сприйнятливості аграрного сектору до інновацій залежить від "стартових" умов, а саме: від підготовленості до перетворень. Ступінь підготовленості характеризується техніко-економічним рівнем аграрного виробництва [4]. Головним при цьому є визначення стратегії технічного розвитку. Критерієм економічної доцільності (стимулом) технічного розвитку на основі інновацій у аграрному секторі може бути потреба в розширенні масштабів виробництва традиційної для аграрного сектору продукції або освоєння нових її видів за умови конкурентоспроможності й достатньої ефективності аграрного виробництва. Якщо створені певні попередні умови для технічних перетворень і правильно обрана стратегія технічного розвитку, то аграрний сектор буде зацікавлений і сприйнятливий до перетворень на основі нововведень.

Нововведення частіше впроваджуються в тих суб'єктах господарювання, де є високопрофесійні фахівці, які переконані, що такі нововведення необхідні їм для роботи (якщо це нововведення, яке стосується виробничого, наукового або збутового процесу). З огляду на цю обставину, сприйнятливості аграрного сектору до нововведень залежить, швидше за все, від думки фахівців, ніж від рішень менеджерів. Тому необхідно завжди висувати підвищені вимоги при

найманні працівників відносно їх знань, досвіду й кваліфікації. Це буде сприяти не тільки підвищенню ефективності державної інноваційної політики, але й поліпшенню всієї діяльності аграрного сектору в Україні. Тобто варто заохочувати створення й функціонування інноваційних фінансових організацій (банків, фондів тощо), які фінансують науково-технічні інновації на комерційній основі.

Істотними факторами, які впливають на формування державної політики інноваційного розвитку аграрного сектору, на нашу думку, є такі: науково-технічні; ресурсне забезпечення; загальноекономічні фактори.

За таким підходом враховують ще ряд факторів, які визначають масштаби й темпи інноваційної діяльності при формуванні державної політики інноваційного розвитку аграрного сектору [5-6].

Масштаби здійснення інноваційної діяльності та інноваційного розвитку визначені під впливом таких факторів:

- фактор невизначеності, який не завжди дозволяє передбачити доцільність реалізації того чи іншого напрямку науково-технічного розвитку;

- адекватність планів, що погоджують стадію НДР з виробництвом, збутом та післяреалізаційним обслуговуванням, із стадією інноваційної дифузії – модифікацією й модернізацією виробленої продукції та припиненням її виробництва;

- складність забезпечення відповідності короткострокових тенденцій розвитку національного господарства в цілому та окремих господарюючих суб'єктів довгостроковим концепціям інноваційного розвитку;

- ступінь орієнтованості інноваційної діяльності аграрного сектору на потребах країни;

- складність забезпечення відповідності рівня інноваційного розвитку аграрного сектору міжнародному рівню у складі аналогічних показників;

- виявлення й підтримка конкурентоспроможності вітчизняних аграрних інновацій на світовому ринку;

- ступінь ризикованості нововведень у вітчизняній практиці;

- надійність правового захисту підприємства у сфері наукових досліджень та інноваційної діяльності;

- ступінь державної участі в інноваційній діяльності, пов'язані з ресурсною підтримкою венчурної діяльності й замовленнями на розробку нововведень [7].

Ґрунтуючись на знанні факторів, що істотно визначають динаміку інноваційного розвитку аграрного сектору, можна охарактеризувати

її параметри і на цій основі виробити рекомендації, пов'язані з розробкою стратегії стійкого економічного зростання інноваційного розвитку аграрного сектору та держави в цілому.

На нашу думку, вплив факторів, що визначають масштаби й напрями науково-технічного розвитку аграрного сектору, багато в чому обумовлений співвідношенням сфер науково-технічної та інноваційної діяльності. Масштаби діяльності у сфері науково-технічних розробок істотно можуть визначати розміри інноваційного потенціалу аграрного сектору, якими володіють як окремі суб'єкти господарювання, так і аграрний сектор в цілому. Тому аналіз факторів, що визначають динаміку інноваційного розвитку аграрного сектору і сфери наукових і науково-технічних розробок, необхідно вести за групами факторів, сформованих залежно від ступеня впливу їх на інноваційний розвиток аграрного сектору.

Сучасний стан самої системи державного управління, зокрема діяльністю та формуванням підприємницького середовища, перебуває не на належному рівні. Минув досить великий період ринкових перетворень, отже, й сама система управління потребує оновлення, модифікації. Ми маємо статус країни з ринковою економікою, тому всі методи управління, розвитку мають бути приведені у відповідність з вимогами сьогодення.

Висновки. Нині в Україні присутні майже всі ланки господарського механізму, здатного продукувати конкурентоспроможну аграрну продукцію. Проблема, як така, сьогодні полягає в площині організації їх ефективної взаємодії з огляду на потрібний державі результат. Основним змістом ефективної державної політики інноваційного розвитку аграрного сектору має стати координація злагодженої роботи усіх ланок господарського механізму, налаштованого на продукування конкурентоспроможної високотехнологічної інноваційної аграрної продукції. Результатом цього має стати істотне прискорення економічного зростання країни та конкурентоспроможності її економіки.

Вважаємо, що сучасна ситуація в інноваційній сфері робить нагальною розробку такої державної політики, яка забезпечила б розширене відтворення об'єктної бази інноваційної діяльності та незворотний вплив інновацій на прискорене економічне зростання країни. У цьому зв'язку головним завданням є консолідація зусиль законодавців, урядових, наукових, бізнесових кіл суспільства на оптимальному комплексному вирішенні методо-

логічних, стратегічних і тактичних проблем формування національної інноваційної системи, на виробленні стратегії інноваційного розвитку України в умовах глобалізаційних викликів, що дає змогу відкрити перспективи для впровадження інноваційної моделі розвитку країни, забезпечити її конкурентоспроможність.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гончарова Н.П. Інноваційна економіка: проблеми і пріоритети. Актуальні проблеми економіки. 2009. № 6. С.11–19.

2. Груба Г.І. Розвиток інноваційної діяльності в Україні: теорія, методологія, стратегія державної політики: монографія / Г.І. Груба. Київ: ТОВ "ДКС центр". 2009. 364 с.

3. Бондарчук Н.В. Аналіз інноваційної діяльності промислових підприємств в Україні. Економіка та держава. 2011. № 4. С. 143-145.

4. Андросчук Г.А. Стимулювання інноваційної діяльності. Стратегія економічного розвитку України. 2001. № 1–3. С.177–184.

5. Ладюк О.Д. Інноваційна діяльність – фактор глобального розвитку. Проблеми науки. 2010. № 1. С. 18–21

6. Шпак Ю.В. Аграрний сектор національної економіки в умовах глобалізації ринків: теорія та практика державного управління: монографія / Ю.В. Шпак; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Донецьк: Юго-Восток, 2011. 514 с.

7. Макаренко П.М. Формування інституційної системи державної підтримки аграрного сектора України. Держава та регіони. 2009. № 2. С. 109-112.

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

НОТАТКИ

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 8

Коректура • О. Буркало

Комп'ютерна верстка • Н. Кузнецова

Формат 60x84/8. Гарнітура Pragmatica.
Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 11,94. Ум.-друк. арк. 13,95.
Підписано до друку 03.12.2018. Наклад 100 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.
Телефон +38 (0552) 39-95-80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 4392 від 20.08.2012 р.