

ISSN 2414-05-62

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСАМБЛЕЯ ДОКТОРІВ
НАУК З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ PUBLIC MANAGEMENT

№ 1(2) – березень 2016

*Збірник підготовлений у науковому партнерстві
з Українською Технологічною Академією*



Українська
Технологічна Академія



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



THE NETWORK OF INSTITUTES AND
SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2016

Редакція

Головний редактор
Романенко Євген Олександрович,
доктор наук з державного управління,
доцент, академік Української Технологічної
Академії
Випусковий редактор *Ю. А. Носанчук*
Комп'ютерне макетування *Н. В. Коваленко*

Публічне урядування
Свідоцтво KB 21596-11496 P

Видається з листопада 2015 року
Періодичність: 1 раз на квартал + 1 на рік
Друкується за рішенням Вченої ради
Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 3 від 30.03.2016)

Відповідальність за зміст, достовірність фактів,
цитат, цифр несуть автори матеріалів. Редакція за-
лишає за собою право на незначне редагування
і скорочення (зі збереженням авторського стилю та
головних висновків). Редакція не завжди поділяє
думки авторів та не несе відповідальність за надану
ними інформацію. Матеріали подано
в авторській редакції.

Передрук — тільки з дозволу редакції.

Адреса редакційної колегії: Андріївський узвіз,
буд. 11, оф. 68, м. Київ, Україна, 04070
E-mail: Assembly2015@ukr.net
www.vadnd.org.ua

Адреса видавництва:
ДП «Видавничий дім «Персонал»
просп. Червонозоряний, 119, літ. XX,
Київ, Україна, 03039

Editorial

Editorial in Chief
Romanenko Yevhen Oleksandrovykh,
Doctor of sciences in Public Administration,
Associate Professor, Academician of the Ukrainian
Technological Academy
Managing Editor *Y. A. Hosanchuk*
Computer modeling *H. V. Kovalenko*

Public management
Certificate KB 21596-11496 P

Published from november 2015
Pereodidity: 4 times on a year + one
Published by the decision of Academic council of
Interregional Academy of Personnel Management
(protocol № 3 from 30.03.2016)

The authors are responsible for the content,
accuracy of the facts, quotes, numbers. The editors
reserves the right for a little change and reduction
(with preservation of the author's style and main
conclusions). Editors can not share the world
views of the authors and are not responsible for the
information provided. Materials filed
in the author's edition.

Reprinting — with the editorial's permission strictly.

Address of the editorial board: 11, Andriyivskyy
Descent, office 68, Kyiv, Ukraine, 04070
E-mail: Assembly2015@ukr.net
www.vadnd.org.ua

Address of the editorial:
SC «Publishing house «Personal»
ave. Chervonozoryanyj, 119 lit. XX,
Kyiv, Ukraine, 03039



Українська
Технологічна Академія



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



THE NETWORK OF INSTITUTES AND
SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Головний редактор — Романенко Євген Олександрович, доктор наук з державного управління, доцент, академік Української Технологічної Академії

Редакційна колегія

1. Андрущенко Тетяна Вікторівна — доктор політичних наук, професор.

Місце роботи, посада: провідний науковий співробітник Інституту вищої освіти Національної академії педагогічних наук України.

2. Афонін Едуард Андрійович — доктор соціологічних наук, професор.

Місце роботи, посада — професор Національної академії державного управління при Президентові України.

3. Бова Тетяна В'ячеславівна — доктор наук з державного управління, доцент.

Місце роботи, посада: Херсонський національний технічний університет, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування.

4. Бодров Володимир Григорович — доктор економічних наук, професор.

Місце роботи, посада: завідувач кафедри управління національним господарством та економічної політики Національної академії державного управління при Президентові України.

5. Бульба Володимир Григорович — доктор наук з державного управління, професор.

Місце роботи, посада: декан факультету підготовки магістрів державного управління Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

6. Бутирська Тетяна Олександрівна — доктор наук з державного управління, доцент.

Місце роботи, посада: професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу.

7. Валевський Олексій Леонідович — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник.

Місце роботи, посада: провідний науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень.

8. Вендт Ян Анджей — доктор хабілітований наук про Землю в сфері географії, професор.

Місце роботи, посада: заступник директора з питань науки та розвитку Інституту океанографії та географії Гданського університету.

9. Гасвська Лариса Анатоліївна — доктор наук з державного управління, доцент.

Місце роботи, посада: доцент кафедри управління освітою Національної академії державного управління при Президентові України.

10. Гвожджевiч Сильвiя — кандидат наук.

Місце роботи, посада: кафедра адміністрації та національної безпеки Державної професійної вищої школи ім. Якуба з Парадижу в Гожові-Великопольському (Гожув-Великопольський, Польща).

11. Гечбайя Бадри Нодпрвич — доктор економічних наук, Асоційований професор.

Місце роботи, посада: Батумський державний університет ім. Шота Руставелі. Факультет економіки і бізнесу. Керуючий департаменту управлінням бізнесу.

12. Гурковський Володимир Ігорович — доктор наук з державного управління.

Місце роботи, посада: перший заступник директора ВГО "Центр дослідження проблем публічного управління".

13. Дацiй Надiя Василiвна — доктор наук з державного управління, професор.

Місце роботи, посада: професор кафедри менеджменту зовнішньоекономічної діяльності та адміністративного менеджменту Академії муніципального управління.

14. Девадзє Анзор Хемидович — кандидат економічних наук, доктор економіки, професор.

Місце роботи, посада: Батумський державний університет ім. Шота Руставелі, факультет туризму;

15. Денисюк Світлана Георгіївна — доктор політичних наук, професор.

Місце роботи, посада: професор кафедри суспільно-політичних наук Вінницького національного технічного університету.

16. Довгань Валерій Іванович — доктор наук з державного управління, доцент.

Місце роботи, посада: професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права.

17. Драган Іван Олександрович — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник.

Місце роботи, посада: проректор з наукової роботи та міжнародних зв'язків Академії муніципального управління.

18. Драгомирецька Наталія Михайлівна — доктор наук з державного управління, професор.

Місце роботи, посада: професор кафедри філософських та соціально-політичних наук Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

19. Жулева Гергана — Доктор PhD.

Місце роботи, посада: виконавчий директор болгарської урядової “Програми доступу до інформації”.

20. Іваницька Ольга Михайлівна — доктор наук з державного управління, професор.

Місце роботи, посада: професор кафедри маркетингу та реклами Київського національного торговельно-економічного університету.

21. Козаков Володимир Миколайович — доктор наук з державного управління, професор.

Місце роботи, посада: Національна академія державного управління при Президенті України, професор кафедри державної політики та суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президенті України.

22. Корнієвський Олександр Анатолійович — доктор політичних наук, доцент.

Місце роботи, посада: завідувач сектору громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень.

23. Крюков Олексій Ігоревич — доктор наук з державного управління, професор.

Місце роботи, посада: професор кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України.

24. Литвин Юрій Олексійович — доктор наук з державного управління, професор.

Місце роботи, посада: завідувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Академії муніципального управління.

25. Лопушницький Іван Петрович — доктор наук з державного управління, професор.

Місце роботи, посада: херсонський національний технічний університет, завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування.

26. Миколайчук Микола Миколайович — доктор наук з державного управління, професор.

Місце роботи, посада: одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, професор кафедри економічної та фінансової політики.

27. Мікеладзе Едуард Важаєвич — кандидат економічних наук, професор.

Місце роботи, посада: Чічаурський навчальний університет ім. святої Тбел Абусерідзе, факультет економіки та бізнесу.

28. Молодцов Олександр Володимирович — доктор наук з державного управління, доцент.

Місце роботи, посада: професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти та газу.

29. Науменко Раїса Андріївна — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник.

Місце роботи, посада: Київський національний торговельно-економічний університет, професор кафедри менеджменту.

30. Наумкіна Світлана Михайлівна — доктор політичних наук, професор.

Місце роботи, посада: професор Державного закладу “Південноукраїнський національний педагогічний університет ім. К. Д. Ушинського (м. Одеса).

31. Непомнящий Олександр Михайлович — доктор наук з державного управління, кандидат економічних наук.

Місце роботи, посада: перший заступник голови Об’єднання організацій роботодавців “Всеукраїнська конфедерація роботодавців житлово-комунальної галузі України”.

32. Новак-Каляєва Лариса Миколаївна — доктор наук з державного управління, доцент.

Місце роботи, посада: професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України.

33. Новаченко Тетяна Василівна — доктор наук з державного управління, доцент.

Місце роботи, посада: професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президенті України.

34. Олуйко Віталій Миколайович — доктор наук з державного управління, професор.

Місце роботи, посада: голова Хмельницького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України.

35. Пархоменко-Купеців Оксана Ігорівна — доктор наук з державного управління.

Місце роботи, посада: головний науковий співробітник Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президенті України.

36. Пірен Марія Іванівна — доктор соціологічних наук, професор.

Місце роботи, посада: чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, завідувача кафедрою.

37. Плющ Руслан Миколайович — доктор наук з державного управління, доцент.

Місце роботи, посада: професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

38. Половцев Олег Валентинович — доктор наук з державного управління, професор.

Місце роботи, посада: професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

39. Радченко Олександр Віталійович — доктор наук з державного управління, професор.

Місце роботи, посада: професор надзвичайної Поморської академії в Слупську (Польща).

40. Ромат Євгеній Вікторович — доктор наук з державного управління, професор.

Місце роботи, посада: професор кафедри маркетингу та реклами Київського національного торговельно-економічного університету.

41. Руденко Ольга Мстиславівна — доктор наук з державного управління, доцент.

Місце роботи, посада: директор науково-дослідного інституту публічного адміністрування та менеджменту Чернігівського національного технологічного університету.

42. Ручка Анатолій Олександрович — доктор соціологічних наук, професор.

Місце роботи, посада: інститут соціології НАН України, головний науковий співробітник.

43. Саханенко Сергій Єгорович — доктор наук з державного управління, професор.

Місце роботи, посада: професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України.

44. Сіціньська Майя Володимирівна — доктор наук з державного управління.

Місце роботи, посада: професор кафедри філософії та політології Національного університету державної податкової служби України.

45. Соболева Наталя Іванівна — доктор соціологічних наук, старший науковий співробітник.

Місце роботи, посада: Інститут соціології НАН України, провідний науковий співробітник.

46. Сурай Інна Геннадіївна — доктор наук з державного управління, доцент.

Місце роботи, посада: професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ при Президентіві України, м. Київ.

47. Сурмін Юрій Петрович — доктор соціологічних наук, професор.

Місце роботи, посада: заслужений діяч науки і техніки України, дійсний член Української Академії політичних наук, дійсний член Академії соціальних технологій та місцевого самоврядування (м. Москва).

48. Суший Олена Володимирівна — доктор наук з державного управління, доцент.

Місце роботи, посада: інститут соціальної та політичної психології НАПН України, завідувач лабораторії.

49. Халецька Аліна Анатоліївна — доктор наук з державного управління, професор.

Місце роботи, посада: завідувач кафедри менеджменту організації та зовнішньоекономічної діяльності Волинського інституту економіки та менеджменту.

50. Філіпенко Тетяна В'ячеславівна — доктор наук з державного управління, професор.

Місце роботи, посада: професор Міжрегіональної академії управління персоналом.

51. Шайгородський Юрій Жанович — доктор політичних наук, доцент.

Місце роботи, посада: головний науковий співробітник Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

52. Шпак Юрій Валерійович — доктор наук з державного управління, професор.

Місце роботи, посада: професор кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування.

**Approved by meeting of co-founders
of printed mass media on March 18, 2016**

Editor in Chief — Yevhen Aleksandrovych Romanenko, Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Academician of the Ukrainian Technological Academy.

Editorial board

1. Tetiana Viktorivna Andrushchenko — Doctor of Political Science, professor.

Place of employment, position — leading researcher of the Institute of Higher Education of National Academy of Educational Sciences of Ukraine.

2. Eduard Andriyovych Afonin — Doctor of Social Sciences, Professor.

Place of employment, position — Professor of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

3. Tatiana Vyacheslavovna Bova — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor.

Place of employment, position — Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-

Government of the Kherson National Technical University.

4. Vladimir Grigorovich Bodrov — Doctor of economic science, professor.

Place of employment, position — Head of the Dept. of administration of National Economy and Economic Policy of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

5. Vladimir Grigorovich Bulba — Doctor of Science in Public Administration, Professor.

Place of employment, position — Dean of the Faculty of Masters Preparation of Public Administration of the Kharkov Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine;

6. Tatiana Aleksandrovna Butyrskaya – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor.

Place of employment, position – Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas.

7. Alexei Leonidovich Walewski – Doctor of science in Public Administration, Senior Researcher.

Place of employment, position-leading senior research of the National Institute of Strategic Studies.

8. Andrzej Jan Wendt – Habilitovany doctor of Earth Sciences in the field of geography, professor.

Place of employment, position – Deputy Director from questions of Science and Development of Institute of the Oceanography and Geography of the Gdansk University.

9. Larissa Anatoliivna Gayevska – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor.

Place of employment, position – Associate Professor of the Dept. of management of Education of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

10. Sylvia Hvozhdzhyevich – Candidate of Science.

Place of employment, position – Dept. of Administration and the National Security of State Higher Professional School. named Jakub from Paradyzhu in Lublin-Velykopolckomu (Gorzow Wielkopolski, Poland).

11. Badri Nodprovyeh Hechbayya – Doctor of Economics, professor Asotsiirovanyy.

Place of employment, position – Batumi State University of Shota Rustaveli. Faculty of Economics and Business. Managing of the Dept. of business management.

12. Vladimir Igorevich Hurkovskyy – Doctor of science in Public Administration.

Place of employment, position – First Deputy Director of the NGO “Center of studies of problems of public administration”.

13. Nadia Vasylivna Datsiy – Doctor of science in Public Administration, Professor.

Place of employment, position – Professor of the Dept. of Management of Foreign Activity and administrative management of the Academy of Municipal Management.

14. Anzor Hemydovych Devadze – Candidate of economic science, Doctor of Economics, professor.

Place of employment, position – Sh. Rustaveli Batumi State University, Dept. of Tourism.

15. Svitlana Heorhiivna Denysiuk – Doctor of Political Science, professor.

Place of employment, position – Professor of the Dept. Sociopolitical Sciences of the Vinnitsa National Technical University.

16. Valery Igorevich Dougan – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor.

Place of employment, position – Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self – government of Khmelnytsky University of Management and Law.

17. Ivan Aleksandrovyeh Dragan – Doctor of science in Public Administration, Senior Researcher.

Place of employment, position – Vice-Rector of Research and International Relations of the Academy of Municipal Management.

18. Natalia Mikhailivna Dragomiretskaya – Doctor of science in Public Administration, Professor.

Place of employment, position – Professor of the Dept. of Philosophy and Social and Political Sciences of the Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

19. Gargana Zhuleva – Doctor PhD.

Place of employment, position – Executive Director of the Bulgarian government’s ‘Program of access to information’.

20. Olga Mikhailivna Ivanytska – Doctor of science in Public Administration, Professor.

Place of employment, position – Professor of the Dept. marketing and advertising of Kyiv National University of Trade and Economics.

21. Volodymyr Nikolaevich Kozakov – Doctor of science in Public Administration, Professor.

Place of employment, position – professor of public policy and social development of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

22. Oleksandr Anatoliyovych Kornievskyy – Doctor of Political Science, Associate professor.

Place of employment, position – the Head of the Dept. of civil society of the National Institute for Strategic Studies (NISS).

23. Alexey Igorevich Kryukov – Doctor of science in Public Administration, Professor.

Place of employment, position – Professor of the Dept. of Political Science and Philosophy of the Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

24. Yuri Oleksiyovych Lytvyn – Doctor of science in Public Administration, Professor.

Place of employment, position – Head of the Dept. of Public Administration and Local government of the Academy of Municipal Management.

25. Ivan Petrovich Lopushynskyy – Doctor of science in Public Administration, Professor.

Place of employment, position – Head of the Dept. of public administration and local government of the Kherson National Technical University.

26. Mykola Nikolaevich Mykolaichuk – Doctor of science in Public Administration, Professor.

Place of employment, position – Professor of the Dept. of economic and financial policy of the Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

- 27. Edward Vazhayevych Mikeladze** – Candidate of Economic Science, Professor.
Place of employment, position – Tbel Abuseridze Hichurskiy University. Faculty of Economics and Business.
- 28. Alexander Vladimirovich Molodtsov** – Doctor of science in Public Administration, Professor.
Place of employment, position – Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas.
- 29. Raisa Andreyevna Naumenko** – Doctor of science in Public Administration, Senior Research.
Place of employment, position – Professor of the Dept. of management of the Kyiv National University of Trade and Economics.
- 30. Svetlana Mykhaylivna Naumkina** – Doctor of Political Science, professor.
Place of employment, position – professor of the South Ukrainian National Pedagogical University named after K. D. Ushynsky.
- 31. Alexander Mikhailovich Nepomnyashchii** – Doctor of science in Public Administration, Candidate of Economic Science.
Place of employment, position – First Deputy of Chairman of the Association of employers “All-Ukrainian Confederation of Employers of housing industry in Ukraine”.
- 32. Larisa Nikolaevna Novak-Kaliayeva** – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor.
Place of employment, position – Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.
- 33. Tatiana Vasylivna Novachenko** – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor.
Place of employment, position – Professor of the Dept. of parliamentary and political management of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.
- 34. Vitaliy Nikolayevich Oluyko** – Doctor of science in Public Administration, Professor.
Place of employment, position – Head of Khmelnytsky regional territorial office of the Antimonopoly Committee of Ukraine.
- 35. Oksana Ihorivna Parkhomenko-Kutsevil** – Doctor of science in Public Administration.
Place of employment, position – Chief Researcher of the Institute of Problems of Public Administration and Local Self-government of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.
- 36. Maria Ivanovna Piren** – Doctor of Social Sciences, Professor.
Place of employment, position – Head of the Dept. of the Chernivtsi National University.
- 37. Ruslan Nikolayevich Plyushch** – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor.
Place of employment, position – Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Kherson National Technical University.
- 38. Oleg Valentinovich Polovtsev** – Doctor of science in Public Administration, Professor.
Place of employment, position – Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Kherson National Technical University;
- 39. Alexander Vitaliyovych Radchenko** – Doctor of science in Public Administration, Professor.
Place of employment, position – Professor of the emergency Pomeranian Academy in Slupsk (Poland).
- 40. Yevgeny Viktorovych Romat** – Doctor of science in Public Administration, Professor.
Place of employment, position – Professor of the Dept. of marketing and advertising of the Kyiv National University of Trade and Economics.
- 41. Olga Mstyslavivna Rudenko** – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor.
Place of employment, position – Director of the Research Institute of Public Administration and Management of the Chernihiv National Technological University.
- 42. Anatoly Alexandrovich Ruchka** – Doctor of Social Sciences, Professor.
Place of employment, position – chief researcher of the Institute of Sociology of National Academy of Science of Ukraine.
- 43. Sergey Yegorovich Sahanyenko** – Doctor of science in Public Administration, Professor.
Place of employment, position – Professor of the Dept. of public administration and local government of the Odessa Regional Institute of Public Administration under the President of Ukraine of the National of Public Administration under the President of Ukraine.
- 44. Maya Volodymyrivna Sitsinsky** – Doctor of science in Public Administration.
Place of employment, position – Professor of the Dept. of Philosophy and Political Science of the National University of the State Tax Service of Ukraine.
- 45. Natalia Ivanivna Soboleva** – Doctor of Social Sciences, senior researcher.
Place of employment, position – leading researcher of the Institute of Sociology of National Academy of Science of Ukraine.
- 46. Inna Gennadijivna Suray** – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor.
Place of employment, position – Professor of the Dept. of parliamentary and political management of the of the National of Public Administration under the President of Ukraine.
- 47. Yuriy Petrovich Surmin** – Doctor of Social Sciences, Professor.
Place of employment, position – Honored Worker of Science and Techniques of Ukraine, member of the Ukrainian Academy of Political Science, member

of the Academy of Social Technologies and Local government (Moscow).

48. Olena Volodymyrivna Sushiy — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor.

Place of employment, position — head of the laboratory of the Institute of Social and Political Psychology of the National Academy of Political Science of Ukraine.

49. Alina Anatoliivna Haletska — Doctor of science in Public Administration, Professor.

Place of employment, position — Head of the Dept. of Management of Organizations and Foreign Activity of the Volyn Institute of Economics and Management.

50. Tatyana Vyacheslavivna Filippenko — Doctor of science in Public Administration, Professor.

Place of employment, position: Professor of the Interregional Academy of Personnel Management.

51. Yuri Zhanovych Shaygorodsky — Doctor of Political Science, Associate professor.

Place of employment, position — Chief Research Scientist of the I. F. Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine

52. Yury Valeriovich Shpak — Doctor of science in Public Administration, Professor.

Place of employment, position — Professor of the Dept. of public administration, documentation and information activities of the National University of Water Household and Environment.

ЗМІСТ

Ромат Є. В., Чаплай І. В. Реалізація інструментів маркетингу в механізмах державного управління.....	16	Драгомирецька Н. М. Сучасні тенденції взаємозв'язків рівня розвитку науки та визнання держави у світі.....	95
Корнєєв Ю. В., Сиротенко Р. О. Види права землекористування.....	29	Кокиаури Ламара, Гечбаія Бадри Для совершенствования монетарной и фискальной политик Грузии.....	106
Рильська В. В. Розвиток регіонального самоврядування у контексті еволюції уявлень про територіальний поділ влади в Україні	38	Матвєєнко І. В. Роль інформаційно- комунікаційних впливів у процесі впровадження електронного урядування в зарубіжних країнах: досвід для України.....	135
Непомнящий О. М., Ісаєнко Д. В. Регулювання дозвільно- погоджувальних процедур у будівництві відповідно до світових стандартів	49	Кринична І. П., Говорун С. В. Організаційно-правові та функціональні засади державного управління пожежною безпекою України	146
Парубчак І. О. Сутність і роль соціального діалогу як інституційного напрямку в соціальній політиці держави.....	61	Піроженко Н. В., Митрофанов О. А. Оцінка забезпечення соціальних прав громадян в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення.....	157
Романенко Є. О. Нові стандарти етики державних службовців	71	Кухарчук П. М. Соціальне партнерство у процесі реформування системи освіти в Україні	171
Гурковський В. І. Окремі аспекти застосування країною-агресором медійного ресурсу проти України в умовах гібридної війни	78	Пархоменко-Куцевіл О. І. Методологічні аспекти реалізації принципу публічності в системі формування та розвитку кадрового потенціалу публічної служби в Україні	181
Дегтяр О. А. Роль системи публічного управління в соціальній сфері суспільства.....	89		

Акімов О. О. Професійні компетенції державних службовців як чинник модернізації вищої освіти	189	англійської мови у вищій школі	212
Шехіреєв В. Р., Івашутін С. В. Удосконалення управління захистом населення та територій від надзвичайних ситуацій техногенного характеру	200	Суббот А. І., Липа В. А. Практика та організація роботи щодо виявлення та документування корупційних діянь правоохоронними органами	218
Сазикіна Т. П. Метод кейс стадіз у викладанні професійної		Яценко В. А. Впровадження мотиваційного моніторингу як механізму підвищення ефективності органів публічної влади	232

ШАНОВНІ НАУКОВЦІ!

У період стрімкого розвитку інформаційних технологій важко переоцінити роль видань з державного управління, які були й залишаються надійними провідниками між науковими розробками та практикою.

У процесі євроінтеграції України наукова література допомагає фахівцям, які працюють в галузі державного управління, іти в ногу з часом, підвищувати професійний рівень, удосконалювати навички, активно співпрацювати зі світовою спільнотою.

Переконаний, що фахове видання-збірник “Публічне урядування” посяде належне місце серед спеціалізованих видань, стане надійним джерелом теоретичних та практичних знань для працівників галузі державного управління та широких верств населення.

Дуже приємно, що співзасновником збірника є Міжрегіональна Академія управління персоналом. Впевнений, що у цього видання буде довге і плідне життя, що воно виконає свою місію. Запорукою тому є об’єднання навколо нього провідних вітчизняних та зарубіжних фахівців галузі



державного управління, суспільних діячів та інтерес громадськості.

Коллективу редакції бажаю ініціювати та втілювати у життя передові ідеї, робити вагомий внесок у справу подальшого розвитку науки державного управління та її практики.

Читачам збірника бажаю, щоб видання стало помічником тим сподвижникам, які розвивають публічне урядування в Україні, впроваджують у його систему оптимальні, організаційно-правові форми, методи та технології, які покликані стимулювати подальший розвиток державного управління.

**З повагою,
ректор Міжрегіональної Академії управління персоналом, доктор юридичних наук,
академік Академії наук Вищої школи України,
заслужений юрист України**

М. Н. Курко

ДОРОГІ КОЛЕГИ!



Від імені Української технологічної академії вітаю нас усіх з народженням та виходом у світ другого випуску фахового видання-збірника “Публічне урядування”.

Ви тримаєте в руках унікальне видання, мета якого — поширення актуальної інформації про сучасний стан і тенденції розвитку державного управління, відкриття широких можливостей для обміну досвідом, розширення виробничих зв'язків, зокрема, налагодження ділових, науково-практичних стосунків.

Я впевнений, що новий збірник “Публічне урядування” стане одним з елементів інформаційної складової у вирішенні засадничих завдань з питань економічного зростання, соціально-культурного будівництва, національної безпеки країни та ін. Окрім того, видання такого рівня гідно представлятиме Україну на міжнародному рівні.

**З повагою,
доктор технічних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
Президент Української Технологічної Академії**

Швидкі темпи розвитку галузі державного управління, поява нових, сучасних підходів до її розвитку та вдосконалення на шляху ефективної інтеграції в західні тренди потребують взаємної координації науково-дослідної роботи, обміну досвідом серед фахівців. Тому таким важливим є проведення конференції “Публічне управління: виклики, загрози та розвиток галузі науки”, що відбудеться під егідою громадської наукової організації “Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління” та її партнерів у м. Києві, 1 квітня 2016 р. Щиро сподіваюся, що конференція допоможе об'єднати провідних вчених і спеціалістів державного управління з метою ефективного використання їх творчого потенціалу та поширення інформації про сучасний стан та тенденції розвитку галузі. Проведення науково-практичних заходів у рамках діяльності конференції буде ефективним інструментом залучення як світових досягнень публічного управління в практику державотворення України, так і національного досвіду на міжнародній арені.

Бажаю всім учасникам та організаторам конференції доброго здоров'я, успіхів, плідної співпраці та подальших успіхів у шляхетній справі, а колективу редакції та читачам збірника — сміливих наукових ідей на професійній ниві.

І. І. Половніков

ДОРОГІ МОЇ КОЛЕГИ!

Від імені громадської наукової організації “Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління” (далі – ГО “ВАДНД”) вітаю Вас з успішним виходом другого випуску фахового видання-збірника “Публічне урядування”, який би без Вашої участі не побачив світ.

Упевнений, що нове видання стане не лише одним з елементів інформаційної складової у стимулюванні подальшого розвитку публічного урядування в Україні, а й консолидує навколо себе наукову спільноту та широкі верстви громадськості.

Дякую співзасновникам, партнерам збірника, таким як Міжрегіональна Академія управління персоналом та Українська Технологічна Академія. Також у 2015 році ГО “ВАДНД” укладені договори про співробітництво з: Херсонським Національним технічним університетом, Національною службою посередництва і примирення, Вищим адміністративним судом України, Академією муніципального управління, Мукачівською районною державною адміністрацією Закарпатської області, Асоціацією допомоги та сприяння економічним ініціативам, Хмельницьким університетом управління і права, Фондом державного майна України, Солом’янською районною в місті Києві державною адміністрацією, Поліською районною державною адміністрацією Київської області, Міжрегіональною Академією управління персоналом, Всеукраїнською незалежною професійною спілкою працівників тран-



спорту, Національною академією управління, Асоціацією докторів наук з державного управління, Конфедерацією недержавних вищих закладів освіти України, Харківським Національним університетом міського господарства ім. О. М. Бекетова, Слов’янською міською радою Донецької області, Донецьким Національним технічним університетом, Національним інститутом економічних досліджень (Грузія), Регіональною Академією Менеджменту (Казхстан).

ГО “ВАДНД” стала офіційним членом Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPAcee) та International Institute for Administrative Sciences (IIAS).

У рамках співпраці, на сторінках збірника “Публічне урядування” про свої наукові доробки можуть сповістити не лише видатні вчені України, а й зарубіжжя, які працюють у галузі державного управління в окремих сферах суспільного розвитку.

Переконаний, що новий збірник “Публічне урядування”, до співпраці з яким залучено поважні наукові сили нашої держави та зарубіжжя, сприятиме не лише створенню стимулюючих умов для розвитку талановитих учених, фахівців, здібної молоді, перспективних наукових, виробничих колективів у галузі державного управління, а й подоланню проблеми ефективної інтеграції науки державного управління в західні тренди.

Завершуючи вступні замітки, висловлюю щире подяку всім, хто відгукнувся на наші заклики, сприяв випуску видання і запрошую надалі взяти активну участь у створенні його нових номерів: надсилайте наукові праці, беріть участь у дискусіях на сторінках збірника, висловлюйте пропозиції та побажання.

Бажаю Вам плідної роботи, сміливих наукових ідей та подальших творчих успіхів на професійній ниві!

**З повагою,
доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри
публічного адміністрування МАУП,
Президент “Всеукраїнської асамблеї докторів наук
з державного управління”, головний редактор
збірника “Публічне урядування”**

Євген Романенко

УДК: 339.138:351

Ромат Євгеній Вікторович,

доктор наук з державного управління, професор кафедри маркетингу та реклами, завідувач кафедри маркетингу та реклами Київського національного торговельно-економічного університету.

Ромат Евгений Викторович,

доктор наук по государственному управлению, профессор кафедры маркетинга и рекламы, заведующий кафедры маркетинга и рекламы Киевского национального торгово-экономического университета.

Yevgeny Viktorovych Romat,

Doctor of Sciences in Public Administration, professor of the Dept. marketing and advertising of Kyiv National University of Trade and Economics, head of the of the Dept. marketing and advertising of Kyiv National University of Trade and Economics, Kyiv National University of Trade and Economics.

Чаплай Ірина Віталіївна,

аспірант кафедри маркетингу та реклами Київського національного торговельно-економічного університету, старший викладач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, начальник управління зовнішніх зв'язків громадської наукової організації "Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління".

Чаплай Ирина Витальевна,

аспірант кафедри маркетинга и рекламы Киевского национального торгово-экономического университета, старший преподаватель кафедры публичного администрирования Межрегиональной Академии управления персоналом, начальник управления внешних связей общественной научной организации "Всеукраинская ассамблея докторов наук по государственному управлению".

Iryna Vitalievna Chaplay,

aspirant of the Dept. marketing and advertising of Kyiv National University of Trade



and Economics, Senior Lecturer of the Dept. of public administration of Interregional Academy of Personnel Management, Head of the Dept. of external relation of civic scientific organization "Ukrainian Assembly of doctors of science in public administration".

РЕАЛИЗАЦИЯ ИНСТРУМЕНТОВ МАРКЕТИНГУ В МЕХАНИЗМАХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Анотація. У статті досліджено теоретичні та методологічні підходи щодо впровадження та розвитку інструментів маркетингу у механізмах державного управління. Доведено невпинність процесу маркетингової діяльності органів державної влади, що, в свою чергу, обумовлює необхідність здійснення комплексного, системного аналізу основних критеріїв, принципів, функцій, які мають бути покладені в основу процесу маркетингової діяльності механізмів державного управління. Обґрунтовано вектори забезпечення та реалізації вищезазначених показників ефективності формування шляхів маркетингової діяльності державного управління, існування яких можливе лише за обопільною згодою влади і громадянського суспільства, як рівноправних партнерів. Внаслідок відсутності таких процедур і стандартів, механізми державного управління гальмують демократичні перетворення, економічне зростання та людський розвиток як на рівні держави, так і на рівні громади найменшого села шляхом діяльності органів державної влади в цілому.

Ключові слова: маркетинг, державне управління, механізми державного управління, принципи маркетингу у механізмах державного управління, функції маркетингу у механізмах державного управління.

РЕАЛИЗАЦИЯ ИНСТРУМЕНТОВ МАРКЕТИНГА В МЕХАНИЗМАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье исследованы теоретические и методологические подходы внедрения и развития инструментов маркетинга в механизмах государственного управления. Доказано, непрерывность процесса маркетинговой деятельности органов государственной власти, что, в свою очередь, обуславливает необходимость осуществления комплексного, системного анализа основных критериев, принципов, функций, которые должны быть положены в основу процесса маркетинговой деятельности механизмов государственного управления. Обоснованно векторы обеспечения и реализации вышеупомянутых показателей эффективности формирования путей маркетинговой деятельности государственного управления, существование которых возможно лишь по обоюдному согласию власти и гражданского общества, как равноправных партнеров. Вследствие отсутствия таких процедур и стандартов, механизмы государственного управления тормозят демократические преобразования, экономический рост и развитие общества, как на уровне государства, так и на уровне общины путем деятельности органов государственной власти в целом.

Ключевые слова: маркетинг, государственное управление, механизмы государственного управления, принципы маркетинга в механизмах государственного управления, функции маркетинга в механизмах государственного управления.

IMPLEMENTATION OF MARKETING TOOLS IN THE MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract. In the article the theoretical and methodological provisions of the introduction and development of the marketing instruments in the mechanisms of public administration are investigated. Continuity of the process of marketization of the functioning of public authorities, which in turn causes the need of implementation comprehensive, systematic analysis of the basic criteria's and principles, which should be lie in the basis of the process of marketization of mechanisms of public administration is proved. Vectors of providing and ensuring of the above-mentioned indicators of efficiency of formation of ways of the marketization of the functions of public administration, the existence of which is possible only by mutual consent of government and civil society as equal partners are is justified. Due to the lack of such procedures and standards, the mechanisms of public administration hinders democratic transformation, economic growth and human development at the state level and at the community level by the way of activities of public authorities in general.

Keywords: marketing, public administration, governance mechanisms, principles of marketing in the mechanisms of governance, marketing functions in the mechanisms of government.

Постановки проблеми. Наразі маркетингація діяльності органів державної влади в Україні є малодослідженим питанням. Недостатньо розроблені та потребують наукових осмислення і обґрунтування, зокрема, питання нормативно-правового забезпечення критеріїв, принципів, функцій впровадження та реалізації маркетингу в механізмах державного управління.

Розвиток критеріїв маркетингу в механізмах державного управління, насамперед, пов'язаний з розширеним розумінням його спрямування на формування міжособистісних зв'язків між учасниками діалогу у процесі державного управління за допомогою використання широкого спектру його інструментів. Усвідомлення необхідності перетворення механізмів державного управління

шляхом забезпечення вищої споживчої цінності діяльності органів влади сприятиме підтриманню або поліпшенню добробуту як окремого громадянина так і всього суспільства, в цілому. Без визначення цих засад важко детермінувати основні орієнтири для практичної реалізації маркетингу в механізмах державного управління щодо забезпечення, охорони прав і свобод людини.

Як зазначає Л. Л. Приходченко, ефективне забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян може бути належним лише за умов, коли інтереси громадянина як конститутивні компоненти управління не тільки створюють правовий режим функціонування, а й, у загально-нормативній формі, віддзеркалюють мету, завдання і програми механізмів державного управління [1].

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Окремі наукові та практичні, організаційно-правові та державно-управлінські аспекти модернізації і розвитку маркетингу у механізмах державного управління вже знайшли своє відображення у працях таких українських та зарубіжних дослідників: В. Авер'янова, В. Бакуменка, Р. Войтович, В. Вакуленка, Є. Ромата, В. Голубь, С. Дубенко, М. Окландера, І. Коліушка, Т. Федорів, С. Кравченка, В. Куйбіди, Ю. Куца, А. Старостіної, А. Ліпенцевої, К. Ніколаєнко, А. Другова, Ф. Котлера, А. Панкрухіна, В. Гомольської, С. Мартова, А. Старостіної, Є. Романенко, І. Дроб'язко, В. Тимощука, О. Чебана, О. Поляка, В. Сороко, Ю. Сурміна, Ю. Шарова, А. Чемериса та ін.

Метою статті є розгляд та розробка теоретико-методологічних засад та шляхів розвитку і вдосконалення маркетингу у механізмах державного управління як основного засобу їх приведення у відповідність з потребами-запитами громадян-споживачів.

Виклад основного матеріалу.

Фактично, опосередковуючи майже весь комплекс управлінських дій, право стає визначальним елементом правомірності у здійсненні державного управління, створенні режиму його законності, елементом закріплення та реалізації об'єктивно зумовлених інтересів громадян. Тобто є підґрунтям для досягнення високої ефективності управлінської діяльності шляхом оптимального використання інструментів концептуального базису маркетингу, що впливають на ефективність механізмів державного управління.

Те саме можна сказати про співвідношення прав, свобод і законних

інтересів громадян з компетенцією органів державного управління [1]. У чинному законодавстві є багато проблем, зокрема, щодо визначення ціннісної орієнтації інститутів надання державних послуг, зумовлених прийняттям низки нових, галузевих нормативно-правових актів, що надає особливої актуальності визнанню і збереженню прав та свобод людини, що може бути досягнуте лише завдяки якісному забезпеченню доступних сервісно-публічних послуг, шляхом впровадження в сучасну систему механізмів державного управління новітніх інструментів маркетингу.

“Стандартним прикладом у цьому плані є ситуація, коли виникає неузгодженість між відповідними правами й інтересами громадян та відповідними обов'язками тих чи інших управлінських структур, що дає останнім можливість, м'яко кажучи, не проявляти належної активності у реалізації прав громадян, захисті їх від порушень” [2].

Саме тому ми маємо змогу визначити ті основні критерії, які, виходячи з позиції “типового” громадянина, мають бути покладені в основу маркетингу в механізмах державного управління.

До цих критеріїв, на нашу думку, слід віднести:

- критерії та нормативи матеріального добробуту [3; 4; 5];
- критерії та нормативи забезпечення матеріальними об'єктами, призначеними для духовного розвитку [6; 7];
- біосферні критерії та нормативи (гарантують стійке рівноважний стан екосистеми);

- гігієнічні критерії та нормативи (гарантують безпеку впливу на організм людини);

- критерії та нормативи забезпеченості людини інформаційним контактом з природними системами.

Критерії є сукупністю умов, що визначають фізичний, розумовий розвиток і соціальне благополуччя людини або групи людей [8; 9]. Проте, в цьому випадку, мова йде не тільки про зовнішні чинники, що забезпечують добробут людини (харчування, житло, зайнятість, обслуговування, освіти тощо), але і про їх суб'єктивне розумінні благополуччя і таких життєвих станів, як задоволення (станом здоров'я, сімейними відносинами, роботою, фінансовим становищем, можливістю отримання освіти, самооцінкою, здатністю до творення тощо), задоволення, щастя.

Таким чином, відповідно до даного трактування, критерії, які покладені в основу маркетингу в механізмах державного управління можуть бути виявлені за допомогою системи об'єктивних і суб'єктивних оцінок. Перші — представляють набір певних об'єктивних показників, за якими порівнюються фактичні значення з нормативними. Другі — містять суб'єктивні результати проведених маркетингових досліджень у формі опитувань населення. Видається, що зазначена методика може застосовуватися періодично і “точково” для стратегічної оцінки якості життя. Вона вимагає великих тимчасових, трудових і фінансових витрат. Для оперативної оцінки ефективності реалізації маркетингу в механізмах державного управління доцільно використовувати

набір як об'єктивних так і певних суб'єктивних показників якості життя населення.

Забезпечення та реалізація вищезазначених показників ефективності розвитку та формування маркетингу в державному управлінні можливі “лише за обопільною згодою влади і громадянського суспільства, як рівноправних партнерів”. Внаслідок відсутності таких процедур і стандартів система механізмів державного управління гальмує соціальні перетворення, економічний потенціал та людський розвиток як на рівні держави, так і на рівні громади найменшого села шляхом діяльності органів державної влади в цілому [10, с. 123–128].

Серед чинників, що перешкоджають ефективному забезпеченню та підтримці партнерських стосунків між державою та суспільством, і, як результат, створенню відкритої публічної політики, насамперед, слід назвати:

- недостатній рівень знань громадянами, яким чином здійснюється державне управління;

- ставлення до клієнтів як до пасивних реципієнтів того, продукту механізмів державного управління, що пропонується їм органом влади;

- не відповідність пропонованої органом державної влади конкретної послуги громадянином;

- складності при фізичному доступі до органів влади. Прикладом того, як можна полегшити контакт громадськості із державними службами і зробити його менш затратним у часі та просторі, є розміщення декількох урядових служб в одному приміщенні;

- відсутність цілісної системи переорієнтації на добровільне співробітництво або само співробітництво між органом державної влади та громадськістю при збереженні акцентування уваги на інтересах споживачів тощо [11].

Звичайно, в Україні вже зроблені певні кроки на шляху до вирішення вищезазначених проблем, але більшість з них, на жаль, є виключно декларативними, такими, що не містять суспільного ефекту, і не мають жодного прикладного значення, саме тому, з метою розширення участі громадськості з питань реалізації державної політики в Україні необхідно, в першу чергу, підвищити ефективність впровадження маркетингу в механізмах державного управління, а також налагодити управлінський процес, на основі ретельного й повного обліку інтересів і запитів різних соціальних груп.

Поза сумнівом, впровадження маркетингу в механізмах державного управління соціально-політичною сферою потребує визначення принципів його практичної реалізації. Щодо розробки принципів маркетингу в механізмах державного управління, то це є складним і неоднозначним процесом, у зв'язку з різними за походженням структурами складових цього комплексного поняття [11, с. 102–107; 12]. З одного боку, принципам реалізації в механізмах державного управління, насамперед, притаманні риси загальних та деяких структурних принципів механізмів державного управління, але на вибірковій і критичній основах. З іншого боку, принципи повинні спиратися на етичні нормативні основи,

що встановлені в класичному маркетингу й безпосередньо у сучасних вченнях про маркетинг, як прикладну науку [13, с. 496].

Отже, встановлення принципів застосування маркетингу в механізмах державного управління є “комбінаторною практикою, характерною для методології опрацювання складних категорій і комплексних понять...” [14, с. 26].

Тому методика встановлення та осмислення основних принципів розвитку маркетингу в механізмах державного управління, повинна спиратися на адекватне розуміння обох їх предикатних складових — соціального й державного, у світлі сучасних їх практично-філософських осмислень.

По-друге, відповідати логіко-семантичним засобам формування складного понятійно-категоріального апарату нових напрямів у наукових галузях, які досліджують природу влади та людські відносини в умовах сучасного, глобалізованого ринків. Слово “принцип” — “*principium*” у перекладі з латинської, означає: першооснова, внутрішнє переконання, погляд на щось [13, с. 496]. У формальному сенсі принципи розкривають особливості способів виконання деяких моральних вимог” [15, с. 273–274]. Тобто, в процесі модернізації іміджевої, державно-управлінської рекламної діяльності, “норми соціально-етичної поведінки повинні стати внутрішнім переконанням, домінантою відносин державних службовців у діловому, трудовому й посередницькому середовищах. Вони повинні стати імперативом належного, або спочатку його орієнтиром,

ідеалом, а також метою такого світогляду та його практичної реалізації”. Таким чином, соціально-етичні принципи застосування маркетингу в механізмах державного управління, з позицій маркетингової концепції та практики управління — це закономірності, відносини, на яких ґрунтуються його розробка та впровадження, які направлені на його збереження або зміну та, які можуть бути сформульовані в певні правила [14, с. 26]. Слід зазначити такі основні принципи (рис. 1).

При реалізації принципу пріоритету потреб споживачів необхідно виходити з того, що основна проблема в діяльності органів публічної адміністрації, як основних, діючих суб’єктів механізмів державного управління — ставлення до громадян як до “прохачів”, орієнтація не на задоволення їх законних потреб, а на формальне виконання правил чи, навіть, зловживання ними [16, с. 225].

Принцип системності, який використовується при розгляді явищ та суб’єктів, що діють у механізмах



Рис. 1. Принципи маркетингу в механізмах державного управління

Доцільно розглянути лише спеціалізовані принципи, оскільки, їх використання має певні специфіку та прикладне значення для подальших визначення та обґрунтування маркетингу в механізмах державного управління завдяки якісній трансформації його адміністративно-процедурних інструментів.

державного управління має реалізуватися як сукупність маркетингових інструментів єдиної системи, що взаємодіють між собою та здійснюють взаємний вплив один на одного. Системний підхід реалізується за допомогою, так званої, системи інструментів маркетингу механізмів державного управління, метою впро-

вадження та функціонування, якої є теоретичний аналіз та практичне задоволення суспільних потреб та конкретних запитів громадян-споживачів.

Важливо зауважити, що механізми державного управління перебувають під постійним впливом економічних, соціальних, природних, політичних, інших навколишніх чинників, тому, застосування принципу гнучкого пристосування маркетингу до змін у зовнішньому та внутрішньому маркетингових середовищах, передбачає постійну, чутливу корекцію з боку держави основних шляхів та напрямів теоретичного оновлення та практичного становлення інституту механізмів державного управління. Принцип гнучкості реалізується через швидку та ефективну реакцію органів державної влади на рівень забезпечення та задоволення громадян-споживачів формою та методами надання державних послуг.

Базисним принципом застосування маркетингу в механізмах державного управління є принцип науковості, що забезпечується шляхом впровадження комп'ютерних, інформаційних та інноваційних технологій, спрямованих на досягнення суспільно важливої мети — формування конструктивного, соціоорієнтованого запиту та потребам споживачів діалогу.

Практична реалізація у маркетингу в механізмах державного управління вищенаведених принципів сприятиме вирішенню завдань щодо [17, с. 27]:

1. Легалізації та структурування відносин з інститутами громадянського суспільства. Виходячи із

складності і різноманітності глобалізаційних процесів у суспільстві, постає проблема налагодження комунікаційного процесу з інститутами громадянського суспільства, зокрема, неурядовими організаціями. Також, як зазначає В. О. Бережний, на сьогодні “вкрай важливою функцією держави в нових умовах стає акумулювання та відстоюванні основоположних цінностей даного соціуму; виробленні процедур узгодження і механізмів співіснування різних соціальних інтересів (забезпечення консенсусного порядку і стабільності) в умовах їх плюралізації” [18, с. 36].

2. Забезпечення стратегічного планування розвитку. Вважаємо, що реалізація маркетингу в механізмах державного управління допоможе налагодити процес встановлення двосторонніх, партнерських стосунків між мешканцем території (споживачем) і органом управління, за допомогою створення умов для використання маркетингового інструментарію його забезпечення, шляхом реалізації державної політики з найменшими витратами та недопущення порушення прав та інтересів громадян.

3. Забезпечення соціального характеру державної політики. Для наочної ілюстрації висловлювання, варто зазначити, що хоча маркетинг в механізмах державного управління і виконує, з одного боку, координуючу функцію, однак саме споживач посідає в ньому центральне місце, є своєрідним елементом контролінгу. Маркетинг, в даному випадку, ілюструє підхід до перебудови механізмів державного управління, в якій

всі функції органу влади взаємодіють між собою і направлені на розуміння, повагу, обслуговування та задоволення запитів громадян. Поняття “розуміння”, “в даному випадку, охоплює і однакове ставлення до громадян, і винагороду по заслугах (пропорційно внеску в загальну справу), і швидке реагування на їхні потреби, і рівний доступ до можливостей і ресурсів, і виключення з переліку професійних характеристик працівників органів влади таких категорій, як свавілля, байдужість або зверхність...” [18].

4. Забезпечення збереження національної ідентичності.

5. Підтримка інновацій. Результатом кожного типу управлінської діяльності є досягнення поставлених цілей. Сьогодні, в період глобальної комп'ютеризації процесів державотворення, особливої актуальності набуває їх віднагодження з огляду на розвиток суспільних інновацій. Реалізація маркетингу в механізмах державного управління має на меті використання найкращих світових практик з питань орієнтації на впровадження системних інновацій в діяльності органів державної влади

До визначеного доцільно додати наступні завдання: надання необхідних і якісних послуг громадянам та юридичним особам в процесі реалізації державної політики; наближення послуг до їх споживачів (субсидіарність); досягнення прозорості дій публічної адміністрації та залучення громадян до прийняття рішень; консолідація бюджетів.

Вищенаведений перелік не є вичерпним, що обумовлюється швидким поширенням змін у суспільстві.

Відтак є необхідним визначення адекватної концепції державного управління, яка б могла бути покладена в основу маркетингу в механізмах державного управління і відповідати реаліям і тенденціям розвитку механізмів державного управління.

Традиційні аспекти інструментів маркетингу, що мають бути застосовані в процесі соціальної переорієнтації механізмів державного управління, ґрунтуються на аналітичному підході до маркетингу та розумінні його як управлінської форми організації виробництва через реалізацію функцій аналізу, планування та контролю і в цілому — концепції “маркетинг-мікс”.

Саме маркетинг-мікс став теоретико-методологічною основою розробки концепції маркетингу в механізмах державного управління, який, в свою чергу, складається з таких елементів: продукт (у вигляді товару або послуги), ціна, просування і розповсюдження [19]. При цьому кожне з даних елементів має, по-перше, бути розробленим так, щоб задовольняти характеристики цільового ринку; по-друге, гармонувати з іншими елементами.

Розглянемо докладніше всі ці елементи стосовно маркетингу в механізмах державного управління.

Поняття “продукту” в маркетинг-мікс необхідно розуміти не лише як фізичний об'єкт, але і як фізичний об'єкт разом з “доповненнями”, такими, наприклад, як консультаційні та післяпродажні послуги.

Крім того, у сучасній економіці отримали велике значення транзакції, що включають одні тільки послуги без фізичного об'єкта, що

потребує спеціальної адаптації маркетингових концепцій до ринку послуг. Переважна кількість транзакцій у діяльності органів влади також включають “чисті” послуги і в цьому відношенні надання державних послуг схоже на надання банківських послуг або на ведення готельного господарства.

Розглядаючи продукт, слід відзначити те, що організація як продукт своїх зусиль, може бачити зовсім не те, що споживач бачить як вигоду від придбання даного продукту. Тому, необхідно враховувати, що іноді клієнти можуть робити акцент на тих аспектах продукту, які виробнику товару, або постачальнику послуг вважаються неістотними і такими, що не заслуговують на увагу. Більш того, ці аспекти організація може вдало використовувати, щоб підвищити задоволеність своїх клієнтів, особливо якщо йдеться про надання послуг.

Ціна і ціноутворення як елемент маркетинг-мікс стосовно діяльності органів державної влади вимагає обережного та особливого підходу, оскільки, по-перше, більшість послуг, що надаються в даному секторі, є безкоштовними за визначенням. Поняття “ціна” застосовується лише до невеликої частини платних послуг. По-друге, якщо в приватному секторі цінова політика використовується як дієвий інструмент для підвищення попиту на послуги, то в публічному секторі такий інструмент для безкоштовних послуг, з одного боку, є непридатним, а з іншого — власне і немає необхідності в підвищенні попиту. Крім того, питання ціни та ціноутворення в публіч-

ному секторі дуже тісно пов'язано з політичними рішеннями й загальною соціальною політикою держави. Відповідно, роль окремо взятої організації у вирішенні даного питання є мінімальною [20, с. 33].

Система маркетингових комунікацій може застосовуватися щодо будь-яких соціальних послуг, хоча б тому, що це є вельми ефективним шляхом передачі й отримання інформації. У цьому сенсі, просування застосовується для інформування споживачів про доступність або можливість отримання послуг, для повідомлення про зміни, що стосуються окремих послуг, і розповсюдження важливих соціальних ідей. Причому, цим ідеям доводиться, у деякому розумінні, змагатися, як з комерційною рекламою, яка іноді переслідує протилежні цілі, так і з неуцтвом і небажанням, часто поширеними серед цільової аудиторії, сприймати дані ідеї.

Розповсюдження — це той елемент маркетинг-мікс, який найлегше адаптувати в механізмах державного управління. Окрім свого прямого призначення, розповсюдження також допомагає проаналізувати те, яким чином послуги стають доступними і перевірити, наскільки добре задовольняються потреби споживачів. Таке дослідження слід проводити регулярно, оскільки з часом змінюються характеристики споживачів і можуть з'являтися можливості для збільшення кількості і/або підвищення якості послуг.

На сьогоднішній день, інструментарій маркетингу щодо процесу соціальної переорієнтації надання послуг населенню, виходить на новий рівень

цілепокладання, оскільки вже є не механізмом трансформаційних процесів у країні, а, загалом, є досить оформленою системою механізмів державного регулювання суспільством, що стабільно розвивається. Відповідно, на перший план цілепокладання вищезазначених інструментів маркетингу повинні виходити не трансформуючі, а креативно-регулюючі орієнтири, такі як:

- підвищення конкурентоздатності економіки країни та її галузей і окремих суб'єктів;
- підвищення рівня ідентифікації громадян зі своєю країною та її інтересами; залучення інвестицій та мобілізація ресурсів;
- створення високого позитивного іміджу країни та влади тощо.

З попереднього розгляду, ми вже пересвідчилися, що концепція маркетингу сприяє переформатуванню відносини між державою і громадянами: від контролю до партнерських відносин. Як зазначає В. Я. Малиновський, завдання держави визначаються у процесі суспільної дискусії, відповідальність розподіляється між суспільством і державою.

Чим ширше охоплення думок населення, тим глибше державне усвідомлення механізмів розвитку своєї діяльності, які, в першу чергу народжуються людськими інтересами і мотиваціями.

Таким чином, найважливішими функціями маркетингу в механізмах державного управління є сукупністю фаз, етапів з розробки й прийняття маркетингових рішень, кожне з яких має свої під функції.

Продуктова функція реалізується шляхом проведення маркетингових

досліджень з питань вивчення конкретних проблем та перспектив прийняття обґрунтованих маркетингових рішень у механізмах державного управління [21–23].

Цінова функція маркетингу в механізмах державного управління призначена для формування і реалізації товарної політики органів державної влади через створення соціально орієнтованого продукту державного управління та реалізації комплексу заходів щодо його подальших вдосконалення та просування [24–30].

Збутова функція маркетингу в механізмах державного управління спрямована на створення ефективної мережі для розробки якісного продукту державного управління, але з найменшими затратами по його подальшому просуванню [31].

Комунікаційна функція реалізується шляхом використання інструментів маркетингу щодо ефективної організації взаємодії між людьми та органами державної влади, щодо впливу останніх на настрої і переконання громадян на основі ведення діалогу та порозуміння.

Функція планування передбачає розробку структури маркетингового планування щодо механізмів державного управління.

Функція інформаційного забезпечення полягає в створенні та реалізації маркетингово орієнтованих структур у діяльності органів влади. Вона сприяє створенню та забезпеченню внутрішніх мотивів для працівників органів державної влади.

Розглядаючи поняття контролю з точки зору маркетингованого державного управління, можна визначити

його як процес, що виникає на певній стадії управлінського процесу щодо перевірки дотримання законності й дисципліни виконання уповноваженими суб'єктами державного управління своїх функцій і забезпечує ефективний соціально орієнтований спосіб розвитку суспільства.

Постановка функцій маркетингу в механізмах державного управління повинна починатися з конкретизації конкурентних переваг органу влади, з виявлення вимог ринку продуктів державного управління, оцінки сильних і слабких сторін конкурентів тощо.

Висновки. Отже, узагальнюючи все вище зазначене, можна дійти висновку, що процес маркетингу функцій державного управління — це, перш за все, теоретико-методологічний підхід, в основі якого акцент на задоволенні потреб та запитів різних соціальних груп населення, і, який супроводжується створенням необхідних правових, організаційних та інформаційних умов для забезпечення повноцінної реалізації суб'єктивних прав, законних інтересів та нормативно закріплених свобод споживачів державних послуг. Конкретніше — це маркетингова діяльність органів влади та органів місцевого самоврядування і/або їх представників, які виступають виробниками, або посередниками в процесах впровадження і реалізації надання державних послуг суб'єктам звернення. Щодо перспектив подальших досліджень аналізованого питання, то вони полягають у виявленні конкретних кроків у напрямках розвитку та впровадження маркетингу у механізмах

державного управління формами і методами діяльності органів влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Приходченко Л. Л.* Організаційно-правовий механізм забезпечення державного управління: теоретико-методологічні засади / Л. Л. Приходченко // Розвиток системи державного управління в Україні. — 2003. — № 10. — Режим доступу до журн.: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2009-1/doc/1/09.pdf>
2. *Міжнародний пакт* ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII (2148-08) від 19.10.73.
3. *Ігнатенко О., Орлатий М.* Маркетинг громадських послуг за умови партнерських відносин: методологічні підходи та їх реалізація / О. Ігнатенко, М. Орлатий // Управління сучасним містом. — 2002. — № 7-9 (7). — С. 28-39.
4. *Ігнатюков В. М.* Особливості фінансування розвитку територіальної громади великого міста: інвестиційний аспект / В. М. Ігнатюков // Інвестиції: Практика та досвід: Аналіз. Прогнози. Коментар. — 2006. — № 6. — С. 24-29.
5. *Іляшенко А.* Маркетинг ринкової економіки: суть та розвиток / А. Іляшенко // Інвестиції: Практика та досвід. — 2007. — № 15. — С. 22-26.
6. *Качала Т.* Принципи формування міського господарства як регіональної системи / Т. Качала // Регіональні перспективи. — 2003. — № 1. — С. 3-5.
7. *Качан Л., Костенко О.* Відповідати потребам людей // Соціальний захист. — 2006. — № 7. — С. 9-11.
8. *Кудряченко А., Здіорук О., Горєлов Д.* Шляхи удосконалення надання

- публічних послуг громадянам у контексті децентралізації владних повноважень. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Juni/8.htm>
9. *Кушнір В. С.* Механізм утворення земельної ренти і ціни землі на основі граничних показників // *Економіка АПК.* — 2007. — № 3. — С. 22–29.
 10. *Лавріненко В.* Розвиток кадрового потенціалу органів державної влади — основа ефективного управління України / В. Лавріненко // *Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президенті України.* — 2004. — № 2. — С. 132–139.
 11. *Рубцов В. П.* Про ще одну можливість участі громади у контролі й управлінні: наук.-практ. посіб. / В. П. Рубцов // *Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні* / за ред. В. В. Кравченка. — К.: Атіка, 2003. — С. 119–134.
 12. *Міжнародний пакт про громадянські та політичні права* // *Бюлетень Верховного Суду РФ.* — 1994. — № 12.
 13. *Другов А. А.* Государственный маркетинг как важный фактор совершенствования механизма управления социально-экономическими процессами в обществе / А. А. Другов // *Маркетинг в России и за рубежом.* — 2005. — № 4. — С. 101–107.
 14. *Петровская Н. Я.* Маркетинг на службе государственных органов России // *Регулирование внешнеэкономической деятельности и эволюция таможенной политики России: Тезисы докладов международной научно-практической конференции: в 2 ч. Ч. 1* / Н. Я. Петровская. — М.: РИО РТА, 1996. — С. 126–134.
 15. *Новий словник іншомовних слів: близько 40 000 сл. і словосполучень* / Л. І. Шевченко, О. І. Ніка, О. І. Хом'як, А. А. Дем'янюк; за ред. Л. І. Шевченко. — К.: АРІЙ, 2008. — 672 с.
 16. *Кіслов Д. В.* Соціокомунікаційний маркетинг як механізм державного управління: основні принципи / Д. В. Кіслов // *Юрид. Україна.* — 2013. — № 3. — С. 26–30.
 17. *Словарь по этике* / [под ред. А. А. Гусейнова и И. С. Кона]. — 6-е изд. — М.: Полит-издат, 1989. — 447 с.
 18. *Длігач А.* Двоциклічна модель стратегічного маркетингового планування / А. Длігач // *Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Економіка.* — 2006. — № 86–87 — С. 52–55. — Режим доступу до журн.: http://www.library.univ.kiev.ua/ukr/host/10.23.10.100/db/ftp/visnyk/ekonom_86-87_2006.pdf
 19. *Окландер М. А.* Концепція маркетингової діяльності органів державного управління / М. А. Окландер // *Труды Одесского политехнического университета.* — 2002. — № 1. Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Portu/2002_1/7_2.htm
 20. *Гаман-Голутвина О. В.* Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт / О. В. Гаман-Голутвина // *Полис.* — 2007. — № 4. — С. 27.
 21. *Бережний В. О.* Сучасні концепції публічного управління / В. О. Бережний // *Актуальні проблеми державного управління.* — 2013. — № 2. — Режим доступу: <http://www.pravoznaves.com.ua/period/chapter/8/654/24920>
 22. *Даченков И.* Тенденции и перспективы политического консалтинга в России / И. Даченков // *Рекламные технологии.* — 2008. — № 6. — С. 32–35.
 23. *Гайдаенко Т. А.* Маркетинговое управление. Полный курс МВА.

- Принципы управленческих решений и российская практика. — М.: Эксмо, 2005. — 480 с.
24. *Гаркавенко С. С.* Маркетинг: Підручник. — К.: Лібра, 2002. — 712 с.
25. *Ламбен Жан-Жак.* Менеджмент, ориентированный на рынок / под ред. В. Б. Колчанова: пер. с англ. — СПб.: Питер, 2004. — 800 с.
26. *Маркетинг* / Під ред. М. Бейкера. — СПб.: Питер, 2002. — 1200 с.
27. *Маркетинг* / У. Руделіус та ін. — М.: ДеНово, 2001. — 706 с.
28. *Філіна Г. І.* Проблеми інноваційного розвитку економіки України // Економіка та держава. — 2007. — № 5. — С. 16–19.
29. *Цветкова В. Я.* Геомаркетинг, или как оптимизировать некоторые маркетинговые операции / В. Я. Цветкова // Режим доступа: <http://adv.new-articles.ru/409.html>
30. *Шаульська Л.* Комплексна оцінка трудового потенціалу регіону (на прикладі Донецької області) / Л. Шаульська // Регіональна економіка. — 2005. — № 3. — С. 93–104.
31. *Шевцова О., Касян С.* Маркетинговий механізм управління капіталом області (на прикладі Дніпропетровщини) / О. Шевцова, С. Касян // Регіональна економіка. — 2004. — № 4. — С. 38–49.

Корнеев Юрий Валентинович,
кандидат юридических наук, доцент кафедры авиационного и космического права Национального авиационного университета.

Корнеев Юрий Валентинович,
кандидат юридических наук, доцент кафедры воздушного и космического права Национального авиационного университета.

Yuriy Valentinovich Korneev,
Candidate of Law, associate professor of air and space law of National Aviation University.



Сиротенко Роман Александрович,
аспірант Міжрегіональної Академії управління персоналом, головний спеціаліст Солом'янської районної в місті Києві державної адміністрації.

Сиротенко Роман Александрович,
аспірант Межрегиональной Академии управления персоналом, главный специалист Соломенской районной в городе Киеве государственной администрации.

Roman Aleksandrovych Syrotenko,
aspirant of the Interregional academy of personnel management, main specialist of Solomenskiy district in Kyiv state administration.



ВИДИ ПРАВА ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

Анотація. У статті розкрито особливості видів права землекористування в Україні. Зокрема, проаналізовано право постійного землекористування; охарактеризовано порядок надання земельних ділянок у постійне користування юридичним особам; розглянуто основні аспекти орендного землекористування.

Ключові слова: види права землекористування постійне землекористування, орендне землекористування, обіг земельних ділянок.

ВИДЫ ПРАВА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

Аннотация. В статье раскрыты особенности видов права землепользования в Украине. В частности, проанализировано право постоянного земле-

пользования; охарактеризован порядок предоставления земельных участков в постоянное пользование юридическим лицам; рассмотрены основные аспекты арендного землепользования.

Ключевые слова: виды права землепользования, постоянное землепользование, арендное землепользование, оборот земельных участков.

TYPES OF RIGHTS OF LAND USE

Abstract. The peculiarities of types of land use rights in Ukraine are considered. In particular, the right of permanent land use is analyzed; the procedure of granting of lands in permanent use by the legal persons is described; the main aspects of leased land use are described.

Keywords: types of land use rights, permanent land use, land lease, land circulation.

Постановка проблеми. Формування національної економіки, створення системи конкурентоспроможних підприємств зумовлює необхідність розвитку раціонального землекористування. Виходячи з національних інтересів держава визначає стратегічні цілі, створюючи сприятливі умови для виконання цього завдання.

Пошуки оптимального поєднання процесу використання і охорони земельних ресурсів є головною умовою конкурентоспроможного землекористування. На шляху до вступу в такі організації, як ЄС, СОТ та ін. це є об'єктивною рисою розвитку національного господарства, яку щоразу необхідно враховувати при вирішенні питань його конкурентоспроможності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема раціонального землекористування досліджувалася багатьма вченими, серед яких В. В'юн, В. Горлачук, Д. Гнаткович, Д. Добряк, В. Медведєв, І. Михасюк, Л. Новаковський, А. Сохнич, В. Трегобчук,

А. Третяк, М. Федоров, В. Юрчишин та ін. В їх працях розглядаються заходи з практичної реалізації дій, спрямованих на поліпшення використання й охорони земель.

Проте в публікаціях згаданих учених недостатньо розкрито теоретико-методологічні та методичні аспекти розв'язання проблеми. Окреслені ними шляхи раціоналізації землекористування, носять фрагментарний та іноді розпливчастий характер. Розвиток конкурентоспроможності землекористування України, орієнтованого на дотримання вимог ринкової економіки, зумовлює необхідність подальшого наукового аналізу теоретико-методологічних підходів до організації використання землі на системних засадах, в чому і полягає актуальність роботи.

Мета статті: узагальнення науково-теоретичних підходів до визначення видів права землекористування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Згідно зі статтею 92 Земельного кодексу України (далі — ЗК України):

право постійного користування земельною ділянкою — це право володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває у державній або комунальній власності, без встановлення строку [1].

Права постійного користування земельною ділянкою із земель державної та комунальної власності набувають лише підприємства, установи та організації, що належать до державної або комунальної власності.

Перехід до ринкових умов господарювання на землі в процесі здійснення земельної реформи та законодавче закріплення різних форм власності на землю істотно впливає на сферу застосування постійного землекористування.

Право землекористування прийнято розглядати в різних аспектах. Як правовий інститут це право являє собою сукупність однорідних правових норм, що визначають підстави, умови та порядок виникнення, здійснення, зміни та припинення права на використання земель.

Право землекористування як правовий інститут є похідним від інституту права власності на землю. Крім того, сам характер використання землі значною мірою визначається правом власності на землю. Право постійного користування земельною ділянкою — це самостійний різновид права землекористування, особливість якого полягає в тому, що воно здійснюється без заздальгідь визначених термінів [1].

Виникнення права постійного користування земельною ділянкою пов'язане з переходом земельної ділянки від власника до конкретного

постійного землекористувача зазначених правомочностей щодо володіння і користування землею. Згідно з ч. 1 ст. 92 ЗК України право постійного користування земельною ділянкою здійснюється шляхом реалізації цих правомочностей [3].

Право володіння земельною ділянкою полягає в тому, що конкретна особа — землекористувач — набуває можливість здійснювати господарське “панування” над цією земельною ділянкою. Право користування — це визнані законом можливості використання постійним користувачем земельної ділянки її корисних властивостей для задоволення власних матеріальних та інших потреб.

Конкретний зміст правомочностей володіння і користування постійного землекористувача визначається законом. Згідно з ч. 1 ст. 92 ЗК України право постійного користування земельною ділянкою може набуватися за рахунок земель, що перебувають у державній або комунальній власності. Перелік таких земель визначається ст. 83 і 84 ЗК. Так, відповідно до ч. 2 ст. 83 ЗК України у комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності. Це, зокрема, землі під залізницями, автомобільними дорогами, об'єктами повітряного і трубопровідного транспорту, землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари тощо); землі лісового та водного фондів, крім випадків, визначених ЗК тощо [1].

Згідно з ч. 1 ст. 84 ЗК у державній власності перебувають усі землі України, крім земель комунальної та приватної власності. До державних земель, зокрема, належать: землі атомної енергетики та космічної системи; землі оборони; землі під об'єктами природно-заповідного фонду та історико-культурними об'єктами, що мають національне та загальнодержавне значення; землі під водними об'єктами загальнодержавного значення тощо.

Об'єктом права постійного землекористування є певна, індивідуально визначена і юридично відокремлена земельна ділянка (або її частина), яка перебуває у державній або комунальній власності, закріплена за конкретним державним або комунальним підприємством, установою чи організацією для використання згідно з її цільовим призначенням, тобто надана для конкретної цілі [4].

Об'єктами цього права є земельні ділянки, які надаються з усіх категорій земель, що належать до державної чи комунальної власності. Такі земельні ділянки, як правило, не підлягають передачі у приватну власність і призначені для забезпечення публічних інтересів.

Суб'єктами права постійного землекористування можуть бути лише державні та комунальні підприємства, установи та організації, тобто юридичні особи (ч. 2 ст. 92 ЗК). Це фактично означає, що не можуть використовувати земельні ділянки на праві постійного землекористування фізичні особи та іноземні юридичні особи [1].

Юридичною особою новий Цивільний кодекс України (ст. 80)

вважає організацію, створену і зареєстровану в установленому законодавством порядку. Залежно від порядку створення закон розрізняє юридичні особи приватного права та юридичні особи публічного права. Саме останні можуть набувати статусу постійних землекористувачів. Вони створюються розпорядчими актами Президента України, органу державної влади або органу місцевого самоврядування і функціонують для здійснення завдань публічного характеру. Серед організаційно-правових форм юридичних осіб виокремлюються установи та підприємства.

Установою вважається організація, створена однією або кількома особами (засновниками), які не беруть участі в управлінні нею, шляхом об'єднання (виділення) їхнього майна для досягнення мети, визначеної засновниками, за рахунок цього майна (ст. 83 Цивільного кодексу).

Підприємство — це самостійний господарюючий статутний суб'єкт, який має статус юридичної особи і здійснює виробничу, науково-дослідну і комерційну діяльність з метою одержання відповідного прибутку (доходу).

Самостійними видами підприємств залежно від форми власності виступають, зокрема, комунальне підприємство, засноване на власності відповідної територіальної громади, і державне підприємство, засноване на державній власності.

Здійснюючи господарську діяльність, пов'язану з використанням земельної ділянки, юридична особа набуває земельних прав і виконує земельні обов'язки, тобто набуває статусу постійного землекористувача.

Із вимог Земельного кодексу України випливає, що право постійного користування земельними ділянками із земель права державної та комунальної власності набувають лише підприємства, установи та організації, що належать до державної або комунальної власності, тобто юридичні особи. Цим Кодексом встановлено також порядок надання у постійне користування земельних ділянок юридичним особам із земель права державної або комунальної власності [5].

Надання земельних ділянок юридичним особам у постійне користування здійснюється на підставі рішень їх власників за проектами відведення цих ділянок.

Умови і строки розробки проектів відведення земельних ділянок і перенесення їх меж у природу (на місцевість) визначаються договором, укладеним замовником з виконавцем цих робіт.

Юридичні особи, зацікавлені в одержанні земельних ділянок у постійне користування із земель державної або комунальної власності, звертаються з відповідним клопотанням до сільської, селищної, міської ради або місцевої державної адміністрації, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, які мають право надавати земельні ділянки у постійне користування. Клопотання про відведення земельних ділянок, що надаються у постійне користування Кабінетом Міністрів України, подаються до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

До клопотання про відведення земельної ділянки додаються доку-

менти, що обґрунтовують її розмір, призначення та місце розташування. Перелік документів та їх зміст визначаються спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів.

Відповідна сільська, селищна, міська рада або місцева державна адміністрація, Рада міністрів Автономної Республіки Крим розглядають клопотання (заяву) у 10-денний строк і дають згоду на розроблення проекту відведення земельної ділянки [6].

Проект відведення земельної ділянки погоджується із землекористувачем та після одержання позитивного висновку державної землевпорядної експертизи подається до відповідної сільської, селищної, міської ради або місцевої державної адміністрації, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, які розглядають його у місячний строк і в межах своєї компетенції приймають рішення про надання земель.

Якщо надання земельної ділянки у користування провадиться обласними державними адміністраціями, Радою міністрів Автономної Республіки Крим або Кабінетом Міністрів України, сільські, селищні, міські ради або районні державні адміністрації за місцем розміщення земельної ділянки подають свій висновок обласній державній адміністрації, Раді міністрів Автономної Республіки Крим. Якщо надання земельної ділянки провадиться Кабінетом Міністрів України, висновок подається обласними державними адміністраціями або Радою міністрів Автономної Республіки Крим.

Висновок про надання земельної ділянки приймається місцевими

державними адміністраціями або сільськими, селищними, міськими радами у 10-денний строк [7].

Якщо надання земельної ділянки у користування провадиться Кабінетом Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації подають свій висновок та проект відведення спеціально уповноваженому органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів, який розглядає ці матеріали і у 20-денний строк подає їх разом з висновком державної землевпорядної експертизи Кабінету Міністрів України.

У разі відмови сільської, селищної, міської ради або місцевої державної адміністрації у наданні земельної ділянки в користування або залишення клопотання без розгляду питання вирішується у судовому порядку.

У разі задоволення позову щодо надання в постійне користування земельної ділянки рішення суду є підставою для перенесення меж земельної ділянки в натуру (на місцевість) та видачі державного акта на право постійного користування землею.

Земельний кодекс України максимально враховує різноманітні аспекти земельних відносин в умовах ринкової економіки, створює правові основи ринку землі як сільськогосподарського, так і несільськогосподарського призначення. Він містить новий — третій розділ “Обіг земельних ділянок”, який врегульовує всі питання, що не відбиті в чинному земельному законодавстві: купівлі-продажу, застави, дарування, успадкування, оренди.

Встановлено можливість обміну земельних ділянок, зокрема тих, які орендуються. Визначено механізм продажу земельних ділянок, у тому числі із земель права державної та комунальної власності. Запроваджуються земельні торги (аукціони, конкурси) [8].

В умовах переходу від централізованої системи управління до ринкової економіки найважливішим принципом землеволодіння і землекористування є введення плати на всі землі, що залучаються у господарський обіг. Платежі за землю відповідно до прийнятих законодавчих актів повинні встановлюватися у формі земельного податку й адекватної йому категорії у системі орендних відносин — орендної плати, їхній розмір визначається на основі кадастрових оцінок, які враховують якість місця розташування земель відповідного цільового призначення.

Оренда, як особлива форма реалізації права власності та господарського використання землі, як основний засіб виробництва в сільському господарстві займає важливе місце у системі економічних категорій і земельних відносин. В економічно-правовому розумінні оренда — це оформлений договором майновий найм, згідно з яким одна сторона (орендодавець) надає іншій стороні (орендареві) майно, засоби виробництва, землю у тимчасове користування за домовленістю в договорі оренди — плату. Оренда землі — це засноване на договорі строкове, платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідне орендареві для здійснення підприємницької та іншої діяльності.

Об'єктами оренди є земельні ділянки, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальної власності), держави. Об'єктами можуть бути й земельні ділянки з насадженнями, будівлями, спорудами, водоймами, розташованими на них, якщо це передбачено договором оренди. В умовах трансформації форм земельної власності існує обмежений і неврегульований ринок землі, її оренда сприяє залученню у господарський оборот ділянок, формальні чи реальні власники яких із тих чи інших причин не можуть або не бажають використовувати сільськогосподарські угіддя за прямим призначенням.

В найближчі роки єдиним реальним шляхом створення оптимальних сільськогосподарських землекористувань ринкового типу є оренда землі, оскільки вона виступає одним із дійових регуляторів земельних відносин при відсутності вільного ринку земель.

Оренда землі — це форма землекористування, при якій власник землі (орендодавець) передає її на певний тимчасовий строк іншій особі (орендареві) для ведення господарства за особливу винагороду, тобто за орендну плату.

З передачею землі в оренду відбувається розподіл повноважень власника: права власника залишаються з ним, але він переуступає орендареві значну їх частину по використанню землі. Таким чином, повноваження по господарському використанню землі відмежовуються від інших повноважень власника і персоніфікуються в іншому суб'єкті правовідносин.

Прийняття Закону України “Про оренду землі” та включення до Земельного кодексу України статей про приватну власність і оренду землі стало одним із важелів приведення виробничих відносин на селі у відповідність із рівнем розвитку виробничих сил та виробничих відносин, у тому числі у сфері землеволодіння та землекористування.

Нині у нашій державі склалися сприятливі умови для розвитку орендних земельних відносин: визначилися земельні власники, розширюються можливості для організації різних форм господарювання, набувають розвитку ринкові відносини. Закон України “Про оренду землі” сприяє цьому, він забезпечує не лише правові відносини між власником землі та орендарем, а й формує певні умови функціонування ринку землі. Можна стверджувати, що майбутній розвиток сільського господарства України великою мірою залежатиме від розвитку в ньому земельно-орендних відносин, а єдиним реальним шляхом створення оптимальних сільськогосподарських землекористувань ринкового типу є оренда землі.

У процесі використання землі як засобу виробництва орендар стає важливою фігурою поряд із великими землевласниками. Підприємець-орендар намагатиметься одержувати із земельної ділянки дохід, не менший від середньої норми прибутку і більший від капіталовкладень у цю землю. Але весь прибуток, створений при використанні орендованої земельної ділянки, він присвоїти собі не може. Певну його частину підприємець-орендар має віддати

власникові землі у вигляді земельної ренти за право користування земельною ділянкою. Земельна рента регулярно привласнюється власниками землі — вона виступає економічною формою реалізації власності на землю та її природні ресурси і є доходом, не пов'язаним із підприємницькою діяльністю. Але земельна рента — це складова взаємовідносин підприємця-орендаря, інших суб'єктів підприємницької діяльності з власниками землі, оскільки при відсутності власної землі підприємці змушені брати її в оренду. Тобто оренда — це форма землекористування, при якій її власник передає земельну ділянку на певний термін іншій особі (орендареві) для ведення підприємницької діяльності за певну винагороду.

Висновки. Земельні ресурси — це не просто чинник виробництва, а те благо, яке забезпечує просторові та територіальні передумови використання ресурсної бази економічного та соціального розвитку, а також її відтворення. З огляду на це питання раціонального використання та охорони земельних ресурсів має стати пріоритетним напрямом не лише економічної, а й соціальної та екологічної політики.

Внаслідок непослідовності проведення окремих етапів земельної реформи в Україні та спрощеного підходу до вирішення низки проблемних питань здійснювалися зміни суто зовнішнього характеру як щодо суб'єктів землеволодіння, так і характеру землекористування. Якісних зрушень щодо посилення соціальної та екологічної орієнтованості залучення земельних ресурсів у господарський

оборот, поліпшення інституціонального забезпечення відносин власності й організаційно-правових форм організації сільсько-господарського виробництва так і не відбулося.

Тому виникає необхідність створення дієвого механізму вдосконалення земельної політики в контексті сталого розвитку, який сприятиме інвестиційному забезпеченню агротехнічних та природоохоронних робіт, що дасть можливість підвищити соціально-економічну та екологічну ефективність землекористування в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Земельний* кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
2. *Третяк А. М.* Стратегія реформування земельної політики в Україні на сучасному етапі // *Землевпорядний вісник*, 2009. — № 6. — С. 12–20.
3. *Про Загальнодержавну* програму використання та охорони земель: Закон України (проект). [Електронний ресурс]. — Доступний з http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF2JY00A.html
4. *Синякевич І. М.* Екологічна й лісова політика: зб. наук.-техн. праць НЛТУ України / І. М. Синякевич. — Львів: Вид-во ЗУКЦ, 2008. — Вип. 4. — 144 с.
5. *Україна у цифрах 2013*: стат. зб. [Електронний ресурс]. — Доступний з http://lib-rary.oseu.edu.ua/docs/Ukraine_u_cifrah-2011.pdf
6. *Третяк А. М.* Зміна пріоритетів земельної реформи в зв'язку з удо-

- сконаленням економічних відносин власності на землю // Вісник аграрної науки. — 2008. — № 2. — С. 5–10.
7. *Другак В. М.* Теоретичні та методичні основи економіки землекористування / Другак В. М. — К.: ЦЗРУ, 2004. — 129 с.
8. *Деякі інституціональні аспекти земельних відносин в Україні: стан та напрями вдосконалення*: [наук. видання] / НАН України, РВПС України / [І. К. Бистряков, О. С. Новоторов, Т. С. Ніколаєнко та ін.]. — К., 2002. — 134 с.



УДК 353

***Рильська Вікторія Володимирівна,**
аспірант кафедри філософії, теорії та історії державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.*

***Рыльская Виктория Владимировна,**
аспирант кафедры философии, теории и истории государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины.*

***Viktoriia Volodymyrivna Rylska,**
graduate student of the faculty of Philosophy, Theory and History of Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine.*

РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ ЕВОЛЮЦІЇ УЯВЛЕНЬ ПРО ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ ПОДІЛ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті проаналізовано аспекти формування та реалізації дієвої регіональної політики, підвищення впливу місцевого самоврядування на центральну владу.

Ключові слова: регіоналізм, адміністративно-територіальна реформа, регіональна політика, територіальна громада, муніципальна влада.

РАЗВИТИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ЭВОЛЮЦИИ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ ДЕЛЕНИИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

Аннотация. В статье проанализированы аспекты формирования и реализации эффективной региональной политики, повышение влияния местного самоуправления на центральную власть.

Ключевые слова: регионализм, административно-территориальная реформа, региональная политика, территориальная община, муниципальные власти.

DEVELOPMENT OF REGIONAL GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF THE EVOLUTION OF IDEAS ABOUT TERRITORIAL DIVISION OF POWER IN UKRAIN

Abstract. The formation and realization aspects efficient regional policy and the increase of regional government influence upon the central authority are analyzed in the article.

Keywords: regionalism, administrative-territorial reform, regional policy, local community, municipal authority.

Постановка проблеми. Територіальна влада в Україні переживає глибоку системну кризу. Вона не здатна ефективно впливати на процеси соціально-економічного, політичного розвитку територій, забезпеченню умов для кращої якості життя населення. Рівень управлінської культури держорганів та стан місцевого самоврядування не відповідають сучасним європейським стандартам і, відповідно, заважають стратегічному курсу країни на європейську інтеграцію.

Сьогодні для України актуальною проблемою є регіоналізм — соціально-економічний, політичний, етнокультурний. Теперішнє загострення регіональних протиріч яскраво послідовно проявляється під час виборчих кампаній. Ступінь суспільного напруження в Україні являє певну загрозу процесу побудови єдиної політичної нації з етнічних і культурно різнорідних груп населення.

Подоланню негативних тенденцій в соціальних і політичних процесах має слугувати адміністративно-територіальна реформа (далі — АТР). Система організації публічної влади і керування нею тісно пов'язані з територіальним управлінням держави, і між ними існують тіс-

ний взаємозв'язок і взаємообумовленість. Тому адміністративно-територіальний устрій, що склався у 30-х рр. минулого сторіччя не дає можливості створити територіальні спільноти, що мають достатній обсяг матеріальних, фінансових ресурсів, розвинутої соціальної інфраструктури. Наявна на сьогодні система адміністративно-територіального поділу та виконавчої влади побудована не знизу догори, як це має бути, а навпаки — згори донизу. Подібна авторитарна споруда є досить стійкою, проте виключає активізацію місцевої ініціативи та мобілізацію власних ресурсів розвитку. Зазвичай регіони прагнуть розширити свої владні повноваження, водночас перекладаючи на центр забезпечення соціально-економічних потреб своїх жителів. Зрозуміло, що така модель територіального устрою потребує кардинальної перебудови [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особлива важливість проблематики регіонального самоврядування та недостатня науково-теоретична розробка їх правової природи та їх імплементації у законодавство України неодноразово привертала увагу дослідників — як фахівців конституційного, муніци-

пального, так і міжнародного права. Серед них: М. Антонович, В. Барвіцький, Ю. Безбородов, Ф. Бенуа-Ромер, Ю. Бланк, М. Бондарь, В. Борденюк, О. Бурлак, П. Мартиненко, Д. Матвеєв, В. Мицик, Л. Мінгазов, Н. Мікула, В. Муравйов, О. Назаренко, Н. Нижник, Н. Оніщенко, А. Пеллет, Р. Петров, В. Погорілко, Н. Пронюк, М. Пухтинський, П. Рабінович, А. Санченко, М. Селівон, Д. Снідал, І. Софінська, Д. Стокер, Д. Терлецький, В. Толстих, Е. Топалова, О. Фрицький, О. Чумакова, Х. Хілгенберг, Р. Шапіро, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, М. Шоу, Р. Штрайнци та ін.

Заслужують на увагу праці, присвячені окремим аспектам функціонування міжнародних (європейських) правових стандартів місцевого самоврядування у національних правопорядках. Це, зокрема, роботи: М. Баймуратова, О. Батанова, Ю. Берестнева, С. Большакова, М. Гірняк, Н. Глевацької, В. Григор'єва, З. Демічевої, І. Демченка, В. Журавського, В. Кампо, В. Кравченка, А. Нортон, Л. Михайлишиної, М. Орзіха, В. Писаренка, М. Пітцика, Н. Пронюк, О. Пушкар, В. Рубцова, П. Трачука, К. Хімсворта.

Серед проблем, які потребують термінового розв'язання з метою закріплення та поглиблення системних перетворень, започаткованих в сучасній Україні, особливе місце займають проблеми формування та реалізації дієвої регіональної політики, підвищення впливу місцевого самоврядування на центральну владу. Вирішення цих проблем сприятиме збільшенню національного багатства

шляхом ефективного використання ресурсів кожного регіону, тісному співробітництву між ними, їх збалансованому та гармонічному розвитку.

Метою статті є дослідження особливостей розвитку регіонального самоврядування у контексті еволюції уявлень про територіальний поділ влади в Україні, розробці практичних рекомендацій щодо його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу.

Світова практика свідчить: складні взаємовпливи процесів глобалізації з одного боку, та інтеграції — із іншого, зумовлюють підвищення значимості регіонів країн, які беруть участь в означених процесах. Зростає роль регіонів як економічних агентів міжнародного рівня, безпосередніх учасників міжнародного поділу праці. Відповідно, зростає значимість регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування, якості регіональних суспільних інститутів загалом. Така ситуація висуває на порядок денний необхідність перегляду державної регіональної політики, статусу регіону в її межах, принципів взаємовідносин суб'єктів влади національного та регіонального рівня, їх повноважень і компетенцій. Здійснюючи такий перегляд, доцільно звернутися до європейського досвіду і кращих практик, накопичених у Європейському Союзі протягом десятиліть формування і здійснення ним регіональної політики на наднаціональному, національному та регіональному рівнях. На нинішньому етапі в межах європейської регіональної політики визнається, що саме регіон є тим

простором, де формується та підтримується конкурентоспроможність національних економік країн-членів Співтовариства, отже – конкурентоспроможність ЄС [2].

На разі Європейський Союз має ряд інструментів для проведення регіональної політики: Європейський фонд регіонального розвитку (ERDF), Європейський соціальний фонд (ESF), Європейський сільськогосподарський фонд (EAGGF), Європейський фонд риболовлі (FIFG). Крім того, Фонд єднання підтримує проекти у сфері екології та транспорту в тих країнах, де ВВП нижче 90 % від середнього по ЄС. Новим країнам-членам, які вступили в ЄС в 2004–2006 рр., надавалася допомога через два нових фонди: Структурної політики для підготовки до вступу (ISPA) і Спеціальної програми для розвитку села (Sapard).

Основні засади регіональної політики ЄС були викладені в лютому 1987 року в доповіді Європейської комісії “Єдині акти повинні мати успіх: нові перспективи для європейського співтовариства” [3]. Основною метою задекларованих у цьому документі намірів було гарантувати підприємцям будь-яких регіонів рівні можливості для завершення формування єдиного європейського ринку. З того часу міжрегіональне співробітництво набуло рис чи не головного інструменту розвитку європейського співтовариства. Ті ж самі засадничі принципи були ще раз наголошені у Маастрихтському Договорі 1991 р. [4], який висунув рекомендації організувати новий регіональний фонд для розвитку транспортної інфраструктури, яка б

сприяла вирівнюванню/зближенню країн ЄС, та розв’язання проблем довкілля. У зв’язку з цим, ЄС розробив універсальну регіональну статистичну систему класифікації, яка є найбільш придатним інструментом для оцінювання регіональним проблем і рівня регіональної економічної спроможності на теренах ЄС.

На нашу думку, враховуючі європейську практику, в Україні саме на рівні регіону повинна формуватись базова основа національної політики, яка передбачала б наявність законодавчого органу, можливість приймати самостійні економічні рішення, розробляти плани розвитку, систему освіти і культури. Місцеве самоуправління принципово повинно будуватися “знизу вгору”, об’єднуючи місцеві громади в регіони, делегуючи регіональній владі повноваження на здійснення політичних функцій з представництва в центральних органах [5]. Саме за таким принципом здійснюється реформа управління в європейських державах, а регіональне і місцеве самоуправління визнається одним з пріоритетів у розвитку Європейського Союзу, де місцеве і регіональне самоуправління ґрунтується на трьох основних принципах: субсидіарності, солідарності і доповнюваності [6].

Проблема пошуку оптимальної моделі територіальної організації держави, що відповідала б інтересам різних соціальних груп, оперативно й ефективно реагувала на сучасні глобальні виклики і трансформації, є актуальною як у теоретико-методологічному, так і в прикладному сенсі. Саме від ста-

більності територіальної структури і збалансованості відносин між центральними, регіональними та місцевими органами влади багато в чому залежить облаштування простору, що знаходиться під юрисдикцією національної держави, і врешті майбутнє цієї держави, її статус як самостійного актора світової політики і міжнародних відносин [7].

Невід'ємною частиною управління регіональним розвитком є відносно самостійна форма народовладдя — місцеве самоврядування. Його ідея має виток із часів існування територіальної сусідської общини. Місцеве самоврядування пройшло складний шлях, мало різні етапи і форми розвитку і зазнало впливу різних політичних культур. Становлення, зміцнення, та поступальний розвиток місцевого самоврядування відбувалися на потужному теоретико-методологічному підґрунті. До теоретико-методологічних джерел сучасного місцевого самоврядування відносяться:

- теорії природного права й природних прав вільної громади;
- господарська і громадська теорія місцевого самоврядування;
- державницька теорія місцевого самоврядування;
- соціологічні концепції місцевого самоврядування;
- теорії муніципального соціалізму й соціального обслуговування;
- теорія муніципального дуалізму і сучасна правова доктрина місцевого самоврядування.

Основні положення історично першої теорії вільної громади (теорія природних прав вільної громади, Франція, 1790 р., Конституція

Бельгії 1831 р.) базувалася на ідеях природного права й виходила з того, що право територіальної громади самостійно вирішувати свої справи таке ж, як права і свободи людини. Територіальна громада визнавалася незалежною від держави органічною корпорацією, що склалася природним шляхом, відповідно й її право на самоврядування виводиться з природи територіальної громади.

Згідно з теорією вільної громади, основними засадами організації, місцевого самоврядування є:

- виборність органів місцевого самоврядування членами громади;
- розподіл питань, віднесених до відання місцевого самоврядування на самоврядні та такі, що передоручені органам громади державою;
- місцеві справи: мають іншу, ніж державні справи, природу;
- органи місцевого самоврядування є органами відповідної територіальної громади і не входять до системи органів державної влади;
- органи державної влади не мають права втручатися у вирішення самоврядних питань, їх функція зводиться лише до адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

В основі господарської теорії місцевого самоврядування, що прийшла на зміну теорії природних прав вільної громади знаходиться запозичене з теорії природних прав вільної громади положення про те, що територіальний колектив є елементом громадянського суспільства, а, отже: місцеве самоврядування, недержавне за своєю природою, має власну компетенцію в сфері неполітичних відносин, до яких держава байдужа,

а саме — у місцевих громадських і господарських справах; держава не втручається в місцеві справи, вони вирішуються самими територіальними громадами; політичні питання відносяться до компетенції державної влади.

Приведені теорії отримали подальший розвиток у громадській теорії місцевого самоврядування, яка виходить з протиставлення територіальної громади державі, громадських інтересів — політичним, наполягає на повній самостійності органів самоврядування (дозволено все, що не заборонено законом), зміщує самоврядні територіальні одиниці з різного, роду приватно-правовими об'єднаннями (промисловими компаніями, благодійними фондами тощо). Однак існування таких об'єднань завжди має факультативний характер, а існування місцевих спільнот — обов'язковий. Цей факт об'єктивно вимагає діяльності територіальних громад в єдиному політично-правовому полі з державою.

До того ж самоврядування не можна повністю ототожнювати з громадським управлінням й у світі немає жодного практичного прикладу держави, яка зовсім не втручається в справи комун. Ця теорія виправдовує прояви автаркії, місцевого егоїзму. Постулати державної теорії місцевого самоврядування: місцеве самоврядування — це особлива організація державної влади, що ґрунтується на виборних началах; компетенція органів місцевого самоврядування визначається державою, “дозволено те, що передбачено законом”; на відміну від центрального управління, місце-

ве самоврядування здійснюється не державними чиновниками, а за допомогою місцевих спільнот, місцевих жителів, зацікавлених у місцевому самоврядуванні.

Крізь призму соціальної солідарності людей розглядають проблему місцевого самоврядування соціологічні концепції місцевого самоврядування і теорія муніципального соціалізму: люди вирішують проблеми лише об'єднавшись, здійснюючи обмін взаємними послугами й поширюючи солідарність до місцевого, обласного і національного рівня. Сутність теорії муніципального соціалізму полягає в: наділенні міської і сільської громади правами більш широкої автономії; збільшенні представництва населення в органах місцевого самоврядування; зміні державного і громадського життя шляхом реформ, соціалістичній еволюції, нереволюційній трансформації суспільства; створенні регіональних демократичних еліт, здатних протистояти центральним органам, і, таким чином, змінити владу в суспільстві.

Об'єктивні умови, в яких відбувається сучасний розвиток, полягають у динамічній територіальній концентрації робочої сили, капіталу, товарів, послуг, інформації, знань, технологій, наслідком чого є зростання нерівномірності розвитку територіальних громад та диспропорцій в добробуті громадян і, відповідно, територіальна соціальна нерівність. Економічна територіальна концентрація є сильним мотиватором динамічної міграції найбільш кваліфікованої економічно активної частини населення, наслідком чого

є як підвищення його щільності у великих та середніх містах і знелюднення сільських територій. Останні потерпають не тільки від зменшення економічної активності (скорочення інвестицій, втрата робочих місць, зменшення доходів населення), але й від скорочення обсягів як ринкових послуг (що обумовлено зменшенням підприємств, що їх надають), так і публічних (що є наслідком зменшення власних доходів місцевих бюджетів і недосконалої трансфертної політики держави). В таких умовах подальше зростання територіальних диспропорцій в економічному розвитку (що є об'єктивним) призводитиме до подальшого погіршення умов життя, насамперед у невеликих територіальних громадах.

У зв'язку з цим, завданням державної політики повинно бути запровадження на всій території країни однакових стандартизованих публічних послуг та забезпечення рівного доступу до них людини незалежно від місця її проживання. В іншому випадку консервуватиметься територіальна нерівність у доступі населення до якісної освіти, кваліфікованих медичних послуг, сучасних інформаційних технологій, якісної води тощо, а також посилюватимуться диспропорції у доступі різноманітних адміністративних послуг (як для населення, так і для бізнесу).

Територіальне вирівнювання умов життя населення, рівний доступ громадян та бізнесу до публічних послуг в умовах територіальної економічної концентрації у довгостроковому вимірі дозволяє створити можливості ендogenous розвитку людського потенціалу, що позитивно

впливатиме на підвищенні потенціалу розвитку територіальних громад. Саме така модель державної політики як країн Європейського Союзу, так і політики Спільноти в цілому, стає домінуючою на європейському континенті.

Ось чому найбільш суттєвим у децентралізації має бути передача повноважень щодо надання послуг на базовий рівень — територіальним громадам, що повинно супроводжуватися:

а) адекватним перерозподілом державних бюджетних ресурсів на користь громад. Такий перерозподіл не повинен бути пов'язаний лише з можливістю залишати частину державних податків на місцевому рівні, оскільки територіальна економічна концентрація не дозволить малочисленим територіальним громадам (майже половина з існуючих громад в країні — менше 2000 осіб) отримати необхідний ресурс для фінансування стандартизованих публічних послуг, через відсутність економічної основи розвитку. Фінансування стандартизованих послуг у разі неспроможності місцевого бюджету має здійснюватися з державного бюджету безпосередньо (без перерозподілу на регіональному рівні);

б) адміністративною реформою на центральному та регіональному (обласному та районному) рівнях. Обласний та районний рівень мають бути значно обмежені у функціях з реалізації обмеженого переліку завдань, пов'язаних з обслуговуванням спільних інтересів територіальних громад (певні рівні освіти, охорони здоров'я, внутрішньо регіональної інфраструктури, екологічної безпе-

ки). Натомість права територіальних громад по об'єднанню зусиль у питаннях розвитку доцільно значно розширити, дозволивши їм як акумулювання бюджетних ресурсів з метою виконання спільних проєктів, так і створення виконавчих структур з їх реалізації. У практику їх співпраці доцільно запровадити різноманітні договірні форми співробітництва, як це практикується у розвинутих країнах.

У контексті підвищення спроможності територіальних громад до розвитку можливим (бажаним) є укрупнення територіальних громад, що створює можливості економії на масштабі бюджетних ресурсів, насамперед державного бюджету. Така практика активно використовувалася у різних країнах Європи під час світової економічної та фінансової кризи. Проте, як правило, таке об'єднання у своїй основі базувалося на принципі добровільності. Очевидним вбачається твердження, що даний принцип є надзвичайно актуальним в період політичної нестабільності в державі, що притаманне нинішній ситуації в Україні. До того ж таке об'єднання обов'язково має стимулюватися (фінансово) державою після утворення нової, більш чисельної територіальної громади протягом 3–5 років. Доцільно також встановити прямі міжбюджетні відносини між територіальними громадами, якщо вони досягають певної чисельності населення, і державним бюджетом. Важливим є встановлення прямих міжбюджетних відносин з державним бюджетом і для малих міст, де проживає п'ята частина населення країни. Це значно підвищить

стимули до нарощування місцевих бюджетів невеликих територіальних громад, їх об'єднання, що сприятиме і створенню умов поліцентричного розвитку країни [8].

В теорії держави соціального добробуту й теорії соціального обслуговування органи місцевого самоврядування проголошуються інструментом соціального обслуговування, який забезпечує та охороняє однаково інтереси усіх класів та прошарків суспільства, пропонує послуги своїм мешканцям, організує обслуговування населення, трактує функції органів місцевого самоврядування як один з проявів надкласової природи держави загального добробуту. Реалізація цієї теорії вплинуло на становлення й функціонування місцевого самоврядування сучасного світу: зростає роль місцевих органів в наданні послуг населенню, в реалізації урядової політики на місцях, що в свою чергу стимулювало зацікавленість держави в ефективності місцевого управління; посилилася централізація податкової системи, контроль центру за діяльністю місцевого управління. Еволюція місцевого самоврядування, таким чином, значно посилила державну природу місцевих інститутів, зростивши місцеві справи із загальнодержавними та оставивши виборні місцеві установи в сильну адміністративну та фінансову залежність від центрального уряду.

Подвійний характер місцевого самоврядування знаходить своє відображення в концепції дуалізму повноважень місцевого самоврядування, згідно з якою органи місцевого самоврядування, здійснюючи

відповідні управлінські функції, виходять за межі місцевих інтересів і повинні діяти як інструмент державної адміністрації. Органи місцевого самоврядування є незалежними від держави лише в суто громадських справах, до яких держава байдужа, а у сфері політичній розглядаються як органи держави, що виконують її функції і повноваження.

Відповідно до цього вирішуються найважливіші громадсько-державні завдання:

- виключається роздвоєння влади, як призведе до політичної нестабільності та послаблення держави й її інститутів;

- утворюються можливості для більшості людей приймати безпосередню участь в управлінні справами суспільства та держави, що підвищує культурно-правовий рівень громадян та виховує в них відчуття поваги до законів;

- ліквідується розрив між суспільством та державою; досягається єдина мета — збереження та зміцнення суспільства і держави за наявності демократичних інститутів;

- держава більшою мірою входить в курс місцевих справ та приймає відповідні рішення, сутність яких узгоджується з інтересами людей; породжується спільний інтерес для громадян та державних органів, сутність якого полягає в будівництві життя, достойного кожної людини та, суспільства в цілому;

- управління суспільством на основі узгоджених дій перетворюється в єдиний процес творення.

Однак реалізація цих програмних положень можлива лише в соціально орієнтованій державі, яка утворює

мотивацію та стимули для розвитку ініціативи людей [9].

Висновки. Сьогодні, як ніколи, ми стоїмо перед гострою і невідкладною необхідністю проведення кардинальної реформи системи місцевого самоврядування, враховуючи і засади вітчизняних традицій, і європейські стандарти.

Серед напрямків вдосконалення системи можна відокремити, поперше, забезпечення безумовної і максимальної “прозорості” в діяльності муніципальної влади, проведення з її боку режиму постійного діалогу з населенням, використання для цих цілей усього арсеналу форм і засобів, які забезпечують гласність місцевого самоврядування. Адже гласність — один з основних принципів місцевого самоврядування, передумова його повноцінного функціонування. Для залучення пересічних громадян і громад в процес управління вони, насамперед, повинні бути обізнаними в стані справ, в наявності тих чи інших місцевих програм и проблем. Тоді і можна бути стверджувати, що ми наближаємось до реалізації принципів самоврядування.

По-друге, вкрай необхідно удосконалити механізми реалізації прав і свобод людини і громадянина на місцях. Місцеве самоврядування, як самостійна підсистема публічної влади, найбільш наближена до населення, повинна знати, на якому рівні знаходиться це важливе питання, та вирішувати його, забезпечувати надання населенню якісних адміністративних, управлінських і соціальних послуг згідно з європейськими стандартами соціальної держави.

По-третє, необхідно здійснити вичерпні заходи щодо трансформації територіальної організації влади відповідно до Конституції України та принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. З метою державного регулювання територіального розвитку нам потрібна чітка програма і координація заходів щодо прискорення адміністративно-територіальної реформи на місцевому і регіональному рівнях. Регіони повинні мати ефективний інструмент здійснення динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку. Всі ці реформи спрямовані на децентралізацію влади, зниження регіональних розбіжностей, трансформацію владних інституцій, і відповідають новим вимогам економічного розвитку, принципам транснаціональній співпраці між регіонами. При цьому необхідним елементом системи територіальної організації влади в Україні має бути самостійне, дієве місцеве самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою, що, в свою чергу, потребує формування повноцінної системи місцевого і регіонального самоврядування згідно зі стандартами Ради Європи.

Не можна забувати про те, що успіх реформи місцевого самоврядування залежить й від розв'язання гострої проблеми матеріально-фінансового забезпечення і формування самодостатніх територіальних громад. Для цього слід створити належний механізм надання міжбюджетних трансфертів, сприяти збільшенню доходної частини місцевих бюджетів через підсилення системи

місцевих податків і зборів; підвищити ефективність використання комунальної власності, прийняти закони “Про комунальну власність”, “Про місцеві податки і збори”.

Вирішення означених проблем є можливим тільки за умов комплексного підходу до реформування системи місцевого самоврядування [10].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Гриневич В. В.* Адміністративно-територіальна реформа в Україні: проблеми і перспективи / В. В. Гриневич // Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління матеріали Всеукр. підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 25 жовт. 2013 р. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2013. – 446 с.
2. *Конкурентоспроможність* регіонів України: стан і проблеми. – Робочі матеріали до Круглого столу 28 травня 2008 р. – К.: – 54 с.
3. *Європейська інтеграція: крок за кроком*: Посібник. – К.: Фонд “Європа ХХ1”, 2001. – 216 с. – (Роль ЗМІ у сприянні європейській інтеграції України); або на сайті Фонду “Європа ХХ1” – <http://old.europexxi.kiev.ua/ukrainian/program/zmi/book3/036.html>
4. *Treaty on European Union* [Електронний документ]. – <http://www.eurotreaties.com/maastrichttext.html>. Title II : Provisions Amending the Treaty Establishing the European Economic Community with a View to Establishing the European Community. Eurotreaties. com is part of the British Management Data Foundation and has been set up to bring together the basic information on the European Treaties.

5. *Про Концепцію* державної регіональної політики: Указ Президента України // Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — Ст. 983; Концепція державної регіональної політики України: Затверджено II Всеукраїнським з'їздом Співки лідерів місцевих та регіональних влад України 9 вересня 2000 року // Голос України. — 2000. — 4 лист. — С. 4–7.
6. *Хоруженко О.* Становлення регіонального самоврядування в Україні в контексті європейської інтеграції / О. Хоруженко. — Режим доступу: <http://dialogs.org.ua>
7. *Матвієнко А. С.* Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна / А. С. Матвієнко // . — Режим доступу: <http://idpna.org.ua>
8. *Романюк С. А.* Децентралізація влади та розвиток громад / С. А. Романюк // Місцеве самоврядування — основа сталого розвитку України: матеріали щорічної Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.): у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенка, С. В. Загороднюка. — К.: НАДУ, 2014. — Т. 1. — 244 с.
9. *Семенов В. Ф., Герасименко В. Г., Горбань Г. П., Богадзьорова Л. М.* Управління регіональним розвитком туризму: навч. посіб. — Одеса: Одес. держ. екон. ун-т, 2011. — 225 с.
10. *Тітов М. І.* Європейський вектор розвитку місцевого самоврядування в Україні / М. І. Тітов // Проблеми реформування місцевого самоврядування України в контексті наближення до європейських стандартів: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 28 жовт. 2009 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. — Х.: ШЦ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2009 — 223 с.

Непомнящий Олександр Михайлович, доктор наук з державного управління, перший заступник голови Об'єднання організацій роботодавців "Всеукраїнська конфедерація роботодавців житлово-комунальної галузі України".

Непомнящий Александр Михайлович, доктор наук по государственному управлению, первый заместитель председателя Объединения организаций работодателей "Всеукраинская конфедерация работодателей жилищно-коммунальной отрасли Украины".

Непотныашчий Alexandr Mikhaylovich, Doctor of Sciences in Public Administration, First Deputy Chairman of the Association of employers "All-Ukrainian Confederation of Employers of the housing industry in Ukraine".

Ісаєнко Дмитро Валерійович, кандидат наук з державного управління, віце-президент Конфедерації будівельників України.

Ісаєнко Дмитрій Валерьевич, кандидат наук по государственному управлению, вице-президент Конфедерации строителей Украины.

Isaenko Dmitry Valerievich, PhD in Public Administration, Vice-President of the Confederation of Builders of Ukraine.



РЕГУЛЮВАННЯ ДОЗВІЛЬНО-ПОГОДЖУВАЛЬНИХ ПРОЦЕДУР У БУДІВНИЦТВІ ВІДПОВІДНО ДО СВІТОВИХ СТАНДАРТИВ

Анотація. У статті досліджується вплив світових рейтингів на зміну регуляторної політики України, а саме вплив рейтингу легкості ведення бізнесу "DoingBusiness", визначеного Світовим Банком та Міжнародною фінансовою корпорацією, на нормативно-правове регулювання у сфері будівництва. Встановлено залежність між зміною містобудівного законодавства, спрощенням дозвільно-погоджувальних процедур в нашій державі та місцем України у світовому рейтингу. Визначено напрями діяльності органів влади задля підвищення рейтингу світового визнання успішності демократичних

перетворень у державі, введення європейських стандартів життя, забезпечення привабливості інвестиційного клімату.

Ключові слова: регуляторна політика, світові рейтинги, дозвоільно-погоджувальні процедури, зміна законодавства, інвестиційна привабливість.

РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗРЕШИТЕЛЬНО-СОГЛАСОВАТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР В СТРОИТЕЛЬСТВЕ В СООТВЕТСТВИИ С МИРОВЫМИ СТАНДАРТАМИ

Аннотация. В статье исследуется влияние мировых рейтингов на смену регуляторной политики Украины, а именно влияние рейтинга легкости ведения бизнеса “DoingBusiness”, определенного Всемирным Банком и Международной финансовой корпорацией, на нормативно-правовое регулирование в сфере строительства. Установлена зависимость между изменением градостроительного законодательства, упрощением разрешительно-согласовательных процедур в нашем государстве и местом Украины в мировом рейтинге. Определены направления деятельности органов власти для повышения рейтинга мирового признания успешности демократических преобразований в государстве, введения европейских стандартов жизни, обеспечения привлекательности инвестиционного климата.

Ключевые слова: регуляторная политика, мировые рейтинги, разрешительно-согласовательные процедуры, изменение законодательства, инвестиционная привлекательность.

REGULATION OF LEISURED AND CONCILIATORY PROCEDURES IN CONSTRUCTION IN ACCORDANCE TO THE INTERNATIONAL STANDARDS

Abstract. In this article the impact of the world ratings on the change of regulatory policy of Ukraine, namely the impact of rating of ease of business doing “DoingBusiness”, determined by the World Bank and the International Finance Corporation, on the legal regulation in the sphere of construction is examined. The dependence between the change of town planning legislation, the simplification of leisured and conciliatory procedures in our country and the place of Ukraine in the world rating is established. The directions of activity of public authorities for the increasing of the rating of world’s recognition of the success of democratic reforms in the country, the introduction of European standards of living, ensuring of the attractiveness of the investment climate are determined.

Keywords: regulatory policy, world ratings, leisured and conciliatory procedures, changes in legislation, investment attractiveness.

Постановка проблеми. На сьогодні, ставлячи пріоритетними завданнями входження до європейської спільноти, Україна повинна співвідносити норми життя зі стандартами діяльності передових демократичних держав в усіх галузях. Це значною мірою стосується і галузі будівництва. У законодавстві України визначені правила ведення будівництва та необхідні для цього процедури. Регуляторна політика держави передбачає не лише регулювання того чи іншого виду діяльності, зокрема будівельної, здійснення контролю за дотриманням вимог, а і зміну політики з метою взаємної співпраці влади і бізнесу, створення прозорих процедур у відповідності з досвідом розвинених демократичних держав.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Досліджуючи питання державного регулювання містобудівної діяльності, слід відмітити, що значна кількість наукових публікацій з даної проблематики відноситься до юридичних чи економічних наук. Вивченню питань дозвільних процедур на сучасному етапі у галузі державного управління присвячено невелику кількість досліджень, зокрема це роботи таких науковців як О. М. Вінник, О. П. Віхрова, К. О. Городненко, Г. М. Гриценко, Д. В. Ісаєнко, О. М. Непомнящий, Н. І. Олійник та ін. Тому зрозуміло, щозначна кількість аспектів регулювання дозвільних (погоджувальних) процедур залишаються поза увагою вчених.

Метою статті є проведення аналізу відповідності дозвільно-погоджувальних процедур у будівництві європейським стандартам та

вироблення пропозицій щодо удосконалення державної регуляторної політики.

Виклад основного матеріалу. Оцінка якості і прозорості процедур, які встановлює держава, досить складна. Ця оцінка методологічно випливає з дослідження якісних характеристик, які значно важче піддаються обробці порівняно з кількісними. Проте існують різного роду методологічні підходи в оцінці якісних параметрів систем, як рейтингового оцінювання, методу попарного порівняння, матричного методу [1]. Усі перелічені методи ґрунтуються на експертній оцінці виходячи з встановлених критеріїв (індикаторів).

Найбільш поширеною методикою оцінки інвестиційного клімату в державі і, як складової, доступності реалізації будівельних проєктів, є проведення Світовим Банком та Міжнародною фінансовою корпорацією дослідження “DoingBusiness”, яке інтерпретується як визначення індексу легкості ведення бізнесу [2]. У Стратегії сталого розвитку “Україна–2020” було поставлено завдання, що “у рейтингу Світового банку “DoingBusiness” Україна посяде місце серед перших 30 позицій” [3]. Таке завдання вимагає зміни регуляторної політики держави з метою створення сприятливого середовища для ведення бізнесу, зокрема будівельного. Зміна регуляторної політики передбачає спрощення процедур. Процедурою у будівництві відповідно до Методології рейтингу “вважається взаємодія будівельної компанії або її працівників з державними установами, реєстраційними службами, постачальниками кому-

нальних послуг, державними і приватними інспекторами, за винятком архітекторів і інженерів, що працюють на підприємстві” [2]. Тобто встановлюється особливість взаємодії приватного підприємства з іншими суб’єктами ринку та установами держави. Метою дослідження Світового банку “DoingBusiness” є порівняння в різних країнах світу умов підприємницької діяльності, “оцінка рівня сприятливості правових норм та їх динаміки з плином часу за десятьма індикаторами: реєстрація підприємств, отримання дозволів на будівництво, підключення до електропостачання, реєстрація власності, отримання кредитів, захист інвестицій, оподаткування, міжнародна торгівля, забезпечення виконання контрактів та врегулювання неплатоспроможності підприємств” [4].

Кожна країна має свою специфіку, встановлені законодавством вимоги, процедури виготовлення будівельної документації, правові основи ведення будівництва та здійснення контролю за будівництвом з метою гарантій безпеки експлуатації тощо. Однак методи, які застосовуються для встановлення рейтингу “DoingBusiness”, попри усі особливості дозволяють оцінити рівень доступності ведення будівельного бізнесу, вплив законодавства кожної держави на спрощення будівельних процедур і ґрунтується він на опитуванні вітчизняних експертів. Експерти, маючи досвід та володіючи необхідною інформацією, оцінюють умови спорудження об’єкта, якого у дійсності може і не існувати. Здійснюється порівняння не тільки нормативно закріплених процедур, але і

того, як практично здійснюються їх реалізація на місцях. Понад сто вітчизняних експертів було залучено до проведення рейтингу [5].

Відповідно до методології [2], експерти оцінюють “процедури будівництва умовного об’єкта, який підключатиметься до систем водопостачання та водовідведення. Певні припущення приймаються і щодо будівельного підприємства, умов підключення до інженерних мереж, оцінки процедур, часу та витрат. При цьому витрачений час обчислюється у календарних днях. Даний показник відображає середній період часу, необхідний, на думку експертів, для проходження процедури, а вартість процедур виражаються у відсотках від фактичної вартості будівництва об’єкта (за прийнятими припущеннями об’єкт оцінено як п’ятдесятикратний розмір річного доходу на душу населення). Враховуються тільки офіційні витрати” [2]. Тобто, використовуючи методи ранжування, експертами оцінюється “кількість процедур; строки їх проходження; вартість процедур” [2]. Тому від реальної оцінки експертів залежить рейтинг держави, а експерти, відповідно, опосередковано здатні впливати на зміну регуляторної політики в державі.

До того ж в оцінці процедур у будівництві у 2015 році вперше був введений індекс контролю якості, що стало відомо з оприлюдненої чергової доповіді Світового банку та Міжнародної фінансової корпорації “DoingBusiness” – 2016 [4]. Це означає, що індикатори для рейтингового оцінювання експертами дозвільних процедур і методи обробки їх висно-

вків не є сталими. Про це свідчить також те, що було змінено методологію підрахунку результатів рейтингу порівняно з попередніми періодами. Тепер він ґрунтується на порівнянні процедур у кожній державі з аналогічними процедурами держав — лідерів рейтингу за кожним індикатором, тобто віддаленості від “передового рубежу” [4]. Для приведення рейтингів попередніх років у відповідність з методологією були здійснені необхідні перерахунки [2; 4].

У 2015 році Світовим банком здійснювалося дослідження легкості ведення бізнесу у 189 країнах. За результатами дослідження було оприлюднено рейтинг “DoingBusiness” — 2016, у якому Україна зайняла 83місце. Проте дозвільна система у будівництві посіла лише 140 місце (рис. 1).

Це один із найгірших показників серед десяти індикаторів, які оцінюються по Україні. Гіршим на один пункт є лише врегулювання платоспроможності, що вимагає окремих досліджень. І це ще раз вказує на недостатню увагу владних інституцій до вдосконалення регуляторної політики, імплементації законодавчих новацій у регіонах та низький рівень комунікативного супроводу реформ.

Спробуємо відслідкувати зміну регуляторної політики у сфері будівництва в Україні виходячи все з тих же даних міжнародних оцінок у динаміці з урахуванням коригування містобудівного законодавства за останні роки. Такий аналіз показав, що дозвільно-погоджувальні процедури у будівництві в Україні завжди були досить обтяжливими. Найгіршими вони були у 2006–2010 роках. Зі змі-

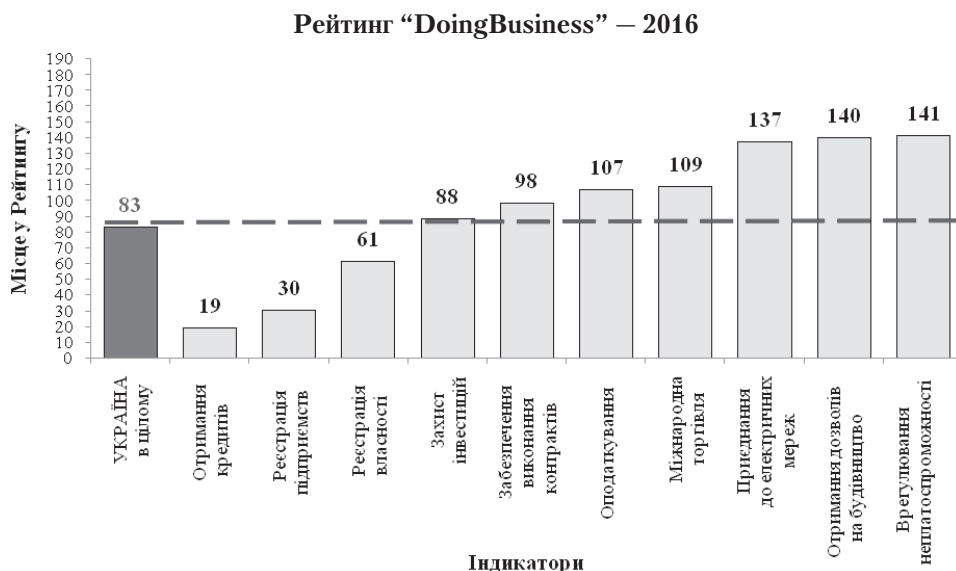


Рис. 1. Місце України у світовому рейтингу оцінки доступності дозвільних процедур у будівництві за методологією “DoingBusiness”

Джерело: <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreconomies/ukraine#dealing-with-construction-permits>

ною окремих законодавчих норм ситуація дещо покращилася починаючи з 2009 року і почала докорінно змінюватися лише після 2013 року, коли в рейтингу знайшли відображення новації, запроваджені з прийняттям Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” [7] (рис. 2).

та оцінка міжнародних експертів змусила, мабуть вперше, органи влади здійснити комплекс заходів щодо зміни даної ситуації. Найперше існувала необхідність в об’єктивному відображенні в дослідженні вже прийнятих законодавчих змін. Самі ж заходи включали:

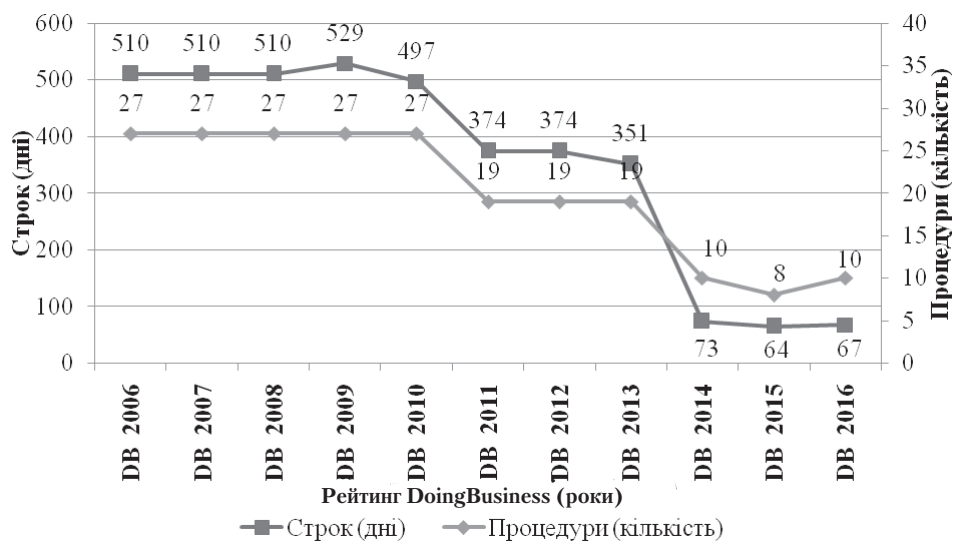


Рис. 2. Динаміка показників рейтингу України щодо дозвільних процедур у будівництві за методологією “DoingBusiness”

Джерело: <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine#dealing-with-construction-permits>

У 2012 році за індикатором “Отримання дозволів на будівництво” у рейтингу “DoingBusiness” Україна займала 186 місце серед 189 країн. Тобто, як вказує на той час К. О. Городненко, “законодавча база з питань регулювання дозвільно-погоджувальних процедур є достатньо розгалуженою та складною” [6]. Такої думки притримувалися більшість науковців і практиків у сфері будівництва. Тому думка науковців

- налагодження співпраці з Міжнародною фінансовою корпорацією, для чого Мінрегіоном було підписано Меморандум, а у 2014 році і Договір про співпрацю із цією організацією;

- детальне опрацювання методології проведення рейтингу, його результатів за попередні роки та встановлення причин відставання;

- запрошення іноземних експертів, які провели окреме дослідження

стану містобудівного законодавства в Україні;

- вжиття заходів щодо імплементації реформи в регіонах.

Зміни в законодавстві вимагали швидкого доведення інформації до громадськості, до будівельних компаній і інвесторів, для чого було підготовлено роз'яснення щодо процедур, необхідних для спорудження об'єкта будівництва. Крім того спільно з Міжнародною фінансовою корпорацією та Конфедерацією будівельників України підготовлено посібник “Що необхідно знати про процедури у будівництві” [5] та запроваджено практику проведення спеціалізованих регіональних нарад, круглих столів та семінарів щодо застосування та впровадження положень містобудівного законодавства. Усі проведені заходи, а найперше зміна регуляторної політики у сфері будівництва дали можливість піднятися Україні у рейтингу “DoingBusiness — 2014” за індикатором “Отримання дозволів на будівництво” з 186 до 41 місця. Таким чином прийняття Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” [7] та пакету підзаконних актів, а також внесення змін до існуючого законодавства [9; 10] дало свої позитивні наслідки щодо місця нашої держави у міжнародному рейтингу з питань дозвільних процедур в будівництві.

У 2014 році позиції в даному рейтингу практично не змінилися. Хоча після зміни методології обрахунку рейтингу по питанню дозволів у будівництві Україна зайняла лише 70 місце, це все ж було краще, ніж показник України в цілому (95 позиція). У 2015 році ситуація знов змі-

нилася на гірше. Можна припустити, що послаблення уваги до містобудівної діяльності не сприяло удосконаленню дозвільно-погоджувальних процедур. Місце, яке отримала дозвільна система у будівництві, є не лише значно нижчим ніж позиція України в цілому, але й гіршим ніж результати за переважною більшістю інших показників, які оцінювались. Більше того, у порівнянні з попереднім роком вперше за час досліджень (з 2006 року) кількість процедур при отриманні дозволів на будівництво в Україні не лише не зменшилась, але й зростає. І хоча це зростання — з восьми до десяти, а строки проходження — з 64 до 67 днів, не можна порівняти з 27 процедурами і понад півторарічними строками їх здійснення у 2006 році, тенденція все ж не є позитивною (див. рис. 2).

Проте падіння рейтингу України в даній оцінці зумовлено також і об'єктивними причинами, тобто зміною самої методології, на яку органи влади і українські експерти не встигли вчасно відреагувати. Так, експертами до рейтингу було включено дві додаткових процедури. Одна з них “технічний нагляд за будівництвом об'єктів архітектури”. Здійснення технічного нагляду відповідно до законодавства України [7–10] є функцією замовника будівництва, тому відповідно до методології це не є взаємодією з третіми особами та не повинно вважатися окремою процедурою. Крім того проблемним залишається питання отримання технічних умов та підключення будівель до інженерних мереж. У кількості усіх процедур саме ці процедури становлять практично третину — 33 %.

Друга процедура, що знайшла відображення в анкетах експертів у 2015 році – “отримання поштової адреси”, що вказує на існування проблем в Україні щодо реєстрації та ідентифікації поштової адреси об’єкта нерухомого майна[11].

Проте введення двох нових процедур все ж незначною мірою змінило місце України у рейтингу “DoingBusiness” [4], і Україна за їх кількістю може конкурувати навіть з лідерами рейтингу за індикатором “Отримання дозволів на будівництво”, тобто з Сінгапуром, Гонконгом та Грузією (табл. 1).

на краще в даному питанні можна забезпечити хіба що зменшенням вартості процедур. Крім того покращення можливе також за рахунок:

- виключення процедури “технічний нагляд” як такої, що відповідно до методології не є окремою процедурою, що враховується в рейтингу;
- виключення процедури “отримання техумов з пожежної безпеки”;
- скорочення терміну отримання техумов на водопостачання і водовідведення з 21 до 7 календарних днів.

До того ж стосовно останнього пункту, тобто скорочення терміну

Таблиця 1

Показники по Україні у рейтингу “DoingBusiness” за індикатором “Отримання дозволів на будівництво” [4]

Держава	“DoingBusiness” – 2014		“DoingBusiness” – 2015		“DoingBusiness” – 2016	
	Кількість процедур	Строк (дні)	Кількість процедур	Строк (дні)	Кількість процедур	Строк (дні)
Сінгапур	11	26	10	26	10	26
Гонконг	6	71	5	66	11	72
Грузія	9	73,5	8	68,5	7	48
Україна	10	73	8	64	10	67
Європа та Центральна Азія (в середньому)	18	192	16,1	176,8	15,9	176,3

Джерело: <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine#dealing-with-construction-permits>

Оскільки мінімальна кількість процедур у лідерів рейтингу становить 7, а середня по Європі і Центральній Азії 18, можна вважати, що для України склалася ситуація, де потрібно утримувати дане положення у світі без особливих додаткових змін законодавства. Ситуацію змін

отримання техумов, Законом України від 09.04.2015 № 320-VIII [7] вже внесено необхідні зміни. Термін надання технічних умов скорочено до 5 робочих днів. Тому виникає потреба у відпрацюванні виконавчими органами влади підзаконних актів, тобто потребують приведення у відповід-

ність до закону існуючі нормативні порядки, затверджені відповідними центральними органами виконавчої влади.

Методологія дослідження “Doing-Business” при оцінці місця країни в світовому рейтингу враховує також індикатори, що включають вартість процедур у будівництві. При цьому оцінюються лише офіційні витрати. Проте навіть за офіційними витратами на дозвільні процедури, що “обраховуються у відсотках від вартості об’єкта, яка, у свою чергу, корелюється з річною величиною доходу на душу населення”, цей показник складає для України 15,2. Гіршим він є лише в Афганістану, Індії, Мадагаскару, Боснії і Герцеговини та в кількох африканських країнах” [4]. Якщо цей показник перевести у грошовий еквівалент нашої держави, то вартість процедур у будівництві умовної будівлі за мето-

дологією “DoingBusiness”, яка була описана вище, складе 275 673 грн. При чому у структурі цієї вартості 66 % складає пайовий внесок у розвиток інфраструктури населених пунктів (181 226 грн.), 33 % вартість послуг з технічного нагляду (90 613 грн), 1 % вартість технічних умов та плати за підключення, реєстрація прав власності (разом 3 834 грн) (рис. 3).

Таким чином скорочення вартісного показника процедур у будівництві є основним ресурсом можливого підвищення позиції України у рейтингу “DoingBusiness” за індикатором “Отримання дозволів у будівництві”. Доцільне зменшення розміру або відміна пайового внеску з одночасним визначенням альтернативних джерел фінансування витрат на розвиток інфраструктури населених пунктів, оскільки такий платіж

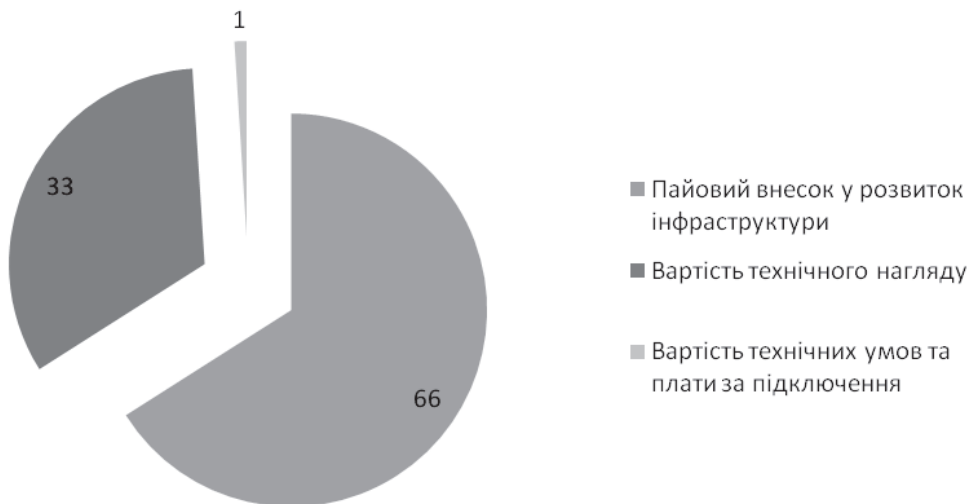


Рис. 3. Структура вартості процедур у будівництві, (%)

Джерело: <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine#dealing-with-construction-permits>

не визначений податковим законодавством України та створює додаткове навантаження на забудовників та інвесторів. Крім того ресурсом підвищення рейтингу є і вартісна складова щодо технічного нагляду, а включення самої процедури до оцінки “DoingBusiness” значно погіршує статус України в рейтингу. Тому усе це потребує роботи вітчизняних експертів, внесення певних змін в нормативні акти на основі здійснення направлених моніторингових, анкетувань тощо.

Рейтинг України може бути також суттєво покращено через нововведений індекс контролю якості. За методологією “DoingBusiness” він розраховується на основі шести інших індексів: якості нормативного регулювання будівництва, контролю за якістю до початку будівництва, контролю за якістю під час будівництва, контролю за якістю будівництва після його завершення, нормативів юридичної відповідальності і страхування, вимог щодо професійної кваліфікації фахівців [4]. Цей показник обраховується в балах від 0 до 15. Для України він був визначений у 8 балів. Для країн-лідерів цей індекс становить 14–15 балів, а усереднений показник країн Європи та Центральної Азії – 11,2 бали [4]. Усе це свідчить про недостатність механізмів юридичної відповідальності і страхування, вимог щодо професійної кваліфікації фахівців у цій сфері. Таким чином перед Україною, після внесення значних змін у містобудівне законодавство, поставили нові завдання щодо підвищення правового регулювання у цій сфері, а саме нормативне і

організаційне забезпечення якості будівництва, встановлення гарантій і для забудовників і для споживачів їх послуг. Зокрема доцільне розроблення та впровадження страхових та інших економічних механізмів посилення відповідальності у будівництві, дотримання гарантійних зобов'язань замовника будівництва протягом гарантійного терміну.

Крім того слід зазначити, що у рейтингу не відображено процедури експертизи проекту будівництва за участю сертифікованих фахівців, питання кваліфікації та відповідальності фахівців, що дало б можливість покращення позиції у рейтингу і підвищення якості будівництва при дотриманні світових стандартів.

Таким чином аналіз динаміки показників України у рейтингу “DoingBusiness” дозволяє виділити недоліки процедур у будівництві в нашій державі. До них найперше слід віднести складність отримання технічних умов та високу вартість процедур, основу якої складає внесок у розвиток інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури населеного пункту. Подолання цих недоліків дасть можливість не просто підвищити рейтинг України, а, як наслідок, забезпечить створення сприятливого інвестиційного клімату в нашій державі.

У зв'язку з тим, що методологією дослідження “DoingBusiness” передбачені зміни щодо оцінювання умов підприємницької діяльності в галузі будівництва, то перед Україною постає завдання постійного моніторингу показників з метою спрощення дозвільно-погоджувальних процедур і зменшення адміністративного

і фінансового навантаження на інвесторів. Для цього також необхідно, щоб експерти, залучені до опитування про стан у будівництві України, були достатньо поінформовані про зміни в методології світового рейтингу та у вітчизняному містобудівному законодавстві. Тому необхідно забезпечити органам влади — галузевим міністерствам — організацію взаємодії з Міжнародною фінансовою корпорацією та усіма вітчизняними експертами, залученими до проведення опитування.

Висновки. Виходячи з усього викладеного, можна зробити висновок, що для покращення позицій у рейтингу “DoingBusiness” за індикатором “Отримання дозволів на будівництво” у нашій державі потрібно системно удосконалювати регуляторну політику з урахуванням необхідності імплементації світових стандартів, а значить постійно удосконалювати містобудівне законодавство, будівельні норми, державні стандарти і правила, а також забезпечувати реалізацію цих нововведень на місцях. Іншим напрямом цієї діяльності має стати поінформованість про зміни учасників будівельного ринку та виховання у них через низку методів правосвідомості та правової культури.

Таким чином, визначення місця України у світових рейтингах є механізмом стимулювання діяльності, перш за все, центральних органів влади, в зміні стандартів життя, подолання корупційних схем, надання послуг на основі реалізації принципу прозорості. Таким чином реалізується імплементація світових стандартів в життя українського су-

спільства, виробляється нова регуляторна політика. Встановлення низки вимог, які знаходять свій прояв у конкретизації через індикатори для оцінки діяльності у певній сфері чи галузі, зокрема в будівництві, просуває Україну до рівноправного партнерства, створює умови для визнання її демократичних перетворень. Підвищення місця держави у світових рейтингах дозволить Україні не лише продемонструвати світовій спільноті здійснення демократичних реформ, а і змінити ситуацію всередині держави, забезпечуючи реалізацію ідеї нової сутності діяльності органів влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Фоміцька Н. В.* Теорія систем для менеджерів: навч. посіб. / Н. В. Фоміцька, В. В. Єганов. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2013. — 248 с.
2. *Методологія* проведення дослідження Світового банку та Міжнародної фінансової корпорації “DoingBusiness” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://russian.doingbusiness.org/methodology/dealing-with-construction-permits>
3. *Про Стратецію* сталого розвитку “Україна — 2020” [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
4. *Група Всесвітнього* Банку / “DoingBusiness” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreconomies/ukraine#dealing-with-construction-permits>

5. *Що необхідно знати про процедури у будівництві* [Електронний ресурс]: Методичний посібник. — Режим доступу: <http://kbu.org.ua/news/149/>
6. *Городненко К. О.* Щодо регулювання дозвільних (погоджувальних) процедур в будівництві у контексті прийняття нового закону “про регулювання містобудівної діяльності” [Електронний ресурс] / К. О. Городненко. — Режим доступу: http://www.vuzlib.com.ua/articles/book/21925-Konstitu%D1%81%D1%96jjna_justi%D1%81%D1%96ja_j/38.html
7. *Про регулювання* містобудівної діяльності [Електронний ресурс]: Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI: за станом на 1 лист. 2015 р. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>
8. *Про авторський* та технічний нагляд під час будівництва об’єкта архітектури [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2007 № 903: за станом на 1 лист. 2015 р. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/903-2007-%D0%BF>
9. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства* [Електронний ресурс]: Закон України від 9 квітня 2015 р. № 320-VIII: за станом на 1 лист. 2015 р. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/320-19>
10. *Про архітектурну діяльність* [Електронний ресурс]: Закон України від 20 травня 1999 р. № 687-XIV: за станом на 1 лист. 2015 р. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/687-14>
11. *Олійник Н. І.* Спрощення дозвільної системи як чинник інвестиційної привабливості житлового будівництва / Н. І. Олійник // Галузь науки “Державне управління”: історія, теорія, впровадження: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 трав. 2010 р.: у 2 т. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, С. В. Загороднюка. — К.: НАДУ, 2010. — Т. 1. — С. 469–471.

УДК 351.84:35.072.2:342.5 (477)

Парубчак Іван Орестович,

професор кафедри менеджменту зовнішньоекономічної діяльності Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій ім. С. З. Гжицького, доктор наук з державного управління.

Parubchak Ivan Orestovich,

професор кафедри менеджмента внешнеэкономической деятельности Львовского национального университета ветеринарной медицины и биотехнологий им. С. З. Гжицкого, доктор наук по государственному управлению.

Parubchak Ivan Orestovich,

Professor of Dept. of Management and Externally-Economical Activity of the Lviv National University of Veterinary Medicine and Biotechnology named S. Z. Gzhytsky, Doctor of Science in Public Administration.



СУТНІСТЬ І РОЛЬ СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ ЯК ІНСТИТУЦІЙНОГО НАПРЯМУ В СОЦІАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ ДЕРЖАВИ

Анотація. Розглянуто зміст соціального діалогу в сучасних реаліях соціально — економічного життя країни. Вивчено основні аспекти соціальної політики держави в контексті інституту соціального діалогу. Проаналізовано сутність соціального діалогу як легітимної форми вирішення соціально-управлінських протиріч. Запропоновано досягнення збалансованості соціальної політики через застосування чинників соціального діалогу в суспільстві.

Ключові слова: соціальна політика, легітимна форма, державне управління, соціальний діалог, інституалізація, держава, суспільство, соціально-економічні чинники, збалансованість дій суб'єктів, соціалізація.

СУЩНОСТЬ И РОЛЬ СОЦИАЛЬНОГО ДИАЛОГА КАК ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО НАПРАВЛЕНИЯ В СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ ГОСУДАРСТВА

Аннотация. Рассмотрена сущность социального диалога в современных реалиях социально — экономической жизни страны. Изучены основные

аспекты социальной политики государства в контексте института социального диалога. Проанализированы сущность социального диалога как легитимной формы решения социально — управленческих противоречий. Предложено достижения сбалансированности социальной политики через применение факторов социального диалога в обществе.

Ключевые слова: социальная политика, легитимная форма, государственное управление, социальный диалог, институализация, государство, общество, социально — экономические факторы, сбалансированность действий субъектов, социализация.

NATURE AND ROLE OF SOCIAL DIALOGUE AS INSTITUTIONAL DIRECTION IN SOCIAL STATE'S POLICY

Abstract. The content of social dialogue in the modern realities of the socio — economic life of the country. The basic aspects of social policy in the context of the institution of social dialogue. The essence of social dialogue as a legitimate form of solving social — management conflicts. A balancing of social policy through the use of factors of social dialogue.

Keywords: social policy, legitimate form, governance, social dialogue, the institutionalization of the state, society, socio — economic factors, the balance between actors, socialization.

Постановка проблеми. Сьогодні трансформаційні процеси в Україні супроводжуються різноманітними наслідками в усіх сферах життєдіяльності суспільства — політичній, економічній, соціальній, духовній та інших. Це призводить до виникнення соціально-політичних протиріч, збільшення рівня конфліктності, зростання соціальної напруженості в суспільстві. Для вирішення цих проблем необхідні ефективні легітимні чинники [4].

Розглядаючи сутність соціального діалогу, слід зазначити, що у сучасних умовах кожен громадянин, навіть не усвідомлюючи цього, є його стороною. Це обумовлюється постійною взаємодією з різними соціальними групами і владними структурами. Саме завдяки соціальному

діалогу досягається узгодження політичних та соціально-економічних інтересів різних соціальних груп і владних структур з метою досягнення соціального миру і стабільності у суспільстві [6]. Оптимальний соціальний діалог зміцнює стосунки між його сторонами, завдяки такому діалогу держава може досягати значного прогресу в соціально-економічному розвитку. Соціальний діалог дозволяє скоротити кількість конфліктів та сприяє стабільності у політичній та соціально-економічній сферах.

Сутність соціального діалогу пов'язана із соціальною політикою держави. Здійснення соціально-економічних реформ у сучасному суспільстві також пов'язане з заго-стренням соціальних проблем, що по-

требує узгодження інтересів різних соціальних груп та владних структур цивілізованим, безконфліктним шляхом [12]. Інструментом вирішення цієї проблеми служить соціальна політика держави, яка спроможна сконцентрувати зусилля державних органів на розв'язанні найгостріших соціальних проблем.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. У сучасних світоглядних концепціях соціальний діалог розглядається як суспільний діалог між класами і соціальними групами щодо забезпечення певних умов співіснування на основі узгодження їх інтересів у політичній та управлінській сфері. З розвитком постіндустріального суспільства і змінами у соціальній структурі вузька форма соціального діалогу виявилась недостатньою для врегулювання багатьох фундаментальних соціальних проблем. У зв'язку з цим практика діалогу стала розповсюджуватися на всі структури так званого третього сектору — об'єднань громадян та інститутів територіального, професійного, економічного самоуправління [7, с. 146]. Можна стверджувати, що дана форма соціального діалогу використовується в діяльності багатьох урядів у процесі розроблення політики та державних програм, така практика існує і в Україні.

Якщо розглядати визначення соціальної політики в контексті інституту соціального діалогу, то найбільш вдалим є визначення соціальної політики, під яким розуміється діяльність держави й суспільства по узгодженню інтересів різних соціальних груп і соціально-територіальних громад у сфері виробництва, розподілу

та споживання, що дозволяють узгодити інтереси цих груп з інтересами людини та довготерміновими цілями суспільства [8, с. 13]. Такий підхід вказує на врахування в соціальній політиці принципів соціальної справедливості та соціального діалогу як основних цінностей сучасного громадянського суспільства.

У науковій літературі можна виділити два протилежних підходи до вирішення соціально-політичних протиріч та конфліктів. Перший з них — це конфронтаційний шлях, суть якого полягає в твердженні про те, що протилежні інтереси соціальних груп настільки суперечливі, що повне вирішення протиріччя відбувається шляхом соціальної ліквідації опонента. Другий — це співробітництво між різними соціальними групами та державою, або цивілізований шлях. У межах цієї моделі визнається, що протиріччя не бувають абсолютними, завжди існують можливості узгодження інтересів та досягнення потенційної згоди [14]. Саме в рамках другого підходу і можливий розгляд соціального діалогу як легітимної форми вирішення соціально-політичних протиріч.

Не існує універсальної моделі соціального діалогу, він є засобом підвищення продуктивності праці та конкурентоздатності. Соціальний діалог — не лише форма управління кризою, іноді уряди звертаються до соціальних партнерів лише у випадку економічної кризи, шукаючи їх підтримки у вжитті непопулярних заходів [21]. Такий підхід докорінно помилковий, оскільки діалог повинен ґрунтуватися на взаємній довірі та впевненості, що досягаються рока-

ми добросовісного співробітництва. Тобто соціальний діалог повинен використовуватися не лише за несприятливих, але й за сприятливих соціально — економічних обставин; ця теза і вимагає подальшого глибшого вивчення та обґрунтування.

Метою статті є запропонувати використання процесів соціального діалогу як інституційного способу контакту між державною владою та соціальними групами і їх суб'єктами.

Для цього потрібно вирішити низку завдань:

1. Розглянути сутність соціального діалогу в сучасних реаліях соціально-економічного життя країни.

2. Вивчити основні аспекти соціальної політики держави в контексті інституту соціального діалогу.

3. Дослідити сутність соціального діалогу як легітимної форми вирішення соціально — управлінських протиріч.

4. З'ясувати можливість досягнення збалансованості соціальної політики через застосування процесів соціального діалогу в суспільстві.

Виклад основного матеріалу. Соціальна політика держави спрямована на підвищення добробуту населення шляхом діяльності в таких сферах, як зайнятість, соціальний захист, охорона освіти, здоров'я, житлова політика. Найбільш пріоритетними цілями соціальної політики є: зниження соціальної напруженості та збереження миру і злагоди у суспільстві; досягнення соціальної справедливості; забезпечення соціально-політичної стабільності в державі; сприяння зайнятості кожного громадянина; функціонування системи соціального забезпечення;

створення всебічних умов для гідного рівня життя людини; вирішення соціальних проблем [19, с. 29].

Соціальна політика вирішує завдання, пов'язані із загостренням соціально-політичних конфліктів, збільшенням соціальної напруженості в суспільстві. Серед інструментів соціальної політики, які забезпечують використання легітимних засобів зняття протистояння та зменшення рівня конфліктності між різними соціальними групами, виділяється соціальний діалог. Він, як спосіб здійснення соціальної політики, дозволяє забезпечити участь всіх соціальних груп у її формуванні. Завдяки соціальному діалогу здійснюється взаємодія суб'єктів соціальної політики, що сприяє узгодженню їх соціально-економічних інтересів [13, с. 15]. Виходячи з того, що соціальний діалог передбачає собою взаємодію його сторін на всіх рівнях, у тому числі й на національному, то його важлива позитивна сторона — це участь у формуванні політики суб'єктів, які можуть знайти консенсус та згоду.

Завдяки соціальному діалогу збалансовується соціальна політика, її збалансованість, соціальний захист і економічний зріст сприяє підвищенню рівня життя та розвитку країни. Соціальний діалог також сприяє прояву інтересів до соціальної політики нових верств населення. Соціальна політика стає публічною та прозорою і, тим самим, призводить до того, що населення бере участь у реалізації цієї політики. Традиційно соціальний діалог уособлює більшість інституційний спосіб спілкування між державною владою та

різними соціальними суб'єктами, що представляють інтереси значних соціальних груп, принциповою функцією яких є взаємне повідомлення думок та рішень стосовно цілей, інструментів і стратегій соціальної політики [2]. Соціальний діалог є широко застосовуваним засобом підвищення ефективності політики держави і подолання недосконалостей стандартних моделей парламентської демократії. Отже, соціальний діалог виступає політичним інститутом, який сприяє реалізації політичної участі різних соціальних груп. Соціальний діалог за своєю сутністю відповідає цілям, завданням і функціям соціальної політики держави та посідає головне місце в узгодженні інтересів та протиріч різних соціальних груп [18, с. 44]. Одним з головних завдань соціальної політики є створення найкращих умов для життєдіяльності громадян, тобто забезпечення загального добробуту. Ключова роль у виконанні цього завдання належить державі, діяльність якої по задоволенню соціальних потреб людини визначається як соціальна політика.

Соціальна держава — це не тільки надання підтримки тим, хто її потребує, це ще й забезпечення в країні здорового соціального клімату, розвитку без потрясінь, революцій і громадянських війн [15]. Це можливо завдяки використанню легітимного засобу щодо узгодження соціальних протиріч, а саме соціального діалогу, який дозволяє безконфліктним, цивілізованим шляхом виконувати такі завдання. Соціальна політика є засобом узгодження соціально-економічних інтересів різних соці-

альних груп та владних структур, а соціальний діалог виступає інструментом реалізації цього засобу. Використання соціального діалогу у соціальній політиці сприятиме стабільному розвитку суспільства в усіх його сферах. Узгодження інтересів різних соціальних груп та владних структур за допомогою соціального діалогу сприяє соціальному миру та злагоді в суспільстві.

Узгодження протиріч та зменшення рівня конфліктності в суспільстві цивілізованим, безконфліктним шляхом сприяє зняттю соціальної напруженості, досягненню соціального миру і злагоди у суспільстві, забезпеченню високої якості життя та гідної праці. Соціальний діалог є одним з ефективних чинників узгодження політичних та соціально-економічних інтересів різних соціальних груп і владних структур [14]. Він здатний виступати досить досконалим інструментом впровадження соціальної політики держави. Соціальний діалог виявився цінним демократичним засобом вирішення соціальних проблем, формування консенсусу, а також сучасним і динамічним процесом, що має унікальний потенціал та широкі можливості в сприянні прогресу у контексті глобалізації, регіональної інтеграції і перехідного періоду.

Соціальний макропроцес включає способи взаємодії держави і суспільства, інститутів і груп, політичної системи і соціального середовища, уряду і громадянина. Соціальний діалог є одним із способів взаємодії держави і суспільства, його інтереси представляють, у тому числі, професійні спілки та організації, які висту-

пають активними учасниками управлінських процесів і беруть участь у діалозі між собою та з державними органами [16]. Під соціальним діалогом слід розуміти процес, що включає всі типи переговорів, консультацій та обміну інформацією, спрямований на успішне вирішення питань соціально-економічної політики.

Соціальний діалог є досить гнучким інструментом. Дуже важливо не тільки вирішувати конфлікти, але й сприяти запобіганню конфліктних ситуацій. Завдяки соціальному діалогу можна знайти нові способи вирішення питань. Без діалогу сторона залишається наодинці, вона обмежена в можливостях пошуку рішень. А соціальний діалог допомагає розширити базу варіантів рішень, тим самим вибрати найкраще рішення. Таким чином, соціальний діалог є ефективним засобом узгодження інтересів його учасників. Соціальний діалог виступає інструментом, який переводить стосунки учасників діалогу з негативного поля у позитивне, чим сприяє взаємодії, а не виникненню конфліктних ситуацій [20, с. 11].

Мета соціального діалогу відрізняється залежно від його змісту і може значною мірою відрізнятись у різних країнах. Її можна представити у формі піраміди: в основі буде широкий спектр питань, з яких соціальні партнери просто обмінюються інформацією без бажання впливати на позиції один одного. З обмеженої кількості інших питань партнери надають перевагу консультуванню один з одним з метою зближення своїх позицій. Лише дуже вузький спектр питань зазвичай є предметом

справжніх переговорів з метою досягнення домовленості, найчастіше у формі компромісу, прийняттого для всіх сторін [23, с. 14].

Методика ведення соціального діалогу залежить від того, чи віддають сторони перевагу участі держави, чи просто зустрічаються між собою. У більшості країн – кандидатів на вступ до ЄС держава активно залучається до діалогу з самого початку реформ і є зазвичай ініціатором тристоронніх зустрічей для обговорення невідкладних і широкомасштабних реформ [5]. У деяких країнах соціальний діалог поширюється і на інших учасників, таких як громадські організації та суспільні групи.

Питання соціального діалогу знаходяться у центрі соціальної та економічної політики ЄС. На європейському рівні проводяться спільні консультації, переговори і дії між європейськими соціальними партнерами, а також дискусії між соціальними партнерами та інституціями ЄС. Важливим аспектом впливу міжнародних організацій на розвиток соціального діалогу є те, що ці питання знаходяться у центрі їх політики та діяльності. Зокрема, це стосується їх нормотворчої діяльності, пов'язаної з прийняттям політико-правових документів, які регулюють питання соціальної політики, розвитку соціального діалогу, діяльності соціальних партнерів. Особливе значення для сучасного українського суспільства має позитивний досвід розвинутих демократичних країн Заходу, які спромоглися, використовуючи інструменти соціального діалогу, сформувати дієві моделі узгодження соціальних інтересів, за-

побігання гострих політичних криз [11, с. 122].

Зміст соціального діалогу на національному рівні, перш за все, визначається реаліями соціально-економічного життя і тому може бути різним залежно від потреб суспільства на різних етапах розвитку, проте часто він повинен реагувати на термінові події. Предметом соціального діалогу можуть бути питання, які знаходяться в компетенції партнерів, у сфері їх діяльності та інтересів. У найзагальніших рисах можна сказати, що предметом соціального діалогу є розробка та впровадження соціально-економічної політики держави, відносин між партнерами і їх взаємними зобов'язаннями [9]. Слід зазначити, що всі питання соціального діалогу потребують залучення та активної участі соціальних партнерів до процесу їх вирішення. Проведення урядом консультацій з ними є обов'язковою та невід'ємною складовою успішного управління. Соціальний діалог є моделлю, яка не існує сама по собі, він може розвиватись та виконувати свої функції тільки за наявності певних умов. Зокрема, це наявність управлінської волі й відданості справі участі в соціальному діалозі з боку всіх сторін; сприятливе політичне середовище, зокрема політична демократія, необхідна для відкритого політичного діалогу; соціально зорієнтована ринкова економіка; відсутність адміністративно-командних методів управління економікою; поміркованість регуляторної політики держави щодо втручання в діяльність соціальних партнерів; повага до таких основних прав, як свобода асоціації

та право на ведення колективних переговорів; відповідна інституційна підтримка; законодавча база, що регулює питання соціального діалогу [3, с. 97].

Соціальний діалог не закінчується сам по собі, це засіб вирішення різних економічних і соціальних проблем. Соціальний діалог не достатньо визнати частиною успішного управління, його слід оцінювати на основі ефективного внеску в зайнятість, соціальний захист. Надання можливостей великим групам суспільства брати участь у процесі формулювання та прийняття рішень стосовно соціально-економічної політики може посилити та консолідувати традиційні політичні чинники. Соціальний діалог гнучкий: партнери можуть зустрічатися у міру необхідності, він також може бути стратегічним, тобто спрямовуватися на досягнення довготривалих, а не короткочасних результатів. З іншого боку, соціальний діалог повністю ефективний лише в умовах демократії, у суспільстві, яке не лише декларує, а й дотримується основних прав і свобод [1]. Він сприяє запобіганню або розв'язанню соціально-політичних конфліктів, досягаючи прийняттого компромісу між економічними та соціальними імперативами і може поліпшити умови для бізнесу та інвестування.

Соціальний діалог здійснюється на національному, територіальному та локальному рівнях. На національному та територіальному рівнях сторонами соціального діалогу є представники від трьох сторін: профспілок, роботодавців та органів виконавчої влади. А на локальному

рівні сторонами соціального діалогу виступають лише представники від двох сторін: профспілки та роботодавця. Так, обмін інформацією здійснюється з метою з'ясування позицій, досягнення домовленостей, пошуку компромісу і прийняття спільних рішень щодо соціально-економічних і трудових питань [22]. Сторони соціального діалогу забезпечують надання одна одній на безоплатній основі необхідної інформації. З метою врахування позицій сторін, вироблення компромісних узгоджених рішень під час розроблення законодавчих та нормативно-правових актів здійснюються узгоджувальні процедури. Недосягнення компромісу між сторонами за результатами узгоджувальних процедур не може бути підставою для перешкод у подальшій роботі.

Соціальний діалог є практично цілісністю правових та політичних форм ведення колективних переговорів між соціальними партнерами [17, с. 65]. Він є процесом узгодження на різних рівнях напрямків розвитку країни, регіону або окремих підприємств. При цьому принциповим елементом, навколо якого організований цілий комплекс діяльності партнерів, є можливість приділення уваги різноманітним інтересам соціальних груп при прийнятті рішень, встановленні стратегічних цілей і розробці програм розвитку. Функції соціального діалогу полягають у тому, що завдяки можливості артикуляції та модифікації своїх інтересів, соціальні партнери можуть досягти порозуміння, що в свою чергу призводить до вищого рівня їх ідентифікації зі змістом згоди і вироблених у

цих рамках програм діяльності [10]. Отже, можна говорити, що найважливіші очікувані результати соціального діалогу — це досягнення консенсусу в суспільстві, а також залучення соціальних груп до досягнення домовленостей щодо узгодження соціально-економічних інтересів держави.

Висновки. Дані пропозиції можуть бути корисними для уряду і соціальних партнерів з метою ефективного розвитку соціального діалогу, в тому числі і в Україні; є дуже важливим використання процесів соціального діалогу як інституційного способу контакту між державною владою та соціальними групами і їх суб'єктами.

Соціальний діалог повинен здійснюватися на принципах законності, репрезентативності й повноважності сторін та їх представників, незалежності і рівноправності сторін, конструктивності та взаємодії, добровільності та прийняття реальних зобов'язань, взаємної поваги і пошуку компромісних рішень, обов'язковості розгляду пропозицій сторін, пріоритету узгоджувальних процедур, відкритості та гласності, обов'язковості дотримання досягнутих домовленостей, відповідальності за виконання прийнятих зобов'язань. В цьому і полягає сутність соціального діалогу як легітимної форми вирішення соціально-управлінських протиріч.

Розглянувши сутність соціального діалогу в сучасних реаліях соціально — економічного життя країни нами було досліджено основні аспекти соціальної політики держави в контексті інституту соціального діалогу.

логу та запропоновано досягнення збалансованості соціальної політики через застосування процесів соціального діалогу в суспільстві.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Андрющенко А., Дубровський І.* Відповіді у минулому? Соціальне партнерство в Україні має певні історичні корені // Профспілки України. — 2005. — № 2. — С. 77–79.
2. *Вітер О.* Соціальний діалог про рівень життя чи майно спілок // Голос України. — 2007. — 18 січ. — С. 7.
3. *Глосарій* із трудового права та соціально-трудових відносин (з посиленням на досвід Європейського Союзу). — К.: ВД “Стилос”, 2006. — 431 с.
4. *Давиденко В.* Імперативи формування і розвитку інституту соціального діалогу // Політичний менеджмент. — 2005. — № 6. — С. 89–102.
5. *Давиденко В.* Соціальний діалог у формуванні політики Міжнародної організації праці // Політичний менеджмент. — 2007. — № 1. — С. 151–164.
6. *Давиденко В.* Соціальний діалог: проблема досягнення стандартів Євросоюзу // Політичний менеджмент. — 2006. — № 2. — С. 67–77.
7. *Давиденко В. В.* Соціальний діалог у громадянському суспільстві. — Вінниця: ДП “ДКФ”, 2006. — 280 с.
8. *Доронін О. Д.* Соціальна політика як засіб системного забезпечення демократичних реформ: Автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / Одеська національна юридична академія. — Одеса, 2004. — 16 с.
9. *Жуков В.* Міф соціального партнерства, який може стати реальністю // Профспілки України. — 2005. — № 2. — С. 73–77.
10. *Жуков В. І., Гербеда С. В.* Трипартизм та соціальний діалог в Україні // АПСВ. — № 4. — 2005. — С. 25–32.
11. *Зарубіжний* та міжнародний досвід регулювання соціально-трудових відносин та соціального захисту населення / За ред. С. В. Мельника. — Луганськ, 2005. — 179 с.
12. *Інформація* про діяльність Національної тристоронньої соціально-економічної ради при Президентові України у 2007 році. — Режим доступу: <http://www.ntser.gov.ua/assets-2007.doc>. — Заголовок з екрану.
13. *Литвиненко В. І.* Інституціоналізація трудових відносин соціального партнерства: Автореф. дис. ... канд. соціол. наук: 22.00.03 / Тюменский государственный университет. — Тюмень, 2004. — 18 с.
14. *Ляшенко Т.* Взаємодія держави і суспільства в реформуванні системи управління // Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку. — К.: Парламентське вид-во, 2006. — С. 111–174.
15. *Ляшенко Т.* Соціальна складова економічних реформ // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. — К.; Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2005. — Вип. 7. — С. 204–212.
16. *Ляшенко Т.* Соціальне партнерство: шлях до громадянської консолідації // Наук. записки ІПіЕНД НАН України. — К., 2004. — Вип. 16. — С. 235–243.
17. *Матеріали* засідання круглого столу “Ефективна модель соціального діалогу — вирішальний фактор розбудови громадянського суспільства: сучасний стан, проблеми і перспективи законодавчого та інституціонального забезпечення”. — К.: Основа, 2005. — 140 с.

18. *Матеріали* засідання круглого столу “Законодавче закріплення основ ведення соціального діалогу в Україні”. — К.: Проект МОП “Консолідація правових та інституційних засад соціального діалогу в Україні”, 2006. — 78 с.
19. *Матеріали* регіонального тристороннього семінару “Діяльність територіальної тристоронньої соціально-економічної ради в контексті становлення соціального діалогу в Україні”. — К.: Проект МОП “Консолідація правових та інституційних засад соціального діалогу в Україні”, 2007. — 79 с.
20. *Мірошніченко О. В.* Методологічні проблеми удосконалення системи соціального партнерства в Україні: Автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.09.01 / Харківський держ. екон. ун-т. — Х., 2004. — 20 с.
21. *Мукашев С.* Институту партнерских отношений — новое качество // Вестник профсоюзов. — 2005. — № 3. — С. 7–11.
22. *На засадах* соціального діалогу // Урядовий кур’єр. — 2008. — 1 лютого. — С. 1–2.
23. *Неліпа Д. В.* Особливості інституціоналізації соціального партнерства (політологічний аналіз): Автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / Київський націон. ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2005. — 17 с.

Романенко Євген Олександрович,
доктор наук з державного управління,
доцент, завідувач кафедри публічного ад-
міністрування Міжрегіональної Академії
управління персоналом.

Романенко Евгений Александрович,
доктор наук по государственному уп-
равлению, доцент, заведующий кафедр-
ой публичного администрирования
Межрегиональной Академии управления
персоналом.

Yevhen Aleksandrovych Romanenko,
Doctor of Science in Public Administration,
Assistant Professor, Head of the Dept. of
Public Administration of Interregional
Academy of Personnel Management.



НОВІ СТАНДАРТИ ЕТИКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Анотація. У статті проаналізовані становлення та розвиток стандартів етики державних службовців в незалежній Україні.

Ключові слова: мораль, етика, професійна етика, етика поведінки державного службовця.

НОВЫЕ СТАНДАРТЫ ЭТИКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Аннотация. Проанализированы становление и развитие стандартов этики государственных служащих в независимой Украине.

Ключевые слова: мораль, этика, профессиональная этика, этика поведения государственного служащего.

NEW STANDARDS OF ETHICS OF PUBLIC SERVANTS

Abstract. The formation and development of ethical standards of public servants in independent Ukraine are analyzed.

Keywords: morality, ethics, professional ethics, ethical behavior of the public servants.

Постановка проблеми. Потреба адаптації вітчизняної державної служби до вимог Європейського

Союзу та використання структур і кадрів державного управління радянського періоду актуалізували по-

требу у виробленні гуманних, демократичних засад розбудови держави. У цих умовах гуманітарний, етичний чинник став усвідомлюватися науковцями і практиками як основа і закономірність суспільного розвитку. До цього підштовхує зарубіжна практика функціонування етики державних службовців яка будується на загальнолюдських цінностях і морально-правових засадах. Тому цікаво є проведений аналіз нових стандартів етики етичної поведінки державних службовців, які гарантують максимальну прозорості діяльності державних органів.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. З перших років незалежності об'єктом уваги вітчизняних науковців і практиків стало дослідження окремих напрямів професійної етики державних службовців (В. Б. Авер'янов, В. Д. Бакуменко, Б. А. Гаєвський, В. Д. Горбатенко, С. Д. Дубенко, В. Л. Коваленко, В. М. Князєв, В. І. Луговий, В. К. Майборода, В. А. Малахов, І. Ф. Надольний, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенський, Є.В.Ромат, М.І.Рудакевич, В.П.Троне, В. В. Цветков та ін.). Однак становлення та розвиток стандартів етики державних службовців та прийняті нещодавно нові стандарти поки що не розглядалися.

Мета статті – прослідкувати становлення та розвиток стандартів етики державних службовців в самостійній Україні.

Виклад основного матеріалу. Проблема етики та моралі в державному управлінні для України є новою, й обумовлено це тим, що за попередньою системою у своїй діяльності

державний службовець керувався такими принципами, як чітке виконання директив зверху, відчуженість у спілкуванні, формальне ставлення до людей. Ці принципи зайшли в очевидну суперечність з вимогами сьогодення [1].

Мораль (від латинського *moralis* – моральний; *mores* – звичаї) є одним із способів нормативного регулювання поведінки людини, особливою формою суспільної свідомості і видом суспільних відносин. Вона являє собою систему принципів і норм, що визначають характер відносин між людьми в усіх сферах життя (виробнича діяльність, побут, сімейні, міжособистісні та інші відносини). Мораль залежить від умов людського буття, сутнісних потреб людини, але визначається рівнем суспільної та індивідуальної свідомості [2].

Якщо термін “мораль” латинського походження, то “етика” походить від давньогрецького слова “етос” – місцеперебування, спільне житло. У IV столітті до нашої ери Аристотель позначив прикметником “етичний” клас людських чеснот – чеснот характеру на відміну від чеснот розуму – діаноетичних. Таким чином, етика як наука існує понад 20 століть.

У публікаціях сучасного періоду переважаючим є визначення етики як науки про сутність, закони виникнення та історичного розвитку моралі, функціях моралі, моральних цінностях суспільного життя. Етика як наука служить соціальному і економічному прогресу суспільства, утвердження в ньому принципів гуманізму і справедливості [3].

Серед галузей етичної науки виділяють професійну етику. Термін “професійна етика” зазвичай вживається для позначення не тільки галузі етичної теорії, скільки своєрідного морального кодексу людей певної професії, наприклад, “клятва Гіппократа”.

Державна служба — специфічний вид діяльності, пов’язаний із здійсненням політики держави і реалізацією від імені держави основних економічних, соціальних і політичних програм серед населення. Істотну роль у формуванні етики держслужби зробили історичні реалії формування державної служби в тій чи іншій країні.

Істотну роль у зближенні норм етики держслужби зіграли і нові тенденції, що проявилися в умовах реформування державного апарату в кінці ХХ століття: зрощення бізнесу і державної служби, бізнесу і політики. Етика бізнесу, проникла в держслужбу, завжди була більш універсальною і уніфікованою, як вийшла з етики протестантизму.

Державна служба передбачає наявність у кожного працюючого того чи іншого обсягу владних розпорядчих повноважень, тому етика держслужби включає в себе всі основні елементи етики і культури управління (прийняття рішення, його підготовка, реалізація, передбачення наслідків прийнятих рішень і т. д.). На різних рівнях державної служби обсяг владно-розпорядчих повноважень різний.

Державна служба в усіх державах і в усі часи фінансується з бюджету, таким чином, держслужба завжди існує в умовах обмежених ресурсів.

Як результат цього фінансування, матеріальну винагороду державних службовців завжди нижче, ніж винагорода фахівців такого ж статусу в інших сферах діяльності. Моральна незадоволеність рівнем матеріальної винагороди призводить до ряду наслідків. Самі соціальні умови життєдіяльності, загальна нестабільність і невизначеність, невпевненість в перспективі трудової, службової діяльності, регулярна перетряска структури державного апарату та дестабілізація влади сприяють відтоку кращих кадрів, знецінюють професійні якості чиновництва, призводять до втрати нормативного контролю над його корпоративною свідомістю, руйнують моральні і поведінкові зразки служіння державі [4].

Найбільш пригнічено відчують себе люди старшого віку з їх низьким статусом на ринку управлінської праці, безперспективністю кар’єри, нестабільністю, загрозою звільнення.

Отже, причиною плачевної ситуації сучасної етики державної служби є різка перебудова нашого суспільства в 90-ті рр. Що викликало знову ж різку перебудову на державній службі. І ті зміни на державній службі, які на Заході визрівали і логічно розвивалися десятиліттями, у нас намагаються зробити буквально за кілька років. Все це викликало падіння моралі чиновників (як і решти суспільства), яке має можливість “розквітати” в такій нестабільній ситуації. І якщо на Заході зрощування етичних кодексів політики, державної служби і бізнесу теж почалося “не вчора”, то у нас ці кодекси поча-

ли взаємодіяти, ще не оформивши самі по собі окремо. Це ще більше “тисне” на чиновництво і “заплутує” того чиновника, який намагається жити і працювати чесно [5].

Джерелами професійної етики державних службовців України є ціннісно-нормативні засади української держави, визначені Конституцією України. Етичні стандарти професійної діяльності закріплені в Законі України “Про державну службу”, “Загальних правилах поведінки державного службовця”, низці указів Президента України. В сукупності ці документи визначають основні моральні цінності нашого суспільства та етичні вимоги до діяльності державного службовця.

Розбудову формуванням етичної поведінки державних службовців пов’язують з Законом України “Про державну службу” (1993), в якому державна служба визначалася як “професійна” (ст. 1), що означає утвердження ціннісно-функціонального підходу до діяльності державних службовців, по-друге, визнавалося, що її соціальним призначенням є “служіння народу України” (ст. 3). Моральна місія професії державного службовця відображена в Присязі державних службовців: “...вірні служити народові України, ...охороняти права, свободи і законні інтереси громадян” (ст. 17), а етична характеристика професії — в статті “Етика поведінки державного службовця” [6].

Таким чином, Закон України “Про державну службу” відіграв певну роль у становленні етики державних службовців, оскільки в ньому закріплені основні принципи їх

морально-професійної діяльності, а також окремі норми етичної поведінки. Проте поняття професійної етики в ньому зведено, по суті до культури спілкування. В законі не вдалося подолати радянський підхід до державних службовців не керівного складу як до об’єктів управлінської діяльності.

В 2000 р. був прийнятий концептуально інший документ — “Загальні правила поведінки державного службовця” більш відомі під назвою “Кодекс поведінки державного службовця” [7; 8]. Метою якого було створення умов для суттєвого підвищення авторитету державної служби, зміцнення репутації держслужбовців, підтримки їх честі і гідності, посилення вимог до них. Однак в них були відсутні норми, які задіють внутрішні механізми етичної поведінки державних службовців: особистісну відповідальність, солідарність, можливість самореалізації, реальне право на самостійність і творчість державного службовця тощо. Не внормовані також відносини між керівником і підлеглим, які відіграють визначальну роль в утвердженні професійної етики.

Більш, ніж десятирічний термін, що минув після опублікування Загальних правил поведінки державних службовців, засвідчив низьку ефективність цього документа як інструмента реформування державної служби на морально-етичних засадах. В 2010 р. Головне управління державної служби України своїм наказом затвердило нові Загальні правила поведінки державного службовця в яких окрім загальних обов’язків державного службовця багато уваги

було приділено врегулювання конфлікту інтересів та запобігання просям корупції. Його прийняття, на жаль, не стало фактором перебудови діяльності державної служби на морально-етичних засадах — у документі відсутні понятійні стандарти заявлених принципів і етичних норм, процедурні гарантії їх впровадження, реальні впливові санкції, що ускладнює його використання; підготовка і прийняття документа не стали особистою справою широкого загалу державних службовців; процедура впровадження і контроль за його дотриманням носять формальний і неpubлічний характер [9].

Для відновлення громадської довіри до діяльності державних органів, їх посадових осіб була прийнята нова редакція закону Про державну службу [10], а 11 лютого 2016 р. урядом України прийнято рішення про запровадження стандартів етичної поведінки державних службовців. Відповідна постанова враховує прогресивний і успішний досвід країн — членів ЄС. За основу акта взято запроваджену в Республіці Польща модель гарантування максимальної прозорості діяльності державних органів [11].

Це обов'язкові вимоги до стандартів поведінки держслужбовців. У своїй діяльності вони повинні керуватися принципами етики, які ґрунтуються на положеннях Конституції України, законодавства Про державну службу та Запобігання корупції.

Згідно з правилами держслужбовці чесно служать державі і суспільству. Це означає забезпечення державних інтересів під час виконання завдань і функцій держави;

сприяння реалізації прав і законних інтересів людини і громадянина; формування позитивного іміджу держави.

Достойно поводитися: поважають гідність інших осіб; ввічливі і дотримуються високої культури спілкування; виявляють доброзичливість і запобігають виникненню конфліктів у відносинах з громадянами; не допускають, в тому числі поза державної служби, дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця.

Також керуються принципами добропорядності, що передбачає: спрямованість дій на захист суспільних інтересів, забезпечення пріоритету загального блага громадян над особистими, приватними або корпоративними інтересами; неприпустимість використання державного майна в особистих цілях; недопущення наявності конфлікту між громадськими структурами і особистими інтересами; нерозголошення і невикористання інформації, яка стала відома у зв'язку з виконанням державним службовцем своїх обов'язків, в тому числі після припинення державної служби, крім випадків, встановлених законом; недопущення надання будь-яких переваг і прояви прихильності до окремих фізичних і юридичних осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій.

Принцип лояльності, який також прописаний правилами, означає сумлінність щодо виконання рішень Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та державного органу, в яко-

му працює державний службовець, незалежно від своїх власних переконань і політичних поглядів; утримання від будь-яких проявів публічної критики діяльності державних органів, їх посадових осіб; коректне ставлення до керівників і співробітників державного органу під час виконання державним службовцем своїх обов'язків.

Обов'язковою є і політична нейтральність, яка передбачає: недопущення впливу політичних інтересів на дії і рішення державного службовця; відмова від публічної демонстрації політичних поглядів і симпатій; дотримання вимог, що стосуються обмежень щодо політичної діяльності, встановлених законом до окремих категорій державних службовців; уникнути використання символіки політичних партій під час виконання державним службовцем своїх обов'язків; забезпечення прозорості у відносинах з особами, які виконують політичні функції.

У своїй роботі державний службовець повинен керуватися принципами прозорості та підзвітності. Зокрема, для державних службовців першої та другої категорії повинен вестися облік телефонних розмов та особистих зустрічей з представниками політичних партій, народними депутатами України, суб'єктами господарювання або їх уповноваженими особами. Крім того, інформація про такі розмови і зустрічі повинна надаватися в порядку, встановленому законодавством про доступ до публічної інформації. Також повинен вестися облік фактів використання транспортних засобів, майна, інших матеріальних і нематеріальних акти-

вів, наданих за рахунок фізичних або юридичних осіб в службових цілях.

Принцип добросовісності означає сумлінне, чесне і професійне виконання державним службовцем своїх обов'язків, прояв ініціативи і творчих здібностей; постійне підвищення рівня своєї професійної компетентності та вдосконалення організації службової діяльності; недопущення ухилення від прийняття рішень і відповідальності за свої дії і рішення.

Під час прийняття на державну службу особа ознайомлюється з цими правилами та зобов'язана їх дотримуватися у своїй подальшій службовій діяльності. За порушення цих Правил державні службовці несуть дисциплінарну відповідальність згідно із законом.

Прийняття акта започатковує єдині обов'язкові вимоги до стандартів етичної поведінки, добросовісності у діяльності державних службовців, а також сприятиме недопущенню тиску з боку представників бізнесу чи політичних сил на посадовців державних органів.

Необхідність прийняття Кодексу, як було показано раніше, доведена практикою західних країн. Однак не слід бачити в такому кодексі панацею від усіх наших "хвороб". По-перше, необхідна загальна стабілізація обстановки в країні, розробка і прийняття інших форм контролю за взаємовідносинами між політикою, бізнесом і державною службою.

В лютому 2016 р. на міжнародній конференції "Професіоналізм, етика і цінності державної служби: досвід країн ЄС та країн ініціативи ЄС "Східне партнерство" було повідомлено, що у Національній раді

реформ працюють над створенням он-лайн-ресурсу, який дозволив би щорічно навчати всіх держслужбовців в форматі он-лайн, а потім до певного терміну в обов'язковому порядку тестувати їх. Українським держслужбовцям іноді потрібна допомога з роз'ясненням, що в конкретній ситуації так не можна робити, а не тільки покарання, як час від часу вимагає суспільство. Це треба пройти, вивчити і зрозуміти. Всі європейські чиновники, а також всі працівники міжнародних компаній щорічно проходять такі тренінги і тестування. Щороку цей тренінг змінюється, оскільки з'являються нові обставини і виклики для державних службовців. Результати тестування зберігаються в службовому досьє кожного чиновника.

Висновки. Нового законодавчого закріплення і нормативно-правового оформлення набув статус і функції державної служби як професійної діяльності, її моральні цінності, основні стандарти етики поведінки. Проте, їх практичне впровадження потребує не лише формалізації етичних норм діяльності державних службовців, а й створення цілісної етичної системи державної служби, яка забезпечить комплексний підхід до її вирішення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України // Офіц. вісн. України. — 2004. — № 3.*
2. *Новая философская энциклопедия / Ин-т философии РАН; Нац. обществ.-науч. фонд; Предс. научно-ред. совета В. С. Степин. — М.: Мысль, 2000–2001.*
3. *Гусейнов А. А. Введение в этику. — М.: Изд-во Московского ун-та, 1985. — 208 с.*
4. *Рудакевич М. Етика державних службовців: Монографія. — К.: Вид-во НАДУ, 2003. — 360 с.*
5. *Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: Монографія. — Т.: Вид-во АСТОН, 2007. — 400 с.*
6. *Про державну службу. Закон України // ВВР України. — 1993. — № 52. — Ст. 490.*
7. *Загальні правила поведінки державних службовців, затв. Наказом Голодержслужби України від 23 жовтня 2000 р. // Бюлетень законодавства і юридичної практики України, 2002. — № 1: Державна служба в Україні.*
8. *Кодекс поведінки державного службовця // Уряд. кур'єр. — 2000. — 29 листоп.*
9. *Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця. Наказ Головного управління державної служби України від 04.08.2010 № 214.*
10. *Про державну службу. Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII.*
11. *Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 65.*



УДК 355.404

Гурковський Володимир Ігорович,
доктор наук з державного управління,
професор кафедри інформаційної політики та електронного урядування Національної академії державного управління при Президентові України.

Гурковский Владимир Игоревич,
доктор наук по государственному управлению, профессор кафедры информационной политики и электронного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины.

Vladimir Igorovich Hurkovskyy,
Doctor of Science in Public Administration,
Professor of the Dept. of Information Policy and Electronic Governance of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ КРАЇНОЮ-АГРЕСОРОМ МЕДІЙНОГО РЕСУРСУ ПРОТИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ

Анотація. Розкриті передумови, розглянуто механізми ведення країною-агресором інформаційно-медійної війни проти України в умовах гібридної війни, їхні намагання використовувати медійні центри, громадські організації та національний інформаційний ресурс інших держав.

Ключові слова: країна-агресор, пропаганда, маніпуляція свідомістю, інформаційно-медійні війни, ІМВ, стратегічні інтереси, національна безпека, гібридна війна.

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ СТРАНОЙ-АГРЕССОРОМ МЕДИЙНОГО РЕСУРСА ПРОТИВ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ГИБРИДНОЙ ВОЙНЫ

Аннотация. Раскрыты предпосылки, рассмотрены механизмы ведения страной-агрессором информационно-медийной войны против Украины в условиях гибридной войны, их попытки использовать медийные центры, общественные организации и национальный информационный ресурс других государств.

Ключевые слова: страна-агрессор, пропаганда, манипуляция сознанием, информационно-медийные войны, ИМО, стратегические интересы, национальная безопасность, гибридная война.

SOME ASPECTS OF APPLICATION BY AGGRESSOR COUNTRY MEDIA RESOURCES AGAINST UKRAINE IN THE CONDITIONS OF HYBRID WARFARE

Abstract. A method and means of conduction by the aggressor country information and media war against Ukraine in conditions of hybrid warfare, their seeking to use media centers, NGOs and national information resources of other countries are considered.

Keywords: aggressor country, propaganda, manipulation of consciousness, information and media war strategic interests, national security, war hydride.

Постановка проблеми. Сучасні зовнішньополітичні процеси не тільки безпосередньо пов'язані з процесами інформаційними, а й фактично визначаються ними. Особливого значення набуває в умовах зіткнення геополітичних інтересів між державами, що визначили різні вектори свого розвитку. Інформаційно-медійні війни останніх років, які ведуться РФ проти України, чітко демонструють необхідність вивчення природи маніпулятивного потенціалу медійного ресурсу та механізмів застосування медіаінструментарію, який використовується країною-агресором для досягнення політичних цілей, вирішення важливих стратегічних завдань. У зв'язку з цим особливого значення в сучасних умовах набуває вивчення впливу інформаційних ресурсів, розроблення сучасних заходів протидії інформаційно-медійним війнам, пропаганді належить до ключових сучасних наукових завдань.

З огляду на деструктивні заходи антиукраїнського спрямування

в інформаційній сфері на особливу увагу заслуговують питання національної безпеки нашої держави, створення умов інтеграції в єдиний європейський простір та формування позитивного іміджу України на міжнародній арені. Зважаючи на те що спеціальні інформаційні операції є складниками інформаційно-медійних війн (далі — ІМВ), країна-агресор намагається використовувати у своїй діяльності весь арсенал таких війн, передусім за допомогою специфічних засобів чинити інформаційно-психологічний вплив на свідомість людей, маніпулювати суспільною свідомістю тощо.

У масовій свідомості українських громадян поки що не сформувалося належного розуміння цієї загрози, яку може становити використання сучасних комунікаційних технологій (особливо в різних соціальних проектах) для вчинення спрямованого інформаційно-психологічного впливу як різновиду соціальних відносин і невід'ємного складника ІМВ. Сьогодні ІМВ набули різних

угаємничених форм, серед яких дедалі більшого розмаху з огляду на події в Донецькій і Луганській областях набуває антиукраїнська позиція деяких російських і проросійськи налаштованих представників публічної еліти зарубіжних країн, у зв'язку з чим постає необхідність визначити їхній вплив на посилення загроз національній безпеці України, погіршення її міжнародного іміджу. Для цього треба знати особливості методів і прийомів ІМВ, що організовує країна-агресор та ефективно протистояти сучасним інформаційним загрозам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам особливостей впливу засобів масової інформації на масову свідомість присвятили свої дослідження такі західні вчені як К. Дойч, А. Туроу, Л. Турена, А. Етціоні, П. Норріста ін. Зазначені вчені підкреслюють, що вплив інформації в сучасному світі пояснюється не тільки новою роллю знань, але й спроможністю керувати символами, які формують картину світу глобальної аудиторії, котра дозволяє окремим політичним цінностям існувати. Сучасні праці більшості дослідників присвячені ролі Інтернету, його функціям в процесах формування громадської думки.

В Україні на сьогодні бракує системних досліджень методів діяльності політичних чи громадських діячів із зарубіжних держав у сфері ведення ІМВ, що передбачає використання медійних центрів та громадських організацій. Слід виділити змістовні науково-аналітичні дослідження проблем протидії в інформаційному полі зовнішніх загроз, що

виникають для України в військовій, політичній, інформаційній сферах та науковців Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України [12], експертів в сфері інформаційної безпеки неурядового проекту “Інформаційний Опір” [8; 10].

Мета статті — розкрити передумови розгортання ІМВ, проаналізувати використання країною-агресором неурядових організацій в межах заходів та сценаріїв ІМВ проти України, ролі публічних представників іноземних країн в ході ІМВ, з'ясувати особливості використання прийомів, методів та засобів, зокрема медійних установ, телеканалів та інших національних інформаційних ресурсів, для формування негативного міжнародного іміджу нашої держави.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі ми можемо спостерігати, що активне застосування країною-агресором ІМВ є невід'ємним етапом організації та здійснення гібридної війни, запровадження яких передбачено сучасною військовою стратегією РФ. З урахуванням позиції авторитетних експертів-науковців Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України розглянемо передумови розгортання ІМВ та розповсюдження пропаганди РФ щодо України.

Так, у Доповіді Національного інституту стратегічних досліджень “До другої річниці агресії Росії проти України (20 лютого 2016 року)” зазначається, що з 2008 року Кремль розпочав пропагандистську підготовку до агресії проти України. У пресі, на телебаченні, в інтернеті

реалізувалися пропагандистські кампанії і спеціальні інформаційні операції. Масовими накладками видавалися різноманітні книжки про майбутню російсько-українську війну. Ідеологічним підґрунтям російської пропаганди стала концепція “русского мира”, сформульована ще в 1970-х роках у середовищі московської ліберальної інтелігенції (з кола М. Гефтера) й підхоплена у 2010-х патріархом РПЦ Кирилом (В. Гундяєвим) [12].

У 2009 році за результатами другої “газової війни” Росія сформувала потужний інструмент тиску на Україну в енергетичній сфері, створила можливості для фінансового знекровлення її економіки. Водночас доводилася неспроможність українських еліт управляти незалежною державою, акцентувалося на їх корумпованості, нездатності до компромісів тощо. На думку експертів Національного інституту стратегічних досліджень, російське суспільство інфікувалося ідеями великодержавного шовінізму, імперства, неповноцінності інших народів порівняно з “найдуховнішим у світі” російським народом, православного фундаменталізму, російського фашизму тощо [12]. На думку автора, відтоді російська пропаганда почала широко використовувати в якості каналів доведення інформації засоби масової комунікації, культурно-розважальну індустрію: кінематограф, шоу-бізнес.

Згодом, у січні 2013 року, традиційні методи ведення війни Кремль відсунув на другий план. Саме тоді начальник Генерального штабу ЗС — перший заступник Міністра

оборони Росії генерал-полковник В. В. Герасимов виступив на спеціальній військово-науковій конференції Академії військових наук — російській неурядовій науково-дослідній міжрегіональній громадській організації перед представниками ФСБ, ГРУ Генерального штабу, МВС та інших силових структур з доповіддю про пріоритети сучасної війни. Серед основних меседжів доповідача можна виділити такі: “Пріоритетом сучасної війни стає дистанційне безконтактний вплив на супротивника”, “Традиційна глибина військових дій замінюється інформаційним впливом на всю територію противника”, “Широке застосування отримують асиметричні військові дії, а саме — використання сил спеціальних операцій, підготовлені заздалегідь на території противника групи “внутрішньої опозиції”, нові методи інформаційного впливу та технології “керованого хаосу” та ін. Цікавим є те, що Академія військових наук заснована в 1994 р. указом президента РФ і функціонує як повноцінний державний орган. Незважаючи на те що Академія має статус неурядової, вона отримує фінансування з федерального бюджету. Її наукові роботи виходять як у відкритому для друку варіанті, а також під секретним грифом. Головними замовниками робіт для АВН є Рада федерації Росії, Державна Дума, уряд Росії, ФСБ, Міністерство оборони і інші силові відомства [8].

Тобто ще в 2013 році експерти всіх силових відомств, які входять до експертної ради зазначеної неурядової установи отримали вказівку розробляти новітні напрямки для Ака-

демії військових наук та настанову досліджувати можливості застосування методів ведення воєн нового типу, які б спиралися на невійськові інструментарії тиску. Таким чином РФ використовує “неурядове” прикриття наукової установи для організації проведення повноцінних досліджень ІМВ і розроблення сценаріїв, які суперечать міжнародно-правовим нормам війни і збройних конфліктів.

Як і всі війни, ІМВ мають свою мету, технологію, засоби й методи, ініціаторів та виконавців. На думку відомих наукових дослідників Д. Прокоф'єва та Ю. Бабенка, ІМВ спрямовані на отримання переваги над супротивником за допомогою:

- руйнації, модифікації або спотворення інформації, несанкціонованого проникнення в інформаційні системи супротивника;
- заходів пропагандистського впливу на свідомість людини в ідеологічній та емоційній сферах.

Отже, ІМВ — це цілеспрямоване широкомасштабне оперування здоровим глуздом суб'єктів, знищення, модифікація, нав'язування і блокування носіїв здорового глузду інформаційними методами. Руйнування, яких завдають такі війни суспільній психології, свідомості людини, за масштабами й значенням цілком співмірні, а часом і перевищують наслідки збройних війн [2, с. 133–135]. Такий вплив на людську свідомість мають сучасні інформаційні технології та глобальні інформаційні системи, які створюють незалежне від державних кордонів інформаційне середовище, унеможлиблюючи його обмеження. Посиленню впливу

цих систем і технологій сприяють інтенсифікація й динаміка інформаційних процесів, активізація спілкування між людьми, а також їхня конфронтація. Крім цього, завдяки особливостям методів їхнього використання, зокрема транскордонності, можна створити належні умови для маскування ІМВ під різні види деструктивних інформаційних впливів, спровокованих здебільшого політичними й економічними інтересами іноземних держав [3]. Усе це ускладнює визначення реального джерела таких впливів та використовуваних специфічних методів і засобів.

Найефективнішою зброєю ІМВ є ЗМІ, глобальна інформаційна мережа Інтернет, програмно-технічні й радіоелектронні засоби, у яких під лозунгами “об'єктивності” можна маніпулювати інформацією, поширювати дезінформацію та завойовувати інформаційну підтримку лояльно налаштованих до них верств населення. Ефективності таких заходів сприяє монополізація ЗМІ та неконтрольоване розширення інформаційного простору будь-якої країни.

Найбільші маніпулятивні можливості має телебачення, яке створює в глядачів ілюзію “присутності”, формує в їхній свідомості стійке уявлення про свою об'єктивність і достовірність. Люди, підсвідомо поєднуючи свої думки з почуттями, отриманими від перегляду подій на екрані, зазвичай сприймають візуальну інформацію як цілком достовірну. Крім того, в радіо- й телепередачах використовують метод ранжирування інформації за її значущістю, коли перші новини асоціюються в глядацької

аудиторії з найважливішими, а цінність наступних новин знижується.

Від насиченості й вичерпності медійного повідомлення залежить чіткість уявлення в людській свідомості про певну подію. Тому інформаційний простір дає широкі можливості для формування контексту, який здатний запрограмувати вибір політичного рішення.

Особливістю ІМВ, що проводяться РФ проти України на початку 2016 року є закріплення в свідомості мас поняття, що окуповані частини України знаходяться під повним керуванням Кремля, з новими інформаційними правилами і вже “неукраїнськими законами”. У зв’язку з цим російські інформаційні агентства намагаються здійснювати вплив як на підконтрольні регіони, так і на основну аудиторію України. При цьому більшість повідомлень в російському інформаційному потоці направлено на пересічних українців.

Для цього застосовуються традиційні методи медійного впливу. Наприклад, з метою конструювання нової ситуації Кремль варіює ступенями інформаційного тиску від ворожо-агресивного рівня до переходу до риторики “братської держави”. Це дозволяє змінити думку маси аж до затирання в пам’яті негативних епізодів. Подібним чином був “забутий” російсько-український конфлікт з островом Тузла в 2003 році. Оскільки відомо, що люди краще засвоюють інформацію, схожу на ту, яка вже є в їхньому уявленні [10].

Слід зазначити, що для вдосконалення специфічного арсеналу ІМВ проти нашої держави можуть використовувати низку негатив-

них чинників, які залежно від їхньої значущості доцільно поділити на два блоки. До першого можна віднести ті, що здебільшого відображають внутрішньополітичні процеси в Україні:

– ризик цілеспрямованого “відторгнення” держави від значних фрагментів національного інформаційного простору, коли певні вітчизняні медіа не беруть участі в озвученні й утвердженні єдиної позиції державності, виявляють тенденцію до протистояння владі через вплив процесів комерціалізації та медіаізації політики [4, с. 38];

– відсталість інформаційних технологій в Україні від провідних країн світу, недостатня дієвість органів державної влади та законодавства в інформаційній сфері, низький рівень професійної відповідальності як деяких груп, так і громадян, що проводять свою діяльність в інформаційному просторі України [5, с. 132];

– звернення провідних вітчизняних медіа до грантових коштів іноземного походження через недосконалість української інформаційної політики;

– засилля російських мас-медіа в інформаційному просторі нашої країни, що склалося історично і поглиблювалося протягом багатьох десятиліть [6, с. 157];

– велика кількість (донедавна) на українських теренах російських політичних і бізнесових кіл, їхня здатність відігравати відчутну роль в економіці, промисловості, кредитно-фінансовій сфері й особливо в українському політикумі [7, с. 34];

– стійка тенденція з боку деяких політиків, громадських діячів

та представників різних організацій іноземних держав тенденційно оцінювати події на території нашої держави в 40-х роках минулого століття, пов'язані з питаннями територіальних претензій до України і надання більшого пріоритету розвитку регіонам компактного проживання відповідних національних меншин [9, с. 35].

До другого блоку можна віднести чинники, незалежні від внутрішньополітичних процесів в Україні:

– діяльність у нашій державі неурядових організацій – суб'єктів інформаційно-психологічного впливу і формування світової громадської думки в міжнародній політиці;

– намагання Російської Федерації вибудувувати щодо України досить жорстку зовнішню політику, кульмінаційним моментом якої відповідно до однієї з моделей сфери російської безпеки може бути військова інтервенція (блокада) або безпосередній економічний і політичний шантаж [9, с. 35];

– активне тенденційне обговорення серед представників російських політичних та громадських кіл у телевізійних та інших засобах ЗМІ внутрішньополітичного життя в Україні, особливо подій, пов'язаних з проведенням АТО в Донецькій та Луганській областях.

Вищезазначені чинники обох блоків досить негативно впливають на стан вітчизняної інформаційної безпеки, посилюють сферу можливостей країни-агресора, у проведенні будь-яких пропагандистських заходів щодо нашої держави, а також ІМВ.

Для підвищення ефективності ІМВ спецслужби Російської Феде-

рації активно використовують ЗМІ не лише своєї країни, а й інших держав, особливо тих, що межують з Україною. Їхні джерела намагаються отримати безпосередній доступ до іноземних газет і періодичних видань, прес-служб і агенцій новин, радіо, телевізійних станцій, комерційних видань та інших зарубіжних органів масової інформації.

Агресор препарує вигідну для себе інформацію і використовують її за допомогою ЗМІ через представників політичних та громадських кіл, різних неурядових організацій для вчинення інформаційно-психологічних впливів.

В ході дослідження не можна залишити поза увагою питання використання країною-агресором залучення у цілях проведення ІМВ можливостей професійних кінорежисерів зарубіжних держав та відомих європейських телеканалів. Пригадаємо, як 31 січня посольство України у Франції попросило Canal + відмовитися від трансляції документального фільму “Україна, маски революції” режисера Поля Морейри про події Революції гідності, який дає глядачеві перекручене, помилкове уявлення про ситуацію в Україні. Французький телеканал продемонстрував фільм, незважаючи на прохання України зняти стрічку з ефіру. В цьому фільмі міститься проросійська пропагандистська риторика про створення під час майдану добре озброєних і підготовлених загонів “для диктування своєї волі владі” та про “активну роль США в організації заворушень в українських містах”. В підсумку складається враження, що Україна виявилася про-

стою пішаком у геополітичній грі Сполучених Штатів проти Росії [11]. Зазначене риторика принижує українську владу та негативно впливає на адекватне сприйняття нашої держави на міжнародній арені як самостійного грака, руйнує імідж України.

Тенденції останніх років також переконують, що дезінформаційна робота з боку деяких публічних представників іноземних країн стосовно України як важливий елемент ІМВ перетворилася на одну з найактуальніших проблем у сфері національної безпеки. Інтенсивність і масштаби неправдивої інформації про нашу державу, оприлюдненої в ЗМІ цих країн, засвідчують, що ці представники публічної сфери постійно вдосконалюють технологію, підвищують свою майстерність у проведенні дезінформаційної роботи в антиукраїнському напрямі, зокрема, висвітлюючи події в Донецькій та Луганській областях.

З огляду на це та зважаючи на рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2014 р. “Про заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України”, можна стверджувати, що наша держава сьогодні постала перед досить серйозними загрозами в інформаційній сфері не тільки з боку російських журналістів, а й з боку представників політичної, громадської еліти іноземних країн, які вдаючись на радіо, телебаченні та інших національних інформаційних ресурсах до інформаційно-психологічного впливу на свідомість населення, ознаменували своєю риторикою новий етап у проведенні ІМВ.

Російська влада, використовуючи підконтрольні ЗМІ та “тролів” у соціальних мережах, намагається просувати свою пропаганду і створювати альтернативну реальність до того, що відбувається насправді. Завдяки цьому в уяві громадян Росії участь російських військ у війні в Сирії сприймається просто як військове навчання, Україна вважається повністю залежною від Заходу, а її федералізація і подальший поділ між сусідами “є справою кількох років” [1].

Аналіз статей, опублікованих на інтернет ресурсах засвідчив багатоаспектність ІМВ проти України, а також дозволив виокремити найпоширеніші методи й прийоми цієї війни, а саме:

1. “Ефект резонансу”, коли імплантовану у свідомість людей інформацію, вдало замасковану під наявні в конкретному соціальному середовищі знання й стереотипи, спрямовують на зміни в їхній поведінці. Метою такої маніпуляції є асинхронізація уявлень певних груп населення і переорієнтація їх на моделі поведінки, в основі яких лежить абсолютно інша система цінностей.

Наприклад, тенденційно оцінюючи традиційний курс США як країни, що намагається взяти на себе роль “світового жандарма” і застосувати будь-де військову силу заради своїх інтересів, автори сподіваються на те, що словацькі громадяни негативно сприйматимуть США та їхнє керівництво. Потім на основі цього негативного ставлення формують у людей уявлення про причетність американців до подій на сході нашої держави, переконуючи, що кульмінацією такої зовнішньої по-

літики США є втягнення Росії через збройні події в Україні в масштабну війну з Європою.

2. Багаторазове повторення фактажу (інформаційного матеріалу) у вигідному для них ракурсі, розпилення уваги слухачів (глядачів) на несуттєві деталі.

3. Формування емоційного домінування через акцентування уваги читача не на конкретному фактажі, а на емоційній конструкції, у яку цей фактаж вибудовують. Такий прийом дає змогу генерувати негативні контексти навколо подій в Україні, зводить межі її позитивного сприйняття.

4. Специфічне подання деяких політичних сюжетів, у яких ситуацію в Україні подають через призму фашизму, досить відкрито проводять аналогії з часами Другої світової війни. Особливістю такого прийому є не так пропагування миротворчих ідей, як негативна характеристика нашої держави.

5. Звернення до широкої аудиторії, намагання мінімізувати оприлюднену інформацію, коли фактаж є досить невеликим і не завжди достовірним. Для того щоб поліпшити сприйняття оприлюднених “об’єктивних” фактів, їх комбінують у нових гаслах, створюючи враження актуалізації питань, активно використовують невербальні характеристики, що створює враження достовірності озвучених “істин”.

6. Майстерне співвідношення віртуального й реального, коли в ЗМІ на основі подій в Україні створюють віртуальну ситуацію, потім розкручують матеріал про реакцію населення на неї та нібито зміни в його поведінці. Такий прийом, апелюючи

до суспільної думки, дає змогу впливати на індивідуальну думку.

Висловлювання про відродження фашизму в Україні демонструють, що домінує віртуальний простір, а з часом реальний простір знову починає переважати над віртуальним.

7. Використання асиметричного інструментарію, коли у викладі матеріалу спочатку роблять акцент на ролі Росії в приборканні фашизму в Другій світовій війні, після чого оприлюднюють інформацію про успіхи сепаратистів на сході України. Ця позитивна подія на тлі діяльності “профашистських” елементів у Донецькій та Луганській областях повинна слугувати доказом того, що сепаратисти перебувають у вигірній ситуації.

8. Трансформація оприлюднених подій у безкінечний процес (періодичне повернення до них з використанням будь-якого приводу) та створення враження розгорнення діалогу двох сторін, за яким із зацікавленістю може стежити певна частина населення, що є важливою умовою вчинення на них належного впливу.

9. Використання неоднозначних висловлювань, які в певному контексті можна буде зробити негативними характеристиками різних явищ. У значній кількості статей зарубіжними авторами акцентується увагу на тому, що США й Європа окремо переслідують спільну мету, спрямовану на колонізацію України, захоплення її природних ресурсів та основного геополітичного плацдарму євразійського континенту. Суть такого прийому полягає в тому, що, спираючись на правдиву інформацію, створюють певний інформаційний

контекст і намагаються спрямувати якомога більшу частину суспільної свідомості в одну негативну точку.

10. Формування у свідомості населення країн ЄС феномену звикання до військових подій, коли події в Україні подавали в такому ракурсі, щоб люди не виявляли належної уваги до них, сприймали їх як такі, що відбулися десь за межами своєї країни і не мають великого значення.

Висновки.

1. Все більшої ваги при досягненні військово-політичних цілей набувають політичні, дипломатичні, економічні та інформаційні заходи, в тому числі прихованого характеру, такі, як використання як неурядових міжнародних організацій і неурядових громадських організацій, інформаційних агентств, медіа ресурсів, так і окремих зарубіжних діячів та журналістів. Оскільки для маніпулювання важлива не тільки сама інформація, спосіб її подання, канал трансляції але й джерело. При цьому представникам зарубіжних політичних чи громадських кіл, споживачі, на яких ця інформація розрахована, довіряють більше, їх маніпулятивний потенціал має сильніший вплив на аудиторію. Залучаючи зарубіжних експертів, політичних та громадських діячів під час ІМВ дуже зручно на тлі антиукраїнських вигадок позитивно оцінювати російську міжнародну політику, а у висновках з приводу найрезонансніших подій посилатися один на одного як на авторитетних спеціалістів, формуючи в громадян загалом позитивне враження про себе як громадських і політичних діячів.

2. На тлі активної антиукраїнської пропаганди Росії в міжнарод-

ному просторі Україна потребує вироблення комплексної стратегії захисту інформаційної сфери, яка буде використовувати інструменти “м’якої сили” для протидії засиллю російської неправдивої інформації, врівноваженню балансу інтересів, приверненню на свою сторону громадської думки в іноземних державах. Для цього, потребують дієвої зміни підходи, методи формування та реалізації державної інформаційної політики, оскільки старі підходи, зокрема такі, як виправдовування, замовчування фактів продемонстрували свою нездатність в умовах гібридної війни.

3. Важливими завданнями на цьому шляху вбачаються: інформування закордонної громадськості пропозицію Української держави та суспільства, здобуття зворотного зв’язку від закордонної громадськості, вплив на вироблення зовнішньополітичної позиції та стратегії інших держав з урахуванням проукраїнської думки закордонної громадськості. В межах цих завдань мають залучатися закордонні дипломатичні представництва України, наукові установи, громадські організації, осередки українства за кордоном, українські та українофільські бізнес-кола тощо.

За переконанням автора дослідження, запорукою ефективною протидії ІМВ та пропаганді має стати забезпечення більш активної присутності українських медіа та інформаційних агентств за кордоном, використання соціальних мереж та інших конвергентних медіа з метою донесення до української та зарубіжної аудиторії об’єктивної інформації про суспільно-політичні процеси та ін.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Топ-10* фейків російської пропаганди в 2015 році / О. Мінаков. — Режим доступу: <http://nv.ua/opinion/minakov/top-10-fejkov-rossijskoj-proragandy-v-2015-godu-88173.html>
2. *Міжнародна інформаційна безпека: сучасні виклики та загрози: монографія* / Є. А. Макаренко, М. М. Рижиков, М. А. Ожеван та ін. — К.: Центр вільної преси, 2006. — 916 с.
3. *Петров В. В.* Політика держав східного партнерства щодо захисту критичної інфраструктури від кіберзагроз / В. В. Петров // Стратегічні пріоритети. — 2014. — № 2. — С. 88–97.
4. *Системна* криза в Україні: передумови, ризики, шляхи подолання: аналіт. доп. / Я. А. Жаліла, К. А. Кононенко, В. М. Яблонський та ін.; [заг. ред. Я. А. Жаліли]. — К.: НІСД, 2014. — 132 с.
5. *Пилипчук В. Г.* Глобальні виклики і загрози національній безпеці України в інформаційній сфері / В. Г. Пилипчук, О. П. Дзьобань // Стратегічні пріоритети. — 2014. — № 3. — С. 127–132.
6. *Гіда О. Ф.* Інформаційно-психологічні атаки як одна з форм реалізації технологій деструктивного впливу на суспільство / О. Ф. Гіда // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). — 2015. — № 1. — С. 153–158.
7. *Castells M.* Mobile Communication and Society, 2011; Etzioni A. Next: The Road to the Good Society, 2001.
8. *Россия* усиленно осваивает тайные военные операции гибридного характера. Аналитика группы “ИС” Вячеслав Гусаров. — Режим доступу: <http://info.ru/news/kyev/rossiya-usilenno-osvaivaet-taynye-voennye-operacii-gibridnogo-haraktera-analitika-gruppy>
9. *Білорус О. Г.* Глобальна структурна криза та трансформації фінансової світ-системи / О. Г. Білорус // Фінанси України. — 2014. — № 4. — С. 32–45. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2014_4_4
10. *Гибридная* война: перспективы информационной весны – 2016. Аналитика группы “ИС”. — Режим доступу: <http://sprotyv.info/ru/news/kyev/gibridnaya-voyna-perspektivy-informacionnoy-vesny-2016-analitika-gruppy>
11. *Всутереч* Україні. Париж показав фільм про Майдан. — Режим доступу: <http://korrespondent.net/world/3623497-vopreky-ukrayneparyzh-pokazal-fyilm-o-maidane>
12. *До другої* річниці агресії Росії проти України (20 лютого 2016 року) / Національний ін-т стратегічних досліджень. — К.: НІСД, 2016. — 32 с.

УДК 351.82 : 334.72

Дегтяр Олег Андрійович,
доктор наук з державного управління,
доцент Харківського національного
університету міського господарства
ім. О. М. Бекетова.

Дегтяр Олег Андреевич,
доктор наук по государственному управ-
лению, доцент Харьковского националь-
ного университета городского хозяйства
им. А. Н. Бекетова.

Oleg Andreyevich Dyehtyar,
Doctor of Science in Public Administration,
Associate Professor of the O. M. Beketov
National University of Urban Economic.



РОЛЬ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ СУСПІЛЬСТВА

Анотація. У статті розглянуто теоретичні основи формування та становлення теорій публічного управління, наведена структура публічного управління. Схарактеризовано соціальну сферу життя суспільства. Розглянуто поняття соціального захисту населення.

Ключові слова: публічне управління, система, соціальна сфера, соціальна політика.

РОЛЬ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ ОБЩЕСТВА

Аннотация. В статье рассмотрены теоретические основы формирования и становления теорий публичного управления, приведена структура публичного управления. Дана характеристика социальной сфере жизни общества. Рассмотрено понятие социальной защиты населения.

Ключевые слова: публичное управление, система, социальная сфера, социальная политика.

THE ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SOCIAL SPHERE OF SOCIETY

Abstract. In article theoretical bases of formation and development of theories of public administration, the structure of public administration. The

characteristic of the social sphere of society. The article discusses the concept of social protection of the population.

Keywords: public administration, system, social sphere, social policy.

Постановка проблеми. В Україні публічне управління проходить етап свого становлення. Стратегія інноваційного розвитку України, що реалізуються в контексті адміністративної та бюджетної реформ, зумовили необхідність формування систем публічного управління на всіх ієрархічних рівнях. Надання доступних і якісних публічних послуг населенню та ефективне виконання публічних функцій стає пріоритетним завданням органів державного (муніципального) управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам публічного управління присвячені роботи І. В. Баранової, Е. В. Гриценко, І. А. Мальковської, В. В. Михайлова, Л. Є. Нікіфорової, Н.В. Фадейкиної, В. Є. Чиркіна, та ін. У розвиток теорії державного (муніципального) управління великий внесок внесли В. Вільсон, Дж. Муні, А. Рейлі, Л. Урвік та ін. Сутність публічного управління наведені у публікаціях С. Хамініна, В. Дорофієнка, Ю. Кіндзерського та О. Костусева. Зростання значущості аналізу публічного управління потребує більш детального розгляду.

Зусиллями цих і інших авторів виконана велика і успішна робота. Значущість ефективної системи публічного управління в розвитку території обумовлює актуальність теми дослідження.

Мета статті — визначення концепції формування системи публіч-

ного управління соціальним розвитком суспільства.

Виклад основного матеріалу. У 1930-ті рр. отримала розвиток концепція про “загальне управління або принципи адміністрації”. Загальні принципи були визначені французьким дослідником А. Файоєм а пізніше американським дослідником Л. Урвіком. Її автори стверджують, що “адміністрація підпорядковується загальним правилам, незалежно від того, де функціонує — в публічному або приватному секторі”. На підставі досліджень А. Файоля американські дослідники сформулювали в 1937 р. сім принципів діяльності адміністрації: планування, організація, управління персоналом, керівництво, координація, звітність та фінансування. Таким чином, теорія загального управління акцентує увагу на управлінні як процесі [2].

Теорія публічного управління збагачується в цей період підходами гуманітарних організаційних теорій, серед яких особливе місце займає теорія управління людськими ресурсами М. П. Фоллет і теорія організаційного розвитку Д. Макгрегора. На основі зазначених теорій формується нова теорія публічного управління в цей період оформлюється її перший напрям — традиційне публічне управління.

На початку ХХ ст. класична теорія М. Вебера про “ідеальну бюрократію” одержала розвиток у США. Основи наукового управління

(наукового менеджменту) заклали Ф. Тейлор і Л. Гілберт. На їхню думку, в науковому управлінні публічними організаціями для підвищення ефективності їх діяльності можуть застосовуватися підходи, характерні для приватного сектору. На цій основі в теорії публічного управління створюється її другий напрямок — нове публічне управління (публічний менеджмент і новий публічний менеджмент) [4].

Наприкінці ХХ — початку ХХІ ст. у США розроблено третій напрямок теорії публічного управління — сучасний публічний менеджмент. У спеціалізованій літературі з управління позначено початок розробки ще одного, четвертого напряму теорії публічного управління — глобально-го публічного управління.

Таким чином, публічне управління — гласна взаємодія державного апарату і суспільства при прийнятті важливих для суспільства рішень, дій, як відкрита публічна сфера суспільних інтересів, в якій всі суспільні інститути, громадяни можуть бути не тільки в ролі об'єктів управління, але і виступати суб'єктами, автономними одиницями у відносинах з органами влади і управління.

Суб'єкт управління являє собою активний початок управлінського процесу. Таким суб'єктом може бути сама держава, органи, що діють від її імені та посадові особи (парламент, президент, уряд та ін.), органи та посадові особи місцевого самоврядування (рада, міський голова), органи громадського об'єднання, якщо вони є публічним колективом або мають елементи публічного колективу [8].

Об'єкт публічних управлінських відносин — це те, на що спрямовані дії суб'єкта. У кінцевому рахунку такі дії здійснюються з метою придбання або надання якихось матеріальних або духовних благ, їх обмеження, позбавлення. Ці блага стосуються людей (громадян, іноземців, осіб без громадянства, осіб з множинним громадянством), їх колективів (профспілок, об'єднань роботодавців тощо), їх інтересів.

Оскільки жоден державний орган не вичерпує собою інституту держави і державної влади, конституційно встановлену єдність державної влади може забезпечити сукупність всіх органів державної влади і управління, їх публічно-керуючих впливів, злиття всіх процесів публічного служіння в цілісну систему державного управління та державної служби.

Телеологічний підхід (гр. *teleos* — мета, *logos* — вчення, поняття — досягнути мети) до аналізу державного керуючого впливу вимагає розкриття його як сукупності політичного і адміністративного впливу (через політичні рішення і дії та адміністративні рішення і дії). Політика і адміністрування — це дві нерозривно пов'язані функціональні складові єдиного процесу державного управління [1].

Структура публічного управління. У широкому сенсі структура публічного управління включає в себе державні органи та місцеві адміністративні органи, а також структурні ланки адміністрацій, які допомагають їм здійснювати встановлені законом функції.

У вузькому сенсі структура публічного управління являє собою

відособлену і складну суспільну систему, яка включає в себе:

- державну адміністрацію — сюди входять адміністрації законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, а також президентська адміністрація;

- адміністрацію організацій, що надають публічні послуги, та публічних організацій;

- адміністрацію публічних підприємств з державним, переважно державним і муніципальним майном [10].

Зазначені адміністрації сприяють здійсненню повноважень відповідних державних органів, які є суб'єктами управління у створеній системі публічної адміністрації. Але основною функцією адміністрації є надання публічних послуг громадянам.

До органів державного апарату як публічним органам належать: органи державної та місцевої влади і самоврядування; органи центральної державної та територіальної (місцевої) адміністрації; судові органи. Ці органи здійснюють державне управління. Поза державного апарату існують і інші органи і керівники, які управляють різними публічними організаціями, що надають публічні послуги громадянам. Такими є: органи і керівники, які виконують функцію управління організаціями, що надають публічні послуги, і публічними організаціями з ідеальною метою; органи і керівники, які здійснюють управління публічними підприємствами з державною, переважно державним і муніципальним майном.

Таким чином, поняття “публічний орган” є більш широким, ніж поняття “державний орган” і “адміністративний орган”. Істотною характе-

ристикою публічних органів є те, що вони здійснюють публічне управління, метою якого є надання комплексу публічних послуг внаслідок значного суспільного інтересу [6].

Діяльність органів, що здійснюють публічне управління, зазвичай ґрунтується на їх правах, офіційно встановлених або законом, або актом вищого виконавчого органу. Вони відповідають за здійснення державної політики і за суспільний розвиток і якість життя в суспільстві. Ці органи несуть відповідальність за національну безпеку і економічний розвиток держави, за досягнення важливих соціальних цілей через реалізацію різних політичних програм, спрямованих на регулювання окремих видів діяльності, перерозподіл доходу.

Виконавчі органи, що здійснюють публічне управління в публічній адміністрації, можуть бути об'єктом парламентського та адміністративного контролю.

Соціальна сфера життя суспільства включає працю, охорону здоров'я, освіту, науку, культуру та інші соціальні відносини. Їх нелегко відокремити від економічних і політичних відносин.

У сучасних умовах головне завдання державного регулювання соціальних відносин полягає в тому, щоб сприяти соціальній солідарності і соціальній справедливості.

Для вирішення цих завдань органи державного і муніципального управління України приймають відповідні закони: про порядок вирішення трудових конфліктів, про створення комісій, які складаються з представників держави, профспілок і підприємців, про встановлення

мінімальних розмірів оплати праці, встановлення пільг для малозабезпечених і багатодітних сімей, інвалідів, ветеранів війни та праці.

Як у сфері економіки, в сфері соціальних відносин глава держави і уряд контролюють виконання прийнятих законів. Оперативним управлінням керують міністерства (відомства), на місцевому рівні — їх територіальні управління та відділи. Особливістю сфери соціального регулювання є те, що в ній переважають установи (в економічній сфері — підприємства).

Регулюванням з питань праці і пов'язаних з ними відносин у всіх країнах займається Міністерство праці. В Україні Міністерство праці і соціального розвитку проводить державну політику в галузі праці, зайнятості та соціального захисту населення, координує з цих питань діяльність інших органів виконавчої влади та її суб'єктів [3].

З наукової позиції раціональне використання природи і сутності публічного управління передбачає його розгляд як системи і процесу у взаємодії з навколишнім соціальним середовищем.

Система публічного управління утворюється підсистемами цілей і принципів здійснення державно-владного впливу на суспільну життєдіяльність.

Цей вплив виражається в правових формах. Воно включає організаційні структури державного апарату (держоргани), персонал, сукупність реалізованих ними функцій, комплекс використовуваних методів, засобів і ресурсів, а також прямі і зворотні зв'язки між суб'єктами і

об'єктами управління, необхідні при цьому інформаційні потоки, документообіг тощо.

Процес публічного управління являє собою свідому і цілеспрямовану діяльність, пов'язану з реалізацією державно-владних повноважень суб'єктами публічної влади і регламентовану юридичними нормами.

Вивчення соціального середовища, в якому реалізується публічне управління означає пошук відповідей на питання про те, які характеристики громадянського суспільства та способи їх впливу на владно-управлінську діяльність держави. Фактично вирішується проблема співвідношення публічної влади, державної адміністрації та суспільства.

Соціальна політика держави представлена як форма свідомого впливу на сферу життєдіяльності людей з метою її зміни. Це найбільш узагальнене уявлення про соціальну політику дозволяє розглядати її як частину публічного управління, об'єктом якого є соціальна сфера життя людей.

Соціальна сфера життя суспільства включає об'єктивні і суб'єктивні складові. До об'єктивних належать умови життя населення, а до суб'єктивних — його потреби [6].

Для того щоб держава була в змозі керувати соціальною сферою, воно редукує соціальну сферу до категорії політики. Соціальний захист є особливою політичною формою включення індивідів у соціальне життя держави, за допомогою зняття економічних перешкод, які не перебороти без сторонньої допомоги.

Соціальні права — це та галузь соціальної сфери життя людей, яка не доступна ніяким силам суспільства,

крім держави. Це той об'єкт діяльності держави, де його повноваження абсолютні.

Держава на основі соціального захисту створює систему соціального забезпечення, яка складається із сукупності адміністративних норм і установ, що реалізують ці норми в адміністративному порядку.

Змістовною стороною системи соціального забезпечення, яка підтримується державою, є принцип обов'язкового державного страхування.

Висновки. Значущість соціальної сфери важко переоцінити. Вона є частиною політики держави. Державне регулювання пом'якшує негативні наслідки соціально-економічних потрясінь у суспільстві. Управління соціальними процесами й соціальною сферою на всіх рівнях влади є складною комплексною системою.

Таким чином, соціальна політика України спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини. Найважливішим механізмом реалізації соціальної політики держави є система державних мінімальних стандартів, що визначають необхідний рівень задоволення соціальних потреб населення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бакуменко В. Д.* Державно-управлінські рішення: навч. посіб. / В. Д. Бакуменко. — К.: ВПЦ АМУ, 2011. — 444 с.
2. *Балабаєва З. В.* Теорія зміни еліт: класика і сучасність / З. В. Балабаєва // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2014. — Вип. 1 (57). — С. 6–9.
3. *Босак О. З.* Становлення та розвиток системи публічного управління в Україні // Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: монографія / О. З. Босак / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; відп. ред. І. А. Грицяк. — К.: К.І.С., 2009. — 240 с.
4. *Вайсберг Я. А.* Анализ уровня публичного управления социально-экономическим развитием территории // Экономика и социум. — 2014. — № 2–1. — С. 849–856.
5. *Вайсберг Я. А.* Анализ и обобщение методических подходов к оценке эффективности функционирования системы публичного управления социально-экономическим развитием территории // Экономика и предпринимательство. — 2014. — № 3 (44). — С. 61–71.
6. *Глушакова О. В., Михайлов В. В.* О стандартах публичного управления устойчивым социально-экономическим развитием территории // Вестн. НГУЭУ. — 2014. — № 3. — С. 60–74.
7. *Гончарова О. Ю.* Публичное управление развитием малого предпринимательства: теоретические основы // Journal of Economic Regulation. — 2014. — Т. 5. — № 2. — С. 47–53.
8. *Мигущенко О. Н.* Формы публичного управления // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2014. — № 1. — С. 9–12.
9. *Понкин И. В.* Концепт публичного управления по результатам // Право и образование. — 2014. — № 4. — С. 85–92.
10. *Чиркин В. Е.* Публичное управление “на местах”: некоторые вопросы российского и зарубежного опыта // Журнал российского права. — 2014. — № 10 (214). — С. 39–48.

УДК: 35.073.51: 06.048.2

Драгомирецька Наталія Михайлівна, доктор наук з державного управління, професор кафедри філософських та соціально-політичних наук Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України.

Драгомирецькая Наталия Михайловна, доктор наук по государственному управлению, профессор кафедры философских и социально-политических наук Одесского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины.

Natalia Mikhailovna Dragomyretska, Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of the Dept. of Philosophy and Social and Political Sciences of the Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.



СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКІВ РІВНЯ РОЗВИТКУ НАУКИ ТА ВИЗНАННЯ ДЕРЖАВИ У СВІТІ

Анотація. У статті висвітлено основні сучасні світові наукові тенденції щодо капіталізації наукових досліджень, зокрема у галузі державного управління. Зроблено наголоси на взаємозалежностях рівнів: розвитку науки та держави; цитування і вироблення наукових статей та визнання держави у світі. Показано, що сьогодення характеризується змінами у підходах до науки державного управління, яка розвивається в умовах глобалізації. Багато держав довели, що кількість вироблення наукових статей має відтворювати високий рівень розвитку держави, оскільки статті мають висвітлювати результати капіталізованих досліджень, або тих наукових наробок, які можна капіталізувати. При цьому важливим є інвестування держави в науку та відсоток витрат від ВВП держави на науку. Саме це визначає місце держави у глобальному світі. Продемонстровано статистичні дані відомих світових аналітичних центрів щодо рейтингів держав, які приділяють увагу розвитку науки та капіталізації її досягнень. Проведено порівняння ситуації в Україні і в провідних державах світу і Європи, яке

демонструє достатньо низький рівень визнання вітчизняної науки у світі, оскільки використовуються здобутки інших держав і не виробляються власні моделі і системи, які були б цікавими для інших держав в процесі реформування та модернізації державного управління. Наголошено на необхідності виходу вітчизняної науки з “сірої зони” і “невидимої зони” та подолання “нерівності знань”.

Ключові слова: державне управління, капіталізація науки, рівень цитування, рівень держави, наука, вироблення наукових статей.

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ВЗАИМОЗАВИСИМОСТЕЙ УРОВНЯ РАЗВИТИЯ НАУКИ И ПРИЗНАНИЯ ГОСУДАРСТВА В МИРЕ

Аннотация. В статье отображены основные современные мировые научные тенденции капитализации научных исследований, в частности в сфере государственного управления. Сделаны акценты на взаимозависимостях уровней: развития науки и государства; цитирования, производства научных статей и признания государства в мире. Показано, что современный период характеризуется изменениями в подходах к науке государственного управления, которая развивается в условиях глобализации. Многие государства доказали, что количество производства научных статей должно отображать высокий уровень развития государства, поскольку статьи должны освещать результаты капитализированных исследований, либо тех научных разработок, которые можно капитализировать. При этом важным является инвестирование государства в науку и процент затрат от ВВП государства на науку. Именно это определяет место государства в глобальном мире. Продемонстрировано статистические данные известных мировых аналитических центров по рейтингам государств, которые уделяют особое внимание развитию науки и капитализации ее достижений. Проведен сравнительный анализ ситуации в Украине и в ведущих государствах мира и Европы, который демонстрирует достаточно низкий уровень признания отечественной науки в мире, поскольку используются наработки и достижения других государств и не вырабатываются собственные модели и системы, которые могли бы быть интересными для других государств в процессе реформирования и модернизации государственного управления. Сделаны акценты на необходимости выхода отечественной науки из “серой зоны” и “невидимой зоны” и преодоления “дисбаланса знаний”.

Ключевые слова: государственное управление, капитализация науки, уровень цитирования, уровень государства, наука, производство научных статей.

MODERN TRENDS OF RELATIONSHIPS OF THE LEVEL OF SCIENCE AND RECOGNITION IN THE STATE OF THE WORLD

Abstract. This article describes the basic trends of modern scientific capitalization of scientific research. This problem is particularly relevant for

the science of public administration. Many think tanks determine the relation of the state-level recognition in the world through the level of development of science. They argue that the citation and the production of scientific articles directly affect the recognition of the state of the world and the state's position in the geopolitical space. The modern stage is characterized by changes of the methodology to the science of government, because it develops in the conditions of globalization changes. Many States have proved that the production of scientific articles must demonstrate the high level of development of the state because such articles must show results of scientific research, who should be capitalized and offer research proposals that can be capitalized. Investing in science from states and percentage of the cost of the country's GDP in science is considered an important indicator for state. It showed readiness of the state to take its place in the global world. Statistical data analysis centers of the world show rankings of the states that pay attention to the development of science and capitalization of its achievements. Comparison of the situation in Ukraine and the leading countries of the world and Europe showed a relatively low level of recognition of Ukrainian science in the world because it uses the results of other countries research and do not develop their own scientific knowledge, and do not design its own models and systems that will be interesting for other countries in the world for their government. Science of Ukraine should get out of the "gray zone" and the "invisible zone" and overcome the "knowledge imbalance".

Keywords: public administration, capitalization of science, level of citation, level of the state, science, production of scientific articles.

Постановка проблеми. Проблеми капіталізації наукових досліджень на сьогодні актуальні для держав всього світу. Особливе місце посідають в цьому процесі суспільні науки, зокрема галузь науки "державне управління". На сьогодні у світі наголошується на необхідності змінити підходи до державного управління і розробити нові моделі, які більше відповідають процесам глобалізації. До багатьох держав прикута увага світових аналітичних центрів, які визначають вплив науки на суспільство через кількість наукових статей. Зазначається, що у теперішній час *Китай* став третім за кількістю вироблення наукових статей, поступаючись тільки Європейсько-

му Союзу (ЄС) та США [1]. Це ті наукові статті, які цікаві для науковців всього світу, і які цитуються у різних державах. У 2014 р. (грудень) було опубліковано доклад Національного наукового фонду США (NSF), де наголошено на зростанні числа робіт китайських вчених більше ніж на 15 % в рік у період з 2001 р. до 2011 р. Китай піднявся з 3 % світового виробництва наукових статей до 11 % протягом десятиріччя. Найбільш цитованими є статті з інженерних досліджень, освіти, підготовки кадрів та ринкової економіки. Це вважається шляхом держави до підвищення своєї частки глобальних досліджень і розробок на основі витрат від ВВП держави на науку. Хоча

провідною державою у виробництві високо цитованих статей у світі залишаються *США*.

Четверте місце у світі, за даними деяких аналітичних центрів, належить *Канаді* за науковими дослідженнями [2] після *США*, *Великобританії* та *Німеччини*. Такий рівень Канади деякі вчені пов'язують з міграцією дослідників в державу з 1997 р. по 2010 р. За цей період Канада починає виробляти наукових статей на 60 % більше, аніж протягом попередніх п'яти років. Канада посідає провідне місце у дослідженнях у таких галузях, як: клінічна медицина; інформаційні і комунікаційні технології; фізика і астрономія; психологія і когнітивні науки.

Основою інвестицій в науку був акцент на успішну комерціалізацію наукових досліджень. На жаль, про Україну, за всі роки її існування, в жодному аналітичному джерелі не йдеться, попри те, що видається велика кількість наукових статей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За даними порталу SJR: SCImago Journal & Country Rank [3], який проводить аналіз журналів і країн за науковими показниками на основі інформації, що міститься в базі даних Scopus з 1996 р., на 2014 рік існує 109 наукових видань з питань державного управління, які широко цитуються у світі. Найбільш цитованими є наукові видання *США*, *Великобританії*, *Канади*, а також декілька видань ще 13 держав (*Австралії*, *Бразилії*, *Венесуели*, *Естонії*, *Італії*, *Китаю*, *Колумбії*, *Нідерландів*, *Південна Кореї*, *Словенії*, *Угорщини*, *Франції*, *Чеської Республіки*). Про українські наукові видання не йдеть-

ся в площині цитування у світі. За рейтингом держав з усіх наукових видань Україна знаходиться на 40 місці з 239 держав. Втім, цей рейтинг складається з цитування у журналах з технічних галузей, матеріалознавства, хімії. Стосовно цитування з питань державного управління, то тут ситуація невтішна. За індексом “видимості журналу” (H index) у світі, попри сорокове місце серед багатьох держав світу: 1996 р. — 2; 1997 р. — 0; 1998 — 1; 1999–2005 рр. — 0; 2006 р. — 2; 2007–2008 рр. — 0; 2009 р. — 1; 2010 р. — 0; 2011–2012 рр. — 3; 2013 р. — 9; 2014 р. — 0. Лідером у списках рейтингів є журнали США. На другому місці Китай. Цікаво те, що дослідження з державного управління Японії, Південної Кореї, Бразилії більше цитуються і “видимі” а ніж українські дослідження (див. табл. 1).

Якщо у США регіональне цитування складає 88,5 — 90,5 % з 1996 р. по 2014 р., а цитування у світі — 28,9 — 21,23 %, то в Україні регіональне цитування складає 8,15 — 5,59 %, а цитування у світі — 0,50 — 0,35 %. Отже, можна говорити про те, що наші наукові нароби знаходяться в “невидимій зоні” для світового наукового співтовариства і для запровадження в практику діяльності державного управління. Це пов'язано також з тим, що наука “державне управління” в Україні молода і знаходиться в стані вироблення категоріального апарату та опису проблем дослідження, на чому наголошують вітчизняні дослідники [4]. Визначення перспектив розвитку науки державного управління тісно пов'язане з визнанням на європейському

H індекс SJR по деяких державах світу

Держава/ роки	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Україна	2	-	1	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	1	-	3	3	9	-
США	267	315	304	378	292	338	450	474	617	669	866	700	801	1,556	1,476	1,154	1,231	1,269	1,101
Китай	-	1	-	2	3	7	2	8	5	5	9	49	49	185	103	69	99	87	79
Японія	1	2	1	6	1	3	3	8	1	5	7	12	13	16	18	19	24	28	24
Південна Корея	2	3	2	8	1	5	4	5	7	12	12	21	37	41	35	47	64	69	71
Бразилія	1	-	-	5	1	-	2	7	3	6	4	49	80	107	93	127	125	117	111

Джерело: http://www.scimagojr.com/journalrank.php?category=3321&area=0&year=2014&country=&order=sjr&min=0&min_type=cd&page=0

і світовому рівні, коли вітчизняні науковці можуть перейти з “сірої зони” до “зони видимості” і “цитування”.

Мета статті — висвітлення сучасних світових тенденцій розвитку науки та її впливу на сталість держави та регіонів.

Виклад основного матеріалу. Зарубіжні фахівці відзначають [5], що якби світ було відображено у відповідності з тим, як багато наукових та науково-дослідницьких робіт проведено у кожній державі, то він би мав нерівномірний вигляд. Стверджується, що такий стан речей свідчить про складності глобальної нерівності у виробництві знань та обміні ними: є провідні держави, і є ті, хто відстає і намагається використати інші здобути, не виробляючи їх. Вважається, що середні наукові дослідження і розробки для держав мають мати 2,4 % від ВВП держави. Втім, тільки деякі держави, що розвиваються досягли 1 %. Зазначається, що без достатніх національних коштів, дослідники багато часу витрачають

на збір коштів і на роботу з грантовими організаціями за межами своїх університетів, дослідницьких та навчальних закладів. Як наслідок — вони менше часу витрачають на проведення дослідження та на перевірку достовірності його результатів.

З’явився такий термін, як “нерівність знання”. Наголошується на наявності великої кількості дисбалансів. Одним з таких глобальних дисбалансів є той факт, що більшість наукових досліджень не є нейтральними. Наприклад, дослідження, які викладені у журналах щодо управління та суспільних наук привертають увагу багатьох дослідників з різних держав світу. Втім, ці емпіричні сайти були розміщені в Європі та Північній Америці. Наголошується, що наука держав, які розвиваються, слабо представлена у світових наукових журналах, особливо, що стосується соціальних, суспільних та політичних проблем. Ці дослідження відносять до “невидимої зони”.

Виокремлюється кілька причин появи такої зони:

– констатується, що сучасною проблемою є те, що наука вимірюється через журнальні статті у якості єдиного представлення наукових результатів досліджень й ігноруються монографії та збірники під редакцією;

– існує так звана “сіра література”, яка включає в себе робочі документи, технічні і політичні доклади, які також недоступні для визначення рівня розвитку наукових досліджень у державах світу;

– багато досліджень виходять на замовлення урядів і коли ці дослідження публікуються вони не пов’язані з їх фактичними авторами, оскільки існують домовленості або угоди щодо конфіденційності;

– є багато платних наукометричних журналів, що не дає можливості опублікувати результати досліджень тим, хто не може собі цього дозволити, а доступи до електронних ресурсів бібліотек університетів та науково-дослідницьких інститутів можуть отримати не всі.

Зарубіжні вчені вважають, що цю ситуацію можна змінити завдяки відкритій політиці доступу, які розроблені та запроваджуються в Європейському Союзі. Ця політика дає можливість суттєво збільшити об’єм досліджень, до яких вчені і читачі у всьому світі мають доступ (хоча і наголошують на безпеці такої доступності). Спостерігається певна зацікавленість щодо досліджень у державах, які розвиваються. Важливою ввижається наявність національних і регіональних політик відкритого доступу до наукових досліджень, для їх виходу з “невиди-

мої зони”. Інакше може з’явитись помилкове враження, що вчені з цих держав мають не велике значення і мало сприяють розвитку глобальних знань. Особливо це стосується соціальних наук.

Аналітики [6] наголошують на тому, що багато держав у наступному десятиріччі можуть покращити свої результати щодо впливу наукових досліджень на суспільство. У цьому аспекті наголошується, що *Фінляндія, Швеція, Японія, Сінгапур, Данія, Норвегія, США, Австралія, Канада, Нова Зеландія* мають найбільший показник наукових та інженерних досліджень на душу населення; *США, Японія, Швейцарія, Фінляндія, Ізраїль, Швеція, Германия, Канада, Данія, Гонконг* домінують у кількості патентів на душу населення. Одним з важливих критеріїв впливу науки на суспільство та розвиток держави, її могутності та впливовості у геополітичному просторі вважаються витрати на науку (див. табл. 2).

Наступним критерієм впливу науки на суспільство вважаються витрати як відсоток від ВВП (див. табл. 3).

Акцентується на тому, що найбільший вплив науки у 2020 р. (у відповідності з природою читачів наукових журналів) будуть мати: *Китай* – 59 %, *США* – 36 %, *Індія* – 29 %, *Німеччина* – 23 %, *Японія* – 22 %, *Великобританія* – 19 %, *Бразилія* – 16 %, *Австралія* – 13 %, *Канада* – 11 %, *Франція* – 8 %. За даними цього ж джерела, вчені для продовження власних досліджень мають бажання переїхати до таких держав: *США* – 56 %, *Великобританія* – 55 %, *Канада* – 51 %, *Австралія* – 46 %,

Витрати на наукові дослідження у державах світу

США	\$ 436 000 000 000	Туреччина	\$ 9,7 млрд
Китай	\$ 198900000000	Сінгапур	\$ 8,8 млрд
Японія	\$ 157600000000	Бельгія	\$ 8,6 млрд
Німеччина	\$90600000000	Фінляндія	\$ 7,7 млрд
Південна Корея	\$ 56400000000	Мексика	\$ 6,8 млрд
Франція	\$ 51100000000	Данія	\$ 6,6 млрд
Великобританія	\$ 42400000000	Польща	\$ 5,7 млрд
Індія	\$ 41300000000	Південна Африка	\$ 5,5 млрд
Бразилія	\$ 30 млрд	Норвегія	\$ 5,1 млрд
Канада	\$ 28600000000	Чехія	\$ 4,3 млрд
Росія	\$ 26900000000	Аргентина	\$ 4,2 млрд
Італія	\$24,4 млрд	Португалія	\$ 4,1 млрд
Тайвань	\$ 22,3 млрд	Малайзія	\$ 3,3 млрд
Австралія	\$ 21,8 млрд	Ірландія	\$ 3,2 млрд
Іспанія	\$ 20400000000	Угорщина	\$ 2,4 млрд
Швеція	\$ 14,4 млрд	Індонезія	\$ 2,4 млрд
Нідерланди	\$ 13,7 млрд	Румунія	\$ 1,8 млрд
Швейцарія	\$10,4 млрд	Саудівська Аравія	\$ 1,8 млрд
Ізраїль	\$10,3 млрд	Нова Зеландія	\$ 1,6 млрд
Австрія	\$ 9,9 млрд	Греція	\$ 1,6 млрд

Джерело: <http://www.globalresearch.ca/scientific-research-and-development-in-the-u-s-and-around-the-world/5356181>

Витрати на науку державами світу як відсоток від ВВП

Ізраїль	4,20 %	Португалія	1,67 %
Фінляндія	3,80 %	Китай	1,60 %
Швеція	3,62 %	Чехія	1,55 %
Японія	3,48 %	Іспанія	1,42 %
Південна Корея	3,45 %	Італія	1,32 %
Данія	3,08 %	Бразилія	1,25 %
Швейцарія	3,00 %	Нова Зеландія	1,22 %
Німеччина	2,87 %	Угорщина	1,20 %
США	2,85 %	Росія	1,08 %
Австрія	2,75 %	Південна Африка	0,95 %
Сінгапур	2,65 %	Туреччина	0,90 %
Тайвань	2,38 %	Індія	0,85 %
Австралія	2,28 %	Польща	0,72 %
Франція	2,24 %	Малайзія	0,70 %
Бельгія	2,03 %	Румунія	0,66 %
Канада	2,00 %	Аргентина	0,61 %

Нідерланди	1,90 %	Греція	0,50 %
Норвегія	1,85 %	Мексика	0,39 %
Великобританія	1,84 %	Саудівська Аравія	0,25 %
Ірландія	1,75 %	Індонезія	0,20 %

Джерело: <http://www.globalresearch.ca/scientific-research-and-development-in-the-u-s-and-around-the-world/5356181>

Німеччина — 45 %, Франція — 37 %, Японія — 17 %, Бразилія — 12 %, Індія — 9 %, Китай — 8 %. Хоча, як зазначають автори, американські вчені у 67 % розглядають можливість проведення досліджень за кордоном.

Також є наголоси на тому, що *перспективи наукових досліджень у майбутньому в галузі “державне управління”* [7] стосуються таких проблем державного управління, як: *глобалізм; спільне управління державами у XXI сторіччі; світове громадське управління; роль інформаційних технологій в управлінні; дорадча демократія та участь громадськості; організація майбутнього; освіта та підготовка майбутніх лідерів*. Акцентується увага на тому, що державне управління різнобарвне у світі, який швидко змінюється та глобалізується. Це передбачає велику кількість об’єктів та суб’єктів дослідження з різними типами та галузями знань. Мова йде про інтелектуальний розвиток державного управління.

На це спрямовано декілька провідних організацій, які відносять до “мозкових центрів” [8] (див. табл. 4), які працюють над проблемами змін в системі державного управління.

Рівень наукоємності різних систем управління дорівнюється у сучасному світі рівню конкурентоспроможності держави, а висвітлення науковцями результатів своїх

досліджень у журналах, які включені у зарубіжні наукометричні бази, сприяють формуванню економічної, технічної, інформаційної, соціальної та управлінської характеристики країни в цілому.

Важливим у цьому сенсі є приєднання до світового інформаційного суспільства. У розвинених державах світу саме цьому аспекту приділяється увага. Так, для державного управління низкою документів ЄС передбачається формування нових взаємовідносин держави і суспільства, а також використання досвіду і проблем бізнес-середовища при формуванні нових навичок державних службовців та ролі суб’єктів державного управління. Наприклад, European Government Action Plan 2011–2015 [9] передбачає 4 основні політичні пріоритети: розширення прав і можливостей громадян і бізнесу; посилення мобільності у єдиному ринковому європейському просторі; ефективність і результативність; створення необхідних ключових компонентів і попередніх умов для формування транскордонних електронних послуг електронного європейського уряду громадянам та підприємствам не залежно від держави їх походження. Для цього планується залучити велику кількість науковців, фахівців-практиків, громадськість тощо.

Провідні організації, які відносять до “Фабрик думок”

Американське об'єднання державного управління (ООРА)	Провідна організація суспільних послуг, що “просуває” мистецтво, науку, викладання, практику громадської та адміністративної некомерційної діяльності
Центр по бюджетуванню і пріоритетам політики	Організація, яка проводить дослідження й аналіз, спрямований на сприяння формування публічних дебатів з питань бюджетної та податкової політики, щоб забезпечити інтереси сімей з низьким рівнем доходів та осіб з фізичними вадами
Міжнародна мережа державного управління (IPMN)	Це добровільна мережа і некомерційна корпорація, яка забезпечує форум для обміну ідей, концепцій і результатів наукових досліджень і практики в галузі державного управління, а також стимулювання критичного мислення про альтернативні підходи до рішення проблем й прийняття рішень у державному секторі
Національна академія державного управління	Заснована у 1967 р. Це некомерційна, незалежна коаліція керівників державного управління і організаційних лідерів, які вирішують найбільш важливі і складні проблеми держави
Національний інститут досліджень покращення (NIRA)	Забезпечує систематичне введення в найбільш відомих й інноваційних у світі державних політик науково-дослідних інститутів або “мозкових центрів”
Партнерство для державної служби	Це некомерційна організація, яка працює задля активізації федеральних урядів США, залучає до процесів управління нове покоління, щоб працювати у державній службі і покращувати її роботу
Інститут суспільної політики Каліфорнії	Приватна некомерційна організація, спрямована на інформування і підвищення рівня державної політики в Каліфорнії шляхом незалежних, об'єктивних, безпартійних досліджень. Публікує різнопланові звіти політики і наукових досліджень
Інтернет-мережі Організації Об'єднаних Націй в галузі державного управління і фінансів	Місія UNPAN — сприяння обміну знаннями, досвідом і передовою практикою у всьому світі щодо безпечних державних політик, ефективного державного управління і ефективних громадських служб, шляхом нарощування потенціалу і співробітництва між державами-членами

Джерело: <http://libguides.usc.edu/publicadmin>

При підготовці робочих програм ЄС 2020, Європейська комісія провела консультації, які висвітлено у Results of the Public consultation on directions for ICT – driven public sector innovation at European Union level Research and innovation in Horizon 2020 [10] задля забезпечення впровадження дослідницької та інноваційної діяльності на рівні ЄС у сфері ІКТ за підтримки інновацій у державному секторі за участю: національних адмі-

ністрацій, підприємств, дослідників, новаторів, наукових кіл, зацікавлених користувачів тощо. В Orientation paper: research and innovation at EU level under Horizon 2020 in support of ICT – driven public sector Horizon 2020 in support of ICT – driven public sector innovation [11] відзначається, що: інноваційне управління в державному секторі на основі ІКТ – це відкриті данні, відкриті послуги та відкрита участь; це передбачає ство-

рення суспільної цінності, суспільного значення, що зменшить втрати та дублювання функцій і дій, а також спростить загальнодержавні моделі і структури урядів; також це підтримка правових, структурних, організаційних і людських факторів змін, які необхідні для досягнення відкритого управління. В Expert workshop report: research and innovation at EU level under Horizon 2020 in support of ICT – driven public sector innovation [12] акцентується увага на тому, що існує 2 типи бар'єрів щодо розробки основ відкритого управління і обміну.

Фактично мова йде про комерціалізацію наукових досліджень в сфері державного управління, завдяки чому має відбутись економія державних коштів, розширення можливостей для наукових досліджень, які спрямовані на покращення життя населення.

Висновки. Підсумовуючи, варто зазначити, що основним завданням для науковців з державного управління є виведення рівня власних досліджень на регіональний і світовий рівень не тільки для визнання значущості сучасної української науки, а й для можливості капіталізації наукових розробок в сучасному глобальному світі. Перспективами подальших досліджень мають стати проблеми капіталізації наукових розробок таких сферах як державне управління та публічне управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *China Becomes World's Third-Largest Producer of Research Articles* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.scientificamerican.com/article/china-becomes-worlds-third-largest-producer-of-research-articles/>
2. *Anne McIlroy*. Canada ranked fourth in the world for scientific research [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.theglobeandmail.com/news/national/canada-ranked-fourth-in-the-world-for-scientific-research/article4571162/>
3. *SJR: SCImago Journal & Country Rank* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.scimagojr.com/journalrank.php?category=3321&area=0&year=2014&country=&order=sjr&min=0&min_type=cd&page=0
4. *Галузь науки “Державне управління” в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку*: нац. наук. доп. / редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту), д-ра наук з держ. упр., доц. О. М. Руденко (координатор проекту). — К.: НАДУ, 2012. — 184 с.
5. *A World Map Based on Scientific Research Papers Produced* [Електронний ресурс] (карты 7/13/15 6:30 утра). — Режим доступу: <http://io9.com/a-world-map-based-on-scientific-research-papers-produce-1717444215>
6. *Scientific Research and Development in the U.S. and Around the World* By Global Research News Global Research, October 30, 2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.globalresearch.ca/scientific-research-and-development-in-the-u-s-and-around-the-world/5356181>
7. *Public Management and Change series. The Future of Public Administration around the World. The Minnowbrook Perspective* [Rosemary O'Leary, Da-

- vid M. Van Slyke, and Soonhee Kim, Editors] [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://press.georgetown.edu/book/georgetown/future-public-administration-around-world>
8. *Public Administration & Policy: Organizations / Think Tanks Last Updated: Sep 11, 2015 8:09 AM* URL: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://libguides.usc.edu/publicadmin>
 9. *Europeane Government Action Plan 2011–2015* [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/european-egovernment-action-plan-2011-2015>
 10. Results of the Public consultation on directions for ICT — driven public sector innovation at European Union level Research and innovationin Horizon 2020 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/european-egovernment-action-plan-2011-2015>
 11. *Orientation* paper: research and innovation at EU level under Horizon 2020 in support of ICT-driven public sectorHorizon 2020 in support of ICT-driven public sector innovation [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/european-egovernment-action-plan-2011-2015>
 12. *Expert* workshop report: research and innovation at EU level under Horizon 2020 in support of ICT — driven public sector innovation [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/european-egovernment-action-plan-2011-2015>



УДК 338.2

Кокіаури Ламара,

доктор економічних наук, професор, Директор фонду фінансово-інвестиційної політики і стратегії.

Кокіаури Ламара,

доктор економічних наук, професор, Директор фонду фінансово-інвестиційної політики та стратегії.

Lamara Qoqiauri,

Doctor of Economic Science, Professor, Founder and director of Nongovernmental organization: Fund of Financial-Investment Policy and Strategy (FFIPS).



Гечбаія Бадри,

доктор економіки, асоційований професор, Батумський державний університет ім. Шота Руставелі.

Гечбаія Бадрі,

доктор економіки, асоційований професор, Батумський державний університет ім. Шота Руставелі.

Badri Gechbaia,

Doctor of Economic, Associate Professor, Batumi Shota Rustaveli State University.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МОНЕТАРНОЙ И ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГРУЗИИ

Аннотация. В статье исследованы актуальные, теоретические и практические вопросы грузинской денежной единицы. Сегодня, как никогда, возникла необходимость изучить фундаментальные изменения, происходящие в экономике страны, а также определить и устранить объективные и субъективные причины, послужившие основанием для резкого падения

курса грузинского лари. Остановливая чрезвычайную ситуацию, возникшую в обращении денег в стране и предотвращение ожидаемой инфляции, а также разработка надежных источников и методов для сохранения национальной валюты. Результаты исследования представлены в рукописном виде десяти аксиом для решения задач, реализация которых будет способствовать прекращению снижения курса денежной единицы Грузии лари и ее дальнейшему удорожанию.

Ключевые слова: лари, валютные кризисы, монетарная и фискальная политика, девальвация, экономическая политика.

УДОСКОНАЛЕННЯ МОНЕТАРНОЇ І ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИК ГРУЗІЇ

Анотація. У статті досліджено актуальні, теоретичні та практичні питання грузинської грошової одиниці. Нині, як ніколи, виникла потреба вивчити фундаментальні зміни, що відбуваються в економіці країни, а також виявити та усунути об'єктивні і суб'єктивні причини, що призвели до різкого падіння курсу грузинського ларі. Зупиняючи надзвичайну ситуацію, що виникла в обігу грошей в країні і запобігання очікуваної інфляції, а також розробка надійних джерел і методів для збереження національної валюти. Результати дослідження представлені у рукописному вигляді десяти аксиом для вирішення завдань, реалізація яких буде сприяти припиненню зниження курсу грошової одиниці Грузії ларі і її подальшому удорожчання.

Ключові слова: ларі, валютні кризи, монетарна і фискальна політика, девальвация, економічна політика.

FOR COMPLETION OF MONETARY AND FISCAL POLITICS IN GEORGIA

Abstract. The Article is the research of original nature dedicated to the actual, theoretical and practical issues of Georgian monetary unit. Today, as never, it became necessary to learn fundamental changes taking place in the economy of the Country, as well as identification and elimination of the objective and subjective reasons giving rise to the sharp depreciation of Georgian Lari, stopping extreme situation created in circulation of money in the country and avoidance of expected inflation, also developing reliable sources and methods for saving national currency. Outcomes of the research are represented in the Manuscript in the form of ten axioms for solving the problems, implementation of which will promote termination of depreciation of Georgian monetary unit Lari and its further appreciation.

Keywords: Lari, currency crises, monetary and fiscal policy, devaluation, economic policy.

Постановка проблемы. Теоретически — между валютными отношениями и процессом воспроизводства существует как прямая, так и обратная связь. Объективной основой валютных отношений являются процессы общественного воспроизводства, которые порождают международный обмен товарами, деньгами и трудом. Развитие валютных отношений в значительной мере зависит от развития национальной и мировой экономики, политической обстановки в мире и отношений между различными странами.

Поскольку международные отношения, в том числе валютные, прочно переплетаются с такими сферами, как политика, экономика, дипломатия, коммерция, промышленное производство и торговля, эти отношения занимают важное место в национальном и мировом хозяйстве. Расчетные, кредитные и финансовые операции, осуществленные между различными странами и их экономическими субъектами, влекут “превращение” национальной валюты в иностранную и наоборот. Вместе с тем следует отметить, что такое “превращение” не всегда происходит безболезненно. Валютные отношения характеризуются относительной самостоятельностью. Это выражается в том, что они могут иметь обратное влияние на процесс воспроизведения.

В условиях глобализации хозяйственной жизни еще более усиливается зависимость процесса воспроизводства от таких внешних факторов: операции международной торговли, экспорта-импорта и развитие производства, оборот иностран-

ного капитала и т. д. Неустойчивость международных валютных отношений и валютные кризисы могут оказать отрицательное влияние на процесс воспроизводства. Подобные необратимые процессы произошли в Грузии в 2013–2015 годах и продолжается до сегодняшнего дня.

Анализ последних исследований и публикаций. Вопросы усовершенствования монетарной и фискальной политик Грузии есть объектом изучения таких научных исследователей: Р. Гоциридзе, И. Арчвадзе, Н. Джавахишвили, М. Какулия, Р. Какулия, И. Месхия, Т. Базилия, А. Садикову, Н. Чичинадзе, Л. Елиава, С. Павлиашвили, Л. Мартадзе, В. Хомизурашвили, М. Гриффит, А. Силагадзе, М. Токмаджишвили, И. Ковзанадзе, Л. Кистаури, Л. Каландадзе, Б. Намчвадзе, Н. Асламазишвили, М. Схиртладзе, О. Ангуридзе, И. Догонадзе, Г. Чараиа, П. Баирахтар, В. Хомизурашвили, Б. Данелия, О. Турабелидзе, Ш. Гулбан, А. Бегларишвили, Е. Тухиашвили, Г. Шагидзе, З. Кукуладзе, Н. Хадури, М. Цомаиа, Е. Абзианидзе, Т. Кеинишвили, Е. Мгалоблишвили, потому что с учетом их прямой или косвенной помощи мы смогли завершить процесс и представить перед вами мою скромную работу.

Цель статьи: освещение вопросов усовершенствования монетарной и фискальной политики Грузии.

Изложение основного материала. Рассмотрим в хронологическом порядке. По нашему мнению, девальвация лари началась с 2013 года; вторая волна была в 2014 году, а в 2015 году уже поднялась третья волна, т. е. девальвация лари нача-

лась два года назад и продолжается по сей день.

Перед тем как перейти к причинам девальвации лари, считаем необходимым отметить, что долгосрочный целевой показатель инфляции Национального Банка Грузии составляет 3 процента. Учитывая, что в настоящее время Грузия относится к развивающимся странам и для экономики подобного типа характерна инфляция и более высокие темпы экономического роста, согласно документам денежно-кредитного направления на 2015–2016 годы целевая инфляция составляет 5 процентов, а к 2017 году снизится до 4 процентов [1].

После зафиксированных в 2012–2013 гг. дефляционных процессов, с 2014 года фиксируется тенденция роста показателя инфляции, хотя он остается ниже целевого показателя Национального Банка Грузии. Значительное влияние на динамику цен имели сниженные цены на рынке товаров и падение цен на нефть. Указанное также сопровождалось ослаблением внешнего спроса. В апреле 2015 г. показатель валовой инфляции составил 2,5 процента, что в основном было обусловлено тем, что на фоне обесценивания обменного курса лари, влияния увеличения промежуточных расходов в связи с услугами по кредитам, доминирующим в иностранной валюте, инфляция частично уравновешивалась снижением цен на топливо.

Согласно существующей оценке, в первом квартале зафиксировался экономический рост выше ожидаемого. По информации Национального Банка Грузии, в первом квартале

2015 года реальный рост составил 3,2 процента. Кредитная активность в первом квартале росла умеренно, хотя в апреле наметилось значительное замедление. Кроме того, ожидаемое замедление импорта в апреле может указывать на снижение спроса. В результате во внешнем секторе зафиксировались отрицательные тенденции. На фоне ухудшившейся экономической ситуации в торговых партнерских странах со второго квартала 2014 года наметились и поэтапно усилились тенденции к снижению внешнего спроса. Объем зарегистрированного в первом квартале экспорта уменьшился на 28 %, а объем импорта – на 3 %. Значительное снижение зафиксировалось и в показателе денежных переводов: в марте уменьшился на 2,5 процентов годовых. С 2014 г. также значительно снизились показатели роста туристических доходов. Хотя последние изменения обменного курса уже начинают отражаться на спросе импорта, что в свою очередь обеспечит устранение внешнего дисбаланса и содействует местному спросу [1].

В течение этого периода Национальный Банк Грузии изъясил из экономики доллар и предоставил грузинский лари. До ноября 2013 года Национальный Банк Грузии закупил до 555 млн дол., то есть до обесценивания лари именно такую сумму изъясил из экономики и взамен ввел соответствующее количество лари.

В декабре 2014 года, когда торговля с точки зрения импорта находится в разгаре и спрос на доллар повышается, началась первая сильная волна девальвации. В этот период Национальный Банк Грузии

возвращал в экономику доллар в малых порциях и за два месяца вернул 220 млн дол. Разница достаточно существенная.

Оправдание — когда Национальный банк Грузии изымал доллар из экономики, он пояснял, что это делалось для того, чтобы избежать излишнего укрепления лари и заполнения валютных резервов.

В это время инфляция “созревала”. Действующие бизнес-компании сначала не повышали цены и ждали стабилизации курса лари, но когда надежды были исчерпаны, цены начали повышаться сначала “незаметно”, а затем уже и “заметно”.

Несколько лет назад — в 2009–2010 годах за полтора года Национальный Банк Грузии предоставил экономике 450 млн дол. и снизил валютные резервы до 1,9 млрд дол. На сегодняшний день валютный резерв составляет 2,6 млрд дол. Для устойчивости финансовой системы необходимо, чтобы объем резервов был больше трехкратного объема импорта, что в сумме составляет 1,7 млрд. У Национального Банка Грузии есть и был более чем достаточный резерв, может, не было ошибкой своевременное использование резерва в допустимом объеме?

Этот аргумент не очень отличается от мнения экс-президента Национального Банка Грузии: “В соответствии со стандартом Международного Валютного Фонда, валютный резерв должен быть равен трехкратному среднему объему импорта за один месяц. Это приблизительно 1,8 млрд. В то же время объем валютных резервов составляет приблизительно 2,5 млрд, то можно

было свободно что-нибудь предпринять” [2].

Глобальная экономическая активность в 2014 году характеризовалась значительными колебаниями, тенденция к снижению цен на товары, являющиеся основными объектами торговли на международном рынке (нефть, продовольствие, металлы), накаленные геополитические кризисы и тяжелое наследие глобального финансового кризиса оказывали значительное влияние на экономики как развитых, так и растущих и развивающихся стран. Во многих странах Еврозоны вновь сохраняется высокий показатель безработицы, негативный настрой инвесторов и структурные проблемы, что в 2014 году отразилось на экономический рост, который был меньше ожидаемого. Также экономический рост меньше ожидаемого зафиксировался и в Японии, где, на фоне ослабленного внешнего спроса и повышенных налогов, осуществленное Национальным Банком ослабление монетарной политики, оказалось недостаточным для улучшения потребительского и делового настроения. Намного лучше ситуация в США и Объединенном Королевстве, чему содействовали ослабленная монетарная политика и растущие инвестиции на рынке недвижимого имущества. Экономическая перспектива растущих и развивающихся торговых партнеров Грузии значительно ухудшилась в 2014 году — исходя из происходящего в России и Украине геополитического кризиса и сопутствующих экономических последствий, по оценке Международного Валютного Фонда (МВФ), глобальный

экономический рост 2014 г. приравнялся к 3,3 %, что почти не отличается от показателя 2013 г. По прогнозу на 2015 и 2016 годы глобальная экономика вырастет на 3,5 и 3,7 процента соответственно [1].

Надо подчеркнуть, что геополитический конфликт между Украиной и Россией и сопутствующие экономические последствия, создающие негативную перспективу роста выпуска для этих стран и для других важных торговых партнеров Грузии. К экономическим санкциям, наложенным на соседствующую с Грузией страну — Россию, в конце 2014 г. добавилось глобальное снижение цен на нефть, что стало тяжелым ударом для экономики, ориентированной на экспорт энергоносителей. Ухудшение торговых условий не компенсировалось обесцениванием российского рубля в отношении доллара США на 85 %. Вместо этого обесценивание отразилось на высокой инфляции и сниженных реальных доходах, что отрицательно повлияло на экспорт соседних стран и денежные переводы их России. Ожидается, что негативная тенденция сохранится и в ближайшем будущем — по самым оптимистичным оценкам, ВВП России в 2015 году снизится приблизительно на 3–5 процентов [5].

Что касается другого экономического партнера — Украины, то в 2014 году экономика страны снизилась приблизительно на 8 процентов, а местная валюта по отношению к доллару США обесценилась на 98 процентов. С учетом входа военного конфликта в новую фазу, ожидается, что кризис в Украине перерастет в продолжительную рецессию и в

2015 г. валовой внутренний продукт снизится на 5 % [6].

Также ухудшилась и перспектива Армении, важного торгового партнера Грузии, что в основном обусловлено тесными экономическими отношениями с Россией и отразилось на обесценивании местной валюты по отношению к доллару США на 17 процентов и существенном уменьшении денежных переводов из России. Согласно прогнозам, в 2015 году экономика Армении будет иметь рост 0 процентов [7]. Существующие в регионе сложности отражаются и на экономике Азербайджана, хотя для стран, экспортирующих энергоносители, более важным стало глобальное снижение цен на нефть, что ухудшило перспективу экономического роста 2015 г. На уровне региона сравнительно лучшая перспектива наблюдается в Турции, где в 2014 году экономика выросла на 2,9 процента. По существующим прогнозам, рост ВВП Турции в 2015 году будет 3,0 процента [8].

Для того чтобы справиться с рисками инфляции, центральные банки региона в 2014 году провели жесткую монетарную политику — в случае с Россией и Украиной основная ставка политики к концу года составила 17 процентов и 14 процентов соответственно. Радикально отличающаяся ситуация сохраняется в Еврозоне, где целью центрального банка вновь было максимальное смягчение кредитных условий для поощрения спроса и инвестиций. В Соединенных Штатах Америки также сохранилась смягченная монетарная политика несмотря на заявление Федеральной резервной системы о

выходе их смягченной монетарной политики.

На фоне вышеописанных внешних шоков также следует принять во внимание события, развивающиеся на валютном рынке. Параллельно с положительными экономическими тенденциями и ожиданиями в США, с конца 2013 года Федеральная резервная система начала уменьшение количественного смягчения и, наконец, в октябре 2014 года приняло решение о его завершении. На фоне указанных событий доллар США начал укрепляться. В результате, с начала 2014 года мировые валюты существенно обесценились в отношении к доллару США. Хотя на обменный курс лари влияние этих процессов отразилось позднее — в конце года, так как в течение первых трех кварталов в стране фиксировались умеренные притоки иностранной валюты. Также следует отметить, что укрепление доллара США в первую очередь отразилось на валютах тех стран, где финансовый рынок более развит. А в Грузию этот процесс перешел позднее — вследствие ухудшения текущего счета платежного баланса в результате обесценивания валют стран-партнеров (углубление торгового дефицита товаров, уменьшение денежных переводов и замедление роста туристических доходов). Проявившиеся отрицательные тенденции увеличили отсталость экономики от потенциального уровня, замедлили приближение показателя инфляции к целевому показателю и продлили процесс выхода их смягченной монетарной политики.

Таким образом, рассмотренные глобальные обстоятельства, т. н.

действующие на курс лари “внешние факторы”, носят долгосрочный и неизбежный характер. Поэтому грузинский лари “повел себя” адекватно; более удивительным было бы отсутствие изменения курса. Избежать девальвацию лари было невозможно.

И так, проблема является актуальной. Необходимо в безотлагательном порядке изучить текущие изменения в экономике страны, выявить и устранить объективные и субъективные причины падения курса грузинской национальной валюты (а не обвинять других, а в некоторых случаях, безосновательно ссылаться на вину других).

Цель нашей работы является: **Разработка рекомендаций для разработки правильной монетарной и фискальной политики, регулирования курса грузинского лари, экономического роста в стране, роста потоков иностранных инвестиций, создания привлекательного инвестиционного климата и активации крупных инвестиционных проектов, увеличения потенциала экспорта и совершенствования механизмов поощрения на фоне причинно-следственного анализа обесценивания национальной валюты, обоснования неизбежности девальвации грузинского лари.**

Цель труда определил необходимость ответить на такие вопросы:

- может падение курса грузинского лари было неизбежным и, возможно, даже обязательным?

- не боимся ли мы признать намного более серьезные изменения в экономике — что имеет место трансформация рыночно-ориенти-

рованной экономики в социально-ориентированную?

- может наступило время определения курса национальной валюты на открытом рынке?

- уже окончательно установлено, что падение курса грузинского лари, начавшееся в конце 2013 года, по своим последствиям является инфляцией или девальвацией?

- почему мы, экономисты, не говорим открыто и более смело, и не объясняем роль использования фактора внешнего долга страны в невозможности сохранить курс грузинского лари?

- почему причины девальвации лари мы ищем в субъективных факторах, и если Национальный Банк допустил ошибки в приостановлении — неприостановлении “резкого” падения курса грузинского лари, это вина других”? И, вообще, можно ли говорить о виновности, когда решается судьба экономики страны?

- вместо того, чтобы задавать все вышеуказанные вопросы, я бы предпочла задать один простой вопрос — чем помочь грузинскому лари, экономике, моей стране?! Что делать?!

Во время работы над статьей очень помогло исследование грузинских ученых, аналитические данные экономических экспертов, статистических нормативных документов грузинских и иностранных центральных банков, согласно официальным данным Национального Банка Грузии, Мирового Банка, международного валютного фонда, данные международных организаций, инвестиционный и партнерст-

венный фонд Грузии и другие материалы международных организаций, популярные статьи опубликованные в центральной прессе страны.

В Грузии два основных регулятора экономики — Национальный Банк и правительство (хотя мы не приветствуем такое четкое разделение) Денежно-кредитная политика является прерогативой Национального Банка, а обеспечение валютных потоков, безусловно, является частью экономической политики правительства.

Исполнительная власть должна максимально своевременно привлекать и освоить первые транши грантов и кредитов, предусмотренных в бюджете 2015 года. Было озвучено, что страна за помощью опять обратится к валютному фонду и эту сумму вложит в инфраструктурные проекты. Думаю, это неправильно, так как, во-первых, в бюджете 2015 года нами уже выделены суммы для инфраструктурных проектов и в первой половине года еще рано говорить о выделении сверхплановых сумм. Мы считаем необходимым сначала освоить уже выделенные суммы и в конце года будет понятно стоит ли вопрос о выделении или не выделении сумм в указанных целях.

Вместе с тем следует учитывать, что валютный фонд никогда не выделяет суммы для инфраструктурных проектов. **Целью валютного фонда является выделение суммы, кредита для стабильности лари, заполнения валютных резервов и системной поддержки бюджетного процесса.** Достижение реального позитивного фискального баланса остается проблемой для всех прави-

тельств Грузии после распада Советского Союза. Реальный фискальный баланс является позитивным тогда, когда бюджетные доходы, с вычетом приватизационных доходов, превышают бюджетные расходы. После Революции Роз правительство Грузии смогло сохранить общий позитивный фискальный баланс только в течение трех лет, и то за счет доходов от приватизации. В настоящее время потенциал приватизации активов, находящихся в собственности государства, намного ограничен, чем раньше. Таким образом, в случае негативного шока на экономику, властям будет очень сложно сохранить позитивный фискальный баланс без взятия внутренних и внешних долгов в большем размере.

В 2010 году бюджетный дефицит составлял 1,38 млрд лари (6,3 процента ВВП), а дефицит консолидированного бюджета был 1,41 млрд лари (6,8 процента ВВП). Согласно предварительным данным за 2011 год, это

соотношение снизилось до 3,7 процента, а бюджетный дефицит не превышал 878,6 млн лари.

Как мы видим на диаграмме (рис. 1), самый большой бюджетный дефицит, выраженный долей ВВП (9,3 процента), был в 2009 году из-за экспансивной экономической политики периода кризиса. Для обеспечения макроэкономической стабильности огромное значение уделяется фискальной консолидации, которая бюджетный дефицит снижает до выносимого уровня.

Важным источником формирования внутреннего спроса является фискальный сектор. В 2014 году дефицит бюджета составил 3,2 процента, что на 0,6 процентных пункта меньше запланированного показателя (рис. 1). А по сравнению с 2013 годом дефицит вырос на 0,6 процентных пунктов. Следует отметить, что в 2014 году, по сравнению с предыдущим годом, суммарные бюджетные расходы увеличились

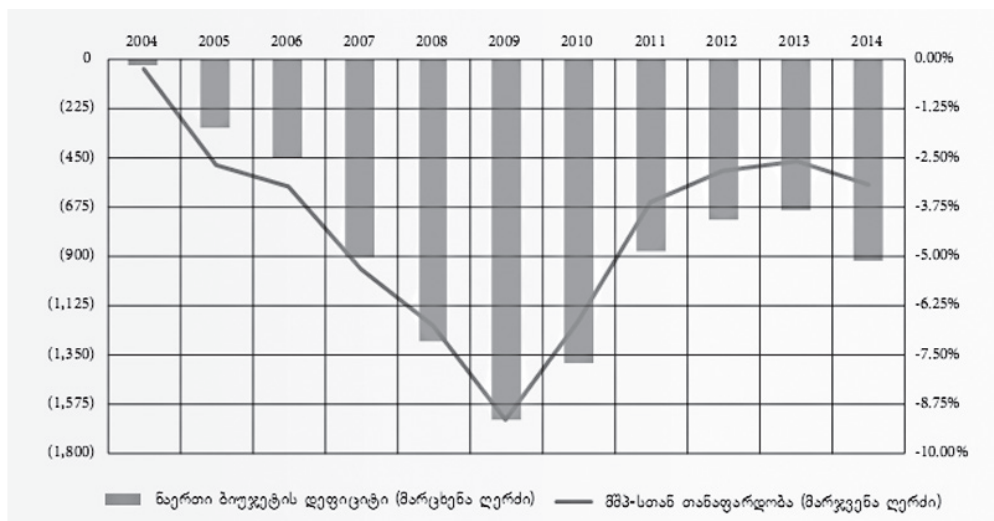


Рис. 1. Суммарный дефицит бюджета (млн лари) и соотношение с ВВП

Источник: Национальный Банк Грузии

на 884 млн лари (на 11 процентов). Увеличение расходов в основном затронуло текущие расходы (975 млн лари), а капитальные расходы и чистое кредитование уменьшилось на 91 млн лари.

В настоящее время важнейшим является достижение фискальной консолидации, так как бюджетные расходы увеличиваются очень быстрыми темпами. В Грузии бюджетные расходы на душу населения значительно перегнали темп роста экономики в целом.

Когда государственные расходы достигают определенного уровня ВВП маржа их прибыли обязательно снижается. Еще одним опасным последствием бесконтрольного роста государственного сектора является накопление долгов, что является естественным следствием нежелательного роста государственных расходов в ВВП.

На сегодняшний день уровни государственного долга намного меньше 60-процентного уровня ВВП, определенного актом экономической свободы. Несмотря на это, серьезным вызовом будет сохранение уровней долга в управляемых границах, если продолжится вышеуказанная тенденция. Рассмотрение абсолютных величин внешних и внутренних долгов нам не многое дает. Для их реальной оценки принятой практикой является отражение долга в виде соотношения нескольких индикаторов. Это процентная доля ВВП, экспорта и бюджетных доходов. Именно здесь проявляется реальная опасность долга. В случае соотношения с ВВП, когда долг представляет собой значительную

долю ВВП и темпы роста этого долга значительно превышают рост ВВП, в экономике произойдет рецессия даже если соотношение долга к ВВП стабилизируется. Что касается соотношения долга к экспорту, то это показывает, что валовой долг растет более быстрыми темпами, чем основной источник внешнего дохода страны, что указывает на то, что в будущем у страны могут создаться проблемы в выполнении долговых обязательств. Также, соотношение долга с доходами, являющимися главным источником внутреннего дохода страны, показывает, что у бюджета могут создаться проблемы в обслуживании этого внутреннего долга. В случае такого отрицательного сценария, выходом являются иностранные кредиторы, так как 75 процентов долга являются внешними долгами. В таком случае долг может быстро вырасти и нанести еще больший вред перспективе экономического роста.

Исходя из рассмотренного выше мнения, считаем необходимым отметить, что **причины обесценивания лари, произошедшего три раза подряд в течение двух лет в один и тот же период, следует искать именно в изменениях, протекающих в экономической политике, в первую очередь следует подчеркнуть то обстоятельство, что произошла трансформация рыночно-ориентированной экономики в социально-ориентированную.**

Концентрированным выражением указанного является бюджет. Он уже имеет абсолютно другой вид, в нем выросли различные т. н. поощрительные расходы: субсидии, биз-

нес-программы, финансирование пахотно-посевных работ в сельском хозяйстве, даже страхование урожая (это сделали страховые организации!). С другой стороны, всеобщее страхование здоровья, бесплатные книги, расширение круга получающих социальное пособие. А также постоянный рост государственного аппарата, как на местном уровне, так и в центральных звеньях, восстановление множества регулирующих норм. Более того, поощрение экспорта посредством выдачи экспортных гарантий не должно осуществляться за счет бюджета. Не указывает ли это на то, что если у кого-нибудь не получится экспорт, то бюджет все покроет?! Еще один неприятный факт — сельское хозяйство получило субсидирование для российского рынка, даже в размере сотен миллионов лари. Оказалось, что в отношении некоторых товаров вновь ввели ограничения, а некоторые не могут быть вывезены в Россию из-за кризиса.

Еще больше обвинений по рассмотренным проблемам высказаны Центром анализа и прогнозирования Тбилисского государственного университета:

- на начальном этапе обесценивания курса лари Министерство финансов не проводило резкую расходную политику, что отразилось бы на росте массы лари;

- обязательство правительства в отношении возврата необлагаемого налогом минимума прямо отразилось на росте массы лари в грузинской экономике.

- в декабре 2014 года, по сравнению с ноябрем, Министерство финансов в целях фиксирования

высокого показателя выполнения бюджета, провело резкую расходную политику, в результате чего в экономике выросла масса лари. Центр анализа и прогнозирования Тбилисского государственного университета считает, что Министерство финансов должно пересмотреть валютную политику, так как с его стороны высокий спрос на национальную валюту побуждает Национальный Банк предоставить коммерческим банкам дополнительную массу лари, что, со своей стороны, способствует обесцениванию национальной валюты [17].

Таким образом, подытоживая вышерассмотренные вопросы девальвации грузинской денежной единицы, позвольте также сослаться на заключения Международного Валютного Фонда и еще раз подчеркнуть, что Международный Валютный Фонд события, связанные с курсом грузинского лари, объясняет полностью внешними факторами: “То, что случилось в стране в связи с курсом лари, полностью зависит от внешних факторов и вызвано внешними факторами. Например, когда в Великобритании происходит укрепление или обесценивание валюты, то Центральный Банк не осуществляет никаких интервенций. Вопрос о том, почему лари несколько раз обесценивался и затем укрепился в течение нескольких последних дней, — это тот фактор, который характерен для плавающего обменного курса. Исходя из этого, здесь нецелесообразно делать прогнозы, либо предпринимать какие-либо конкретные меры, так как в случае плавающего режима очень сложно что-либо

прогнозировать или определять” — заявляет Марк Гриффитс.

Он также пояснил, что по своей сути плавающий курс подразумевает иногда укрепление, иногда обесценивание лари, для того, чтобы освоить и сбалансировать в себе внешние факторы, риски и колебания. “Исходя из этого, курс поглощает эти риски внешних факторов. Действительно, был большой шок, но именно таким образом реагирует рынок на обменный курс. Такой же шок испытали Европа и многие другие страны” — отмечает Марк Гриффитс [19].

Главным средством укрепления лари является рост реального сектора экономики. Мы считаем, что в безотлагательном порядке необходимо ускоренное развитие реального сектора экономики: отраслей промышленности, сельского хозяйства, перерабатывающего производства и т. д.

Для обоснования нашего предложения приведем следующий аргумент: падение денежной единицы даже такой сверхдержавы, как Китай, объясняют заторможенностью роста экономики. Ее экономика уже несколько лет испытывает стагнацию.

Резкому ослаблению национальной валюты юань и в целом финансового рынка страны, имеющей вторую по величине в мире экономику, содействовали вышедшие в последнее время из Китая слабые макроэкономические показатели, такие, как: замедление темпа роста валового внутреннего продукта, рост потребительских цен, резко сниженный показатель экспорта-импорта и т. д. Сами китайские аналитики коллапс рынка объясняют торможением экономического роста страны. После

2009 года экономическое продвижение страны резко замедлилось. Соответственно, снизилась годовая прибыль компаний. Вместе с тем, в Китае тоже не отказывались от воздействия т. н. внешних факторов, в частности, падение цен на сырье в мире, кроме неадекватных показателей добычи нефти, на снижение цен на нефть повлияло падение цен на акции Китая на 8 процентов. По заявлению аналитиков, биржа Китая последние 8 лет не помнит такого последствия однодневного падения.

Как бы это не вызывало улыбку, но в этой огромной стране в поисках “виновного” между правительством страны и Центральным Банком не начались пустые препирательства. Еще в начале года Центральный Банк Китая дважды подряд принял решение о снижении процентной ставки. Народный Банк Китая снизил процентные ставки до рекордной отметки. В случае с коммерческими банками, пользование годовым кредитом процентная ставка снизилась на 25 процентов и ее показатель колеблется от 2,5 до 5,35 процентов.

Это решение Центральный Банк Китая запланировало в целях поощрения кредитования, что является важным шагом для стимулирования экономики. Подобные шаги не являются новыми для Центрального Банка Китая. В начале 2015 года главный банк для поощрения экономики и кредитования в банках принял также решение о снижении обязательных резервов для коммерческих банков (это я пишу для того, чтобы услышал наш Национальный Банк. — *Примечание автора*). А это

означает, что в будущем у банков освободятся деньги для выдачи различных кредитов. Более того, следует отметить, что в последний период Китай также изменил экономические приоритеты страны и принял решение о пересмотре расходов.

Осмелюсь привести цитату академика Автандила Силагадзе, суть которой я полностью разделяю: “То, что в последнее время власти заявили в связи с приватизацией государственного имущества, мы можем рассматривать в качестве одного из механизмов валютной стабильности. С другой стороны, в целях содействия иностранным инвестициям нужно пересмотреть законодательство, чтобы иметь максимально стимулирующие механизмы. Активно должна вестись работа и в части развития туризма.

Должны развиваться производство, промышленность, сельское хозяйство. Для этого мы должны максимально использовать местный ресурс, который у нас есть в большом количестве. Что касается взятия нового государственного внешнего долга, то, возможно, эти шаги должны быть сделаны, но эти деньги должны быть потрачены по целевому назначению, в частности, для роста национального производства, и только в этом случае будут эффективными. Предыдущее правительство взяло очень много долгов, за последние 4–5 лет — миллиарды долларов, но не использовало их для развития экономики. Долг берут все государства, но стараются получить эффективную рентабельность.

Грузия имеет большой резерв для взятия государственного внешнего

долга. Целесообразно, чтобы доля внешнего долга была максимум до 60 процентов валового внутреннего продукта. Сейчас доля внешнего долга по отношению к ВВП не превышает 40 процентов.

Кроме инфраструктуры, ссуды мы должны использовать для реального производства. На протяжении лет мы брали ссуды миллиардами и никогда не использовали их в реальном секторе, где создается реальное довольство и есть большие резервы трудоустройства. Соответственно, мы не поддерживаем такое взятие ссуд и их трату только для инфраструктурных проектов. Валютный Фонд не говорил категорически: обязательно повысьте налоги и ни в коем случае не берите кредит. Они предложили правительству несколько альтернатив. Оптимизация бюджета, безусловно, возможна, но повышение налогов в данной обстановке нам представляется неоправданным.

Наоборот, предпринимателей и бизнес мы не должны давить ростом налогов, а должны идти к большей либерализации [20].

Такую же рекомендацию дает профессор Михаил Токмазишвили в целях остановки падения курса лари и его укрепления. Он пишет: “Мы не можем обвинять какой-либо банк в обесценивании лари. Хотя действительно, если несколько банков объединятся, то они смогут повлиять на курс, но это будет только однократный шаг, который не приведет к долгосрочному результату. Банк не может вызвать кризис обменного курса. При рассмотрении этой проблемы мы должны делать акцент на

более объективные факторы, такие, как: нынешнее положение экономики, инвестиции, экспортные возможности страны, уровень их использования и др.

Что касается Национального Банка, то он может вообще заморозить курс лари, но в таком случае экономика полностью останавливается. Поэтому мы должны выбрать, что лучше: 1) лари обесценивается плавно, а не скачкообразно, но зато будет дан стимул развитию экономики; 2) остановить экономику, смотреть, что лари стабильный, и радоваться этому.

Заключение: обесценивание лари не входит в функции и интересы Национального Банка: его основной задачей является предоставление денег в экономику и сохранение низкого показателя инфляции [21, 33].

Следовательно, сформулируем аксиому остановки обесценивания лари и его дальнейшего укрепления: пошаговый, систематический рост реальной экономики, необратимый характер процесса экономического роста, гарантом стабильности лари, в первую очередь, является оздоровление экономики страны.

Сделать инвестиционный климат более привлекательным для местных и иностранных инвесторов. Если в Грузии не произойдет инвестиционный бум, то будет невозможно говорить об улучшении показателя экономического роста. В современных условиях активизация инвестиционной политики является главнейшим условием перехода экономики Грузии в устойчивое экономическое развитие.

На сегодняшний день важнейшими направлениями инвестиционной

политики государства являются: усиление поддержки приоритетных направлений экономического развития, создание правовой и экономической среды институтов поощрения инвестиций в реальный сектор экономики.

Считаем необходимым отметить, что движущей силой экономики в процессе реформирования экономики Грузии всегда считались прямые иностранные инвестиции и развитие банковской системы. Как приятно, что оба движущих рычага экономики сегодня хорошо работают.

Прямые иностранные инвестиции дают достаточно ясное представление о том, в каких размерах осуществляется размещение сумм в основной капитал страны, насколько привлекательна страна для инвестиций, в каких отраслях есть возможность получения высокой прибыли. Таким образом, динамика и структура иностранных инвестиций является очень важным индикатором развития страны. Тем более в условиях Грузии внутренние ресурсы для развития очень малы, ресурсы бюджета ограничены, а накопления экономических субъектов для инвестирования — очень малы. Приток иностранных инвестиций — это не только обеспечение финансовыми ресурсами, в первую очередь, это средство разделения технологических достижений, которые так нужны стране. Кроме того, прямые инвестиции имеют серьезный потенциал трудоустройства. Исходя из долгосрочных перспектив развития, при формировании инвестиционного климата следует учитывать необходимость создания единых, унифици-

рованных условий деятельности для национальных и иностранных инвестиций.

Это также является аксиомой экономики, так как инвестиционная активность страны и экономическое развитие страны находятся в прямо пропорциональной зависимости. Следовательно, между прямыми иностранными инвестициями и ростом ВВП есть прямо пропорциональная зависимость.

После кризиса привлечение прямых иностранных инвестиций стало для правительства Грузии главным вызовом. Во многих странах уменьшение прямых иностранных инвестиций вызвало серьезные макроэкономические проблемы. После кризиса конкуренция в привлечении прямых иностранных инвестиций еще более ожесточилась. Когда страна не может развивать собственную экономику без помощи, то иностранные инвестиции имеют существенное значение для экономического роста такой страны.

Как бы парадоксально ни звучало, для Грузии основной проблемой являются те же недостаточные инвестиции. Второй и настолько же

очень важной проблемой являются высокие процентные ставки на кредиты. В мире очень мало таких бизнесов, которые могут выплачивать настолько высокие процентные ставки. Очевидно, что эти факторы задерживают развитие экономики страны, и именно в этом вопросе возложена большая ответственность на правительство и банковскую систему вместе взятые. Необходимо, чтобы между банками был не своего рода “тайный сговор” о высоких процентных ставках, а чтобы между ними установилась здоровая конкуренция.

И вот здесь свое слово должен сказать Национальный Банк. В условиях рыночной экономики государство должно создать единые правила игры для всех хозяйственных субъектов. **В отношении банковского сектора государство обязано иметь строгие правила регуляции, разработка, утверждение и контроль которых являются компетенцией службы банковского надзора.** Следует отметить, что главной задачей менеджмента коммерческих банков является получение максимальной прибыли, и в этих целях он

Таблица 1

ВВП и прямые иностранные инвестиции

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ВВП в текущих ценах (млн дол)	10172	12801	10767	11663	14439	15830	16140	16529
Прямые иностранные инвестиции (млн дол)	2015	1564	569	814	1117	912	942	1758
Доля прямых иностранных инвестиций в ВВП (%)	20	12	6	7	8	6	6	11

Источник: <https://www.ndg.gov.ge/index.php?m=494>.

может пойти на определенные риски. Именно поэтому государство устанавливает определенные регуляции, чтобы защитить вкладчиков, акционеров, инвесторов, а также сохранить экономическую стабильность и безопасность.

Следует подчеркнуть еще одно обстоятельство — одной из важнейших проблем реформирования экономики Грузии вновь остается не только привлечение иностранных инвестиций, но и направление механизмов осуществления инвестиционной стратегии на осуществление внутренних инвестиций страны и новые инвестиционные проекты, на их практическое использование.

В осуществлении крупных инвестиций в Грузии в настоящее время большую роль играет созданное в 2011 году АО Государственный инвестиционный фонд — “Партнерский фонд”. Следует отметить, что международное рейтинговое агентство Fitch присвоило Фонду рейтинг “BB-”, что равно кредитному рейтингу Грузии. “Партнерский фонд” создан на основе консолидации крупных государственных предприятий в сфере транспорта, энергетики и инфраструктуры. Главным назначением Фонда является поощрение инвестиций в Грузию путем соучастия на начальном этапе развития инвестиционных проектов (соинвестирование в капитал, субординированные ссуды и т. д.).

Деятельность “Партнерского фонда” осуществляется в двух основных направлениях:

1. Управление активами — суммарный оборот управляемых Фондом активов в 2012 году превысил

750 млн дол. На сегодняшний день полный объем инвестиционных проектов Фонда вырос до 2 млрд дол. Портфель активов Фонда состоит из следующих компаний, имеющих стратегическое значение: Грузинская железная дорога — 100 % доля; Корпорация нефти и газа Грузии — 100 % доля; Грузинская государственная электросистема — 100 % доля; Коммерческий оператор электроэнергетической системы — 100 % доля; АО Теласи — 24,5 % доля. Грузинская железная дорога и Корпорация нефти и газа Грузии являются главными источниками финансирования инвестиционной деятельности “Партнерского фонда” [23].

2. Инвестиционная деятельность — в настоящее время в портфеле Фонда есть несколько важных проектов в различных секторах экономики. Фонд правомочен осуществлять инвестиции только в Грузии, и его стратегия направлена на привлечение и поддержку частных инвесторов. Для Фонда важным является поддержка коммерчески выгодных проектов в приоритетных для экономики Грузии секторах, которые отличаются большим потенциалом развития. В том числе в следующие секторы: энергетика, агробизнес, производство, недвижимое имущество и туризм, инфраструктура и логистика. Для финансирования рассматриваются только коммерчески целесообразные проекты, которые управляются опытными партнерами или нанятыми специализированными операторами. Фонд оказывает финансовое партнерство частным инвесторам, что выражается в среднем и долгосрочном

софинансировании. Он занимает роль пассивного партнера как в проектах Greenfield (новые бизнес-инициативы), так и Brownfield (инвестиция в существующий бизнес), с заранее определенной стратегией выхода. Параллельно с участием в проекте Фонд также содействует получению преимущественного финансирования для проектов из коммерческих источников и от международных финансовых институтов. Финансирование со стороны Фонда осуществляется путем участия в капитале и в некоторых случаях посредством субординированных (конвертируемых и неконвертируемых) ссуд. Соучастие Фонда в проектах не должно превышать 50 % капитала. Вместе с финансированием Фонд помогает партнеру и управляющей группе в достижении долгосрочной устойчивости [23].

Фонд финансирует частных инвесторов с учетом следующих условий: Партнерский фонд может осуществлять инвестиции только в Грузию, во все секторы, кроме сферы услуг; Фонд осуществляет инвестиции только в коммерчески выгодные проекты; Фонд правомочен принимать участие в капитале, а также выдавать субординированные / преимущественные ссуды (both convertible and nonconvertible); участие Фонда в проекте, будь то в виде капитала или ссуды, не должно превышать долю частного инвестора; целью Фонда является участие в проектах в качестве младшего пайщика, со средней или долгосрочной перспективой. Когда проект станет устойчивым, Фонд выходит из соучастия [24].

И вообще, решение задач инвестиционного развития страны для притока в страну инвестиционных потоков и в результате частичное укрепление курса лари невозможно только на основании саморегулирования рынка, который в нашей экономике отличается низким уровнем формирования. **Необходимо усиление роли государства, корректировка экономической политики, поиск оптимального сочетания государственного и рыночного регулирования. Вместе с тем следует определить границы и принципы участия государства в инвестиционном процессе с учетом специфики развития экономики Грузии, которая характеризует период перехода на рынок.**

Экономике Грузии и грузинской денежной единице приходится действовать в сложной глобальной и региональной среде. В условиях мировой глобализации еще более усиливается зависимость процесса воспроизводства от таких внешних факторов, как: международные торговые операции, экспорт-импорт и развитие реального сектора, оборот иностранного капитала, политическая стабильность и т. д.

Нестабильное положение международных отношений и валютные кризисы могут очень отрицательно подействовать на экономики стран.

Именно так произошло в Грузии. На то, что генезис стабильности грузинской денежной единицы пошатнулся и, более того, разрушился, повлияли почти все факторы колебания и падения курса валюты. Исходя из этого, на повестке дня встает вопрос о необходимости трансфор-

мации экономической политики и, в особенности, денежно-кредитной валютной политики страны [33].

Для страны безотлагательно необходим экономический рост, широкие масштабы развития реального сектора. На Грузию приходится всего лишь 0,03 процента мировой экономики и 0,06 процента мирового населения. Иначе говоря, на душу населения в Грузии производится приблизительно в два раза меньше валового внутреннего продукта, чем в среднем в мире. Со сформировавшимся в последние годы темпом экономического роста Грузии (2012–2015 гг. — 4,6 %) наша страна по ВВП на душу населения даже через десять лет не достигнет уровня беднейшей страны Евросоюза — Болгарии.

Таким образом, аксиома 1. Проблема ускорения экономического роста имеет экзистенциальную нагрузку, и от нее существенно зависит не только роль и вес грузинского государства в мире, но и ее устойчивость по отношению к внутренним и внешним вызовам, уровень и динамика благосостояния его граждан, прочность и вообще существование грузинской денежной единицы.

Паника на международных рынках и грузинский лари. События, развившиеся в 2014–2015 годах на глобальном и региональном уровнях, поставили перед вызовом грузинскую экономику, так как грузинская маленькая и открытая экономика достаточно уязвима по отношению к внешним шокам. Эти события создали сильный фон внешнего шока, который негативно сказался на экономике страны с точки зрения рез-

кого уменьшения притока внешних доходов.

Здесь хотелось бы особо выделить создавшиеся на международных рынках с ситуации, за которыми, в конечном счете, последовало падение фондовых индексов на ведущих мировых биржах. Это существенно отразилось на грузинском валютном рынке, ажиотаж на валютном рынке Грузии в основном обусловлен паникой на международных биржах. В Грузии существенно вырос спрос на доллары, что вызвало падение лари. По нашему мнению, это очень негативная тенденция. Хотя такой ажиотаж краткосрочный и в Грузии также в короткий период закончится этот процесс, ажиотаж означает пик, и в ближайшее время следует ждать признаков стабильности.

Рассмотрим детальнее события, протекающие на мировом финансовом рынке.

В последние годы очень интересные тенденции находят свое отражение в мировой экономике. Это связано с невиданным ростом экономики Китая, о котором Международный Валютный Фонд извещал еще в 2014 году, когда первым зафиксировал, что производство национальной экономики за один год в Китае составило 17,6 трлн дол. и немногим превысило показатель Америки. Хотя часть экспертов успокаивала себя тем, что этот рост произошел при помощи одного номинала, по ВВП, а по номинальному ВВП Соединенные Штаты лидировали и лидируют. Это само по себе было новой тенденцией развития мировой экономики, и это имело определенное отражение на развитие региональных экономик.

Мы должны предполагать, что в последний период, когда рост мировой экономики определялся невиданным темпом роста экономики Китая, за этим, естественно, последовали бы определенные изменения, в том числе непрогнозируемые, а также кризисные в отдельных регионах. Именно в этом контексте мы должны рассматривать ту реальность и данность, которые сформировались в последний период, что, в первую очередь, связано с укреплением доллара США в отношении всех основных конвертируемых валют, а с другой стороны, глобальным падением цен на нефть, что является результатом геополитических сдвигов и приходит в определенный диссонанс с тенденциями развития мировой экономики. Одновременно с этим Китай выделяется как один из партнеров и, в то же время, конкурентов западной системы. Результатом этого являются те колебания, которые происходят на международной арене и эхо которых слышится все более четко в регионах. С этой точки зрения самым явным примером является т. н. «черный понедельник» на фондовых рынках Китая, когда там произошло значительное падение показателей. **Естественно, это повлияло и на нашу страну, но в небольшой доле, так как степень интеграции нашей экономики в мировую экономику настолько низкая, что не только мгновенное, но и фундаментальное влияние на текущие в экономике Грузии тенденции не могло быть серьезным и существенным.**

Аксиома 2. Несмотря на вышесказанное, необходимо повысить устойчивость экономики Грузии

к стоящим перед страной любыми ожидаемыми экономическими опасностями.

Удешевление нефти. При обсуждении причин обесценивания лари следует учитывать то, в какой глобальной и региональной среде приходится действовать грузинской экономике. Из действующих на нее внешних шоков следует подчеркнуть выделить резкое уменьшение цен на нефть. Как импортер нефти, Грузия имеет прямую выгоду от низкой цены на нефть, так как уменьшаются потраченные на импорт суммы, хотя эту выгоду перекрывает тяжелая рецессия России и влияние сильного обесценивания российской валюты на регион. Резкое падение цен на нефть оказало тяжелое влияние на нефтедобывающие страны региона, такие, как Азербайджан и Казахстан. Это вызвало уменьшение поступивших от экспорта денег приблизительно на 20–25 %.

На мировом рынке цены на нефть продолжают падать. В течение последнего одного месяца (июль 2015 года) цена на нефть снизилась на 23,3 %. Одной из главных причин подобного снижения цен является полное снятие экономических санкций в отношении Ирана. Как заявил министр нефти Ирана Бижан-Намдар Зангане, Иран планирует увеличить добычу нефти, даже если это произойдет за счет уменьшения цены. С позицией Ирана совпадает и позиция Америки. Как заявляют институты нефти Штатов, в этой ситуации Америка не думает об уменьшении добычи. Более того, в течение последних недель добыча выросла более чем на два миллиона барреля.

Хотя на мировом рынке уже более месяца фиксируется тенденция уменьшения, но, несмотря на это, текущие на мировом рынке процессы не отразились на грузинском рынке топлива. Если в течение последнего месяца в мире цена уменьшилась на 23,3 %, то в Грузии ни одна из компаний не уменьшила цену, если не считать компанию “Галф”, которая только на дизельное топливо уменьшила цену на 5 тетри. Что касается апеллирования к курсу национальной валюты, то в этом случае нефтекомпаниям это тоже не пригодится, так как национальная валюта стабилизируется (только на высокой отметке обесценивания). Снижение цен на мировом рынке, по последним данным, превышает 23 %, а на грузинском рынке цены не меняются”.

Аксиома 3. Для преодоления вызванных мировой глобализацией кардинальных изменений, финансовых и валютных катаклизмов, социально-экономических рисков с максимально возможными потерями необходима разработка долгосрочных государственных программ, в которых будет сформировано создание растущей экономики. Будут проанализированы все ожидаемые финансовые риски, финансовые последствия (в т. ч. удешевление нефти, укрепление доллара и т. д.), макроэкономическая среда страны, банковский сектор и текущие в нем явления, их стратегия и менеджмент, мировые стандарты прозрачности и, безусловно, в целом будущие перспективы.

Укрепление позиций доллара. В 2014 году и первой половине

2015 года, параллельно с позитивными экономическими тенденциями и ожиданиями в США, доллар США начал укрепляться. К этому добавилось заявление федеральной резервной системы США о выходе из политики количественного смягчения, начатой в 2008 году, и ужесточении монетарной политики, что еще больше укрепило позиции доллара.

В результате большинство валютных единиц мира оказались перед фактом значительного обесценивания. Укрепление доллара еще более важно для Грузии с той точки зрения, что в трех странах, являющихся основными торговыми партнерами (Турция, Россия, Украина), произошло существенное обесценивание местной валюты по отношению к доллару, а также произошло давление на их экономические тенденции. Ни для кого не является новостью, что экономика Грузии очень зависит от качества стабильности экономики соседних стран. 52 % импортируемой в Грузию продукции приходится на страны СНГ, в такой ситуации мы вносим в нашу страну экономическую нестабильность, инфляцию и обесцененную валюту из торговых стран.

Таким образом, главное место в рисках прогноза валового внутреннего продукта занимает внешний сектор. В частности, на фоне геополитического напряжения, если экономический кризис больше ожидаемого углубится в странах торговых партнеров региона и/или указанный шок больше ожидаемого будет передан в Грузию, то экономический рост уменьшится по сравнению с прогнозом. С другой стороны, если соглаше-

ние о свободной торговле с Европой и крупные инвестиционные проекты отразятся на экономическом росте больше ожидаемого, либо бизнес-настрой улучшится больше ожидаемого, то рост ВВП будет высоким по сравнению с прогнозируемым.

Аксиома 4. Если из страны выходит больше денег, то это уже вызывает экономические колебания. Грузия должна потихоньку выходить из системы долларизации, но многие думают, что если в стране уменьшится масса долларов, то это будет лучше. В таком случае должна быть проведена серьезная реформа, а не вывод из Грузии долларов. С финансовой точки зрения сегодня мы имеем искаженные финансовые формы: например, расчет, сбор налогов осуществляется в лари, зарплаты выдаются в лари, но когда дело касается сбережений, то здесь уже мы предпочитаем доллары. Ввиду того, что наша жизнь все равно привязана к доллару, его резкое уменьшение отрицательно повлияет на курс лари, как говорят эксперты, отойти от долларизации можно только с помощью определенной финансовой сбалансированности и, главное, развития местного производства.

Низкий уровень ларизации экономики. С 2010 года Национальный Банк активно работает в направлении роста эффективности монетарной политики, основным препятствующим фактором которого является низкий уровень ларизации экономики в Грузии. В условиях высокой долларизации ослаблен механизм передачи процентной ставки, так как значительная часть поставки

денег для экономики представлена в иностранной валюте, процентные ставки на которую определяются Центральными Банками других стран в соответствии с существующими в их странах экономическими циклами и превышают сферу контроля Национального Банка. В условиях низкой ларизации изменение обменного курса еще больше передается инфляции, что задерживает гибкость обменного курса. Кроме того, при низкой ларизации важным является риск обменного курса для незащищенных от колебаний курса экономических агентов, а в особенности для заемщиков банков, доходы которых деноминированы в национальной валюте, а кредиты имеют в иностранной валюте. В таком случае повышается кредитный риск портфеля коммерческих банков, что обусловлено дисбалансом валют кредиторов, нехеджированными кредитами (Currency Induced Credit Risk). В результате изменение курса лари к доллару США может серьезно повлиять на кредитный портфель коммерческих банков.

Аксиома 5. Одной из задач Национального Банка является именно рост ларизации. Хотя следует отметить, что ларизация — это долгий процесс, так как изменение поведения экономических агентов требует наличия развитого финансового рынка и устойчивой финансовой стабильности в течение лет.

Экспорт страны. Дефицит счета текущих операций. Развившиеся в стране экономические и политические события полностью отразились на экспортном процессе Грузии. Доходы от экспорта в направлении

главных экспортных рынков снизились практически до исторического минимума. Дефицит счета текущих операций в первой половине 2015 г. вырос до 14,9 % ВВП, и ухудшение в основном было обусловлено уменьшением экспорта товаров на 27,7 %. Резкий темп уменьшения экспорта начался в четвертом квартале 2014 г. Наряду с экспортом в этот же период уменьшились и денежные переводы (27,3 %), и доходы от туризма (на 2,9 %). Со своей стороны годовой рост импорта, который в четвертом квартале предыдущего года еще был положительным, в первом квартале текущего года стал отрицательным и составил 3,3 %. Следует отметить также, что темп уменьшения импорта в последние месяцы умеренно повышается, что указывает на активизацию процесса коррекции импорта в соответствии с уменьшенными валютными притоками и содействует макроэкономической стабильности. Считаю целесообразным привести резюме премьера страны о том, что “в макроэкономике Грузии ничего особенного не происходит, наоборот, мы преодолели этот этап. Из страны вышло меньше 300 млн дол., также устранен дисбаланс между экспортом-импортом и на данном этапе у нас нет никаких фундаментальных проблем” [30].

Аксиома 6. Мы считаем безотлагательной задачей содействие экспорту, развитие производства. Укрепление лари посредством роста производства или обесценивание лари посредством уменьшения производства — это реальный вид, отражающий состояние экономики Грузии. Считаю положительным

решением появление на местном рынке продукции, замещающей импорт. Это положительно подействует на курс лари, так как больше не понадобятся дополнительные доллары для приобретения импортируемой продукции. Тем более что не сложно применить слабую национальную валюту для местного производства.

Фактор внешнего долга достаточно важен для оценки экономики в целом и состояния национальной денежной единицы, в нашем случае — лари. Не является тайной, что с 2008 года и в последующие 4 года национальная валюта большей частью зависела от в среднем миллиард-долларовой инъекции в год. Если к этому добавить рост размера внешнего долга страны, то получается, что до 2012 года включительно крепость национальной валюты частично зависела от внешнего долга, а не от реального состояния экономики. С 2013 года Грузия прекратила брать новые долги. Это было своего рода шоком, так как мы привыкли при нехватке долларов брать кредит и все регулировалось, мы крепко “держали” в руках лари. Сегодня этот фактор устранен и курс лари “убежал”, я бы сказала, курс лари освободился от искусственных тормозов.

Хотя взятие внешних долгов все еще протекает медленными темпами. Государственный бюджет получает гранты и внешние долги в большем размере, чем выплачивает внешние долги, и, соответственно, из-за обесценивания курса, в результате конвертации, в бюджет поступает намного больше денег, чем выходит из бюджета.

Аксиома 7. Разумеется, взятие Грузией деноминированных в иностранной валюте внешних долгов от международных финансовых организаций, правительств иностранных государств и институтов коммерческого проектирования является необходимым, неизбежным и возможным. Главное, правильно определить: какое количество иностранной валюты может освоить страна; обслуживание какого размера долга обеспечено правительством страны; соблюдены ли соответствующие критерии параметров внешнего долга; и, главное, взятый внешний долг должен быть использован по целевому назначению и эффективно.

Инвестиции являются главным условием перехода экономики Грузии к устойчивому развитию. И необходимо не только привлечение иностранных инвестиций, наряду с этим также важнейшим вопросом является направление механизма осуществления инвестиционной стратегии на инвестирование внутри страны и на новые инвестиционные проекты, их практическое применение.

Меня могут назвать максималисткой из-за этих слов, но я все равно напишу: на фоне существующего в Грузии финансового кризиса я считаю, что на данном этапе инвестиции являются если не единственным, то, по крайней мере, одним из главных драйверов для экономического роста страны, экономической мощи, можно сказать, экономического спасения, решения финансовых и социальных проблем. Сказать эти слова мне позволяют те факты, что в Грузии база внутренних ресур-

сов для развития экономики очень мала, бюджетные ресурсы ограничены, а сбережения экономических субъектов для инвестирования — очень малы.

В целом решение задач инвестиционного развития страны для притока в страну инвестиционных потоков и, в результате, выполнение большой роли в укреплении курса лари, — невозможно только на основании саморегулирования рынка, который в нашей экономике отличается низким уровнем формирования. Считаю необходимым усиление роли государства, корректировку экономической политики, поиск оптимального сочетания государственного и рыночного регулирования. Наряду с этим должны быть определены границы и принципы участия государства в инвестиционном процессе с учетом специфики развития экономики Грузии, которая характерна для периода перехода на рынок.

Для помощи лари правительство приняло и осуществляет план реализации приватизационных объектов в ускоренном режиме. Также в прошлом году поступили инвестиции в рекордном за последние семь лет размере. И даже в этих условиях лари продолжает обесцениваться. Оба этих шага к улучшению являются попыткой решения проблемы только в краткосрочной перспективе. Невозможно, чтобы сразу от приватизаций и инвестиций иностранных инвесторов в Грузию поступил такой поток, чтобы это приостановило падение лари.

Аксиома 8. В современных условиях активизация инвестиционной

политики государства является главным условием перехода экономики Грузии к устойчивому экономическому развитию. Невозможно говорить об улучшении показателя экономического роста, если в Грузии не произойдет значительный инвестиционный бум. Резкая амплитуда колебания лари придет в равновесие только тогда, когда каждый тетри из миллионных потоков от приватизации и поступивших инвестиций будет вложен в почти остановленный реальный сектор Грузии, будет потрачен на развитие материальных производств и сельского хозяйства, а в результате люди будут трудоустроены, у них появятся доходы, начнется выпуск местной продукции, мы не будем больше жить импортом, мы будем продавать наше, и начнется приток денежных потоков от экспорта.

Повышение роли банковского сектора в формировании экономики страны и ее имиджа. Когда в мире наблюдается глобальная тенденция роста курса лари и валюта всех основных торговых партнеров Грузии по отношению к доллару падает, лари не мог остаться в первоначальном состоянии. Я говорю это просто так, для того, чтобы сделать заключения в связи с монетарной политикой Национального Банка.

Хоть я и не согласна с таким четким разграничением, но в Грузии выделяют два основных регулятора экономики: денежно-кредитная политика — является прерогативой Национального Банка, а валютное обеспечение возложено на правительственные структуры.

Монетарная политика Национального Банка влияет на поставку кредитов в экономику (факт, но мы не можем сказать ничего отрицательного о выдаче кредитов); основной задачей Национального Банка является обеспечение стабильности цен. Вместе с тем Национальный Банк должен обеспечить стабильность и прозрачность финансовой системы и содействовать устойчивому экономическому росту в стране таким образом, чтобы не создавалась опасность выполнению его основной задачи. И еще — при определении монетарной политики Национальный Банк опирался на режим таргетирования инфляции. Успешное функционирование режима таргетирования инфляции (который был запущен в Грузии в 2009 году) включает несколько условий.

В процессе формулирования решений монетарной политики особое значение придается прогнозируемой инфляции, так как изменение Национальным банком инструментов монетарной политики передается экономике определенным временным лагом и влияет на будущую инфляцию. Долгосрочный целевой показатель инфляции Национального Банка составляет 3 процента. Таким образом, стремление Национального Банка к установленной норме инфляции следует считать оправданным.

Фактором, препятствующим росту эффективности монетарной политики Национального Банка, является низкий уровень ларизации в Грузии. Хотя в течение 2014 года зафиксировался рост показателя ларизации депозитов и кредитов, но в

связи с колеблющимся характером обменного курса лари этот рост был достаточно скромным. В случае с депозитами показатель ларизации улучшился на 1,7 процента и составил 39,8 процента; а в случае с кредитами — повысился на 3,3 процента и достиг 39,2 процента (без учета эффекта изменений обменного курса).

В Грузии действует режим плавающего обменного курса, который считается самым оптимальным режимом обменного курса для таких небольших открытых экономик, как в Грузии. Для таких экономик **плавающий обменный курс выполняет функцию поглощения шоков**. В это время изменение обменного курса ослабляет негативное влияние указанных шоков на реальную экономику — экономический рост и инфляцию.

Вместе с тем наличие обменного курса, обусловленного режимом таргетирования, определено стратегией монетарной политики Национального Банка Грузии. В условиях плавающего обменного курса определение обменного курса осуществляется по спросу-предложению на валютном рынке, на которые, со своей стороны, влияют фундаментальные экономические факторы, а также временные явления. В условиях указанного режима валютный рынок характеризуется краткосрочными колебаниями. **Такие колебания являются еще более большими в подобных Грузии странах с маленькой и открытой экономикой, с высокой долларизацией**, что связано с небольшим размером валютного рынка и колеблющимися потоками

капитала. Валютная политика Национального Банка предусматривает интервенции на валютный рынок валютных операций только в определенных случаях: если имел место временный приток избыточного капитала, вызвавший резкое краткосрочное колебание курса; для заполнения международных резервов; для сбалансирования государственных внешних операций.

Почему-то сегодня все, даже те, кто знает, а кто мало или совсем не разбирается в указанных вопросах, тем более, почти единогласно в отрицательном контексте рассматривают все механизмы монетарной политики — таргетирование, плавающий обменный курс, приближение отрицательного показателя инфляции к целевому, кредиты рефинансирования, депозитные сертификаты Национального Банка, казначейские обязательства или казначейские облигации правительства, вообще деятельность Национального Банка. Более того, антидефляционную политику Национального Банка считают политикой, содействующей падению курса лари.

Аксиома 9. Колебание курса лари должно быть остановлено, с одной стороны, разумными рыночными механизмами, а с другой стороны, нужно избежать значительных потерь. В первую очередь нужно нейтрализовать инфляционные ожидания, негативные ожидания. А здесь уже необходима координированная работа между правительством и Национальным Банком.

Еще раз о бюджете. Чрезвычайно важно сохранить тенденцию равно-

мерного расхода бюджета. На протяжении почти десятилетий в Грузии бюджет расходовался неравномерно; так произошло в четвертом квартале 2014 года, ухудшение дефицита счета текущих операций оказал давление на лари, и это сыграло важную роль в девальвации лари.

Здесь следует отметить и позитивную сторону: в 2015 году бюджет страны расходуется уже равномерно. Министерство Финансов даже пытается накопить остаток. На данном этапе у Министерства Финансов накоплен остаток в размере более 800 млн лари, что является серьезным фактором, содействующим курсу лари. Предположительно, этот показатель вырастет до 1 млрд, что также положительно подействует на курс лари.

Аксиома 10. Бюджетные расходы имеют чрезвычайное влияние на девальвацию лари. Необходимо дисциплинарное управление бюджетными расходами и их равномерное распределение до конца года, также необходимо максимально сократить текущие расходы, и основная ориентация должна быть на создание реальной экономики и инфраструктуры в стране.

Выводы. Национальный Банк и исполнительная власть должны работать синхронно. Сформировано, в ускоренном порядке следует решить два главных вопроса: Национальный Банк, наряду с ужесточением монетарной политики, должен осуществить умеренные валютные интервенции; исполнительная власть должна максимально своевременно привлечь и освоить первые транши грантов и кредитов, предусмотрен-

ных в бюджете 2015 года. Осуществление монетарной и фискальной политик должно происходить в **уни-сон**, чтобы были сделаны последовательные шаги как со стороны Министерства Финансов, так и со стороны Национального Банка, и этим поспособствовали достижению стабильности в краткосрочный период и избежанию инфляции.

- Главным является диагноз, который должны поставить власти. Власти должны иметь точное понимание данности, и тогда решения могут быть соответствующими. Необходимо, чтобы Министерство экономики, Национальный Банк, Министерство Финансов, соответствующие ведомства работали вместе и в направлении того, чтобы процесс экономического роста был необратимым; нужно сделать все для того, чтобы восстановить приток валюты, **иметь высокий экономический рост, который, естественно, выражается в росте реальных доходов.**

- В кратчайшие сроки нужно осуществить усовершенствование механизма поощрения экспорта.

- Следует провести определенные мероприятия на целевых рынках — в первую очередь, а части мониторинга портфеля в направлении инфраструктуры, и, второе, также в части планирования внеплановых проектов, чтобы вместе с донорами осуществить реализацию дополнительных проектов для поощрения экономики.

- Следует отменить все поспешно введенные ограничения.

- Нужно **ждать**, как будет выполнен бюджет и будут ли устранены

вновь появившиеся отрицательные факторы в притоке валюты:

- уменьшение экспорта;
- снижение доходов от туризма;
- уменьшение в железнодорожных и иных перевозках;
- уменьшение в трансфертах;
- увеличение оттока денег за границу.

- Необходимо разработать и подготовить цикл реформ, который простимулирует и создаст механизмы и предпосылки для привлечения долгосрочных инвестиций, лари просто не выдержит столько некомпетентности.

- Должны быть осуществлены изменения, начиная с Налогового кодекса, заканчивая механизмами, которые уже давно апробированы в развитых странах.

- Контроль инфляции должен протекать за счет экономического роста. Когда цены сохраняются искусственно, то появляется дефицит продукции и цена не меняется, ведь предприниматель должен иметь мотивацию для работы.

- Правительство планировало стабилизировать ситуацию посредством сумм, полученных из валютного фонда, в этом есть логика — поступление валюты в виде наличных улучшило бы баланс спроса-предложения на валютном рынке и впоследствии воспрепятствовало или смягчило бы девальвацию. Но это разовое мероприятие и процесс не смягчился бы, просто проблемы сегодняшнего дня “отодвинулись” бы до полного израсходования одолженных или подаренных денег.

- Обязательным является максимальное увеличение валютных

доходов, что является прямой ответственностью властей. Так быстро экспортный потенциал страны не может быть увеличен (или чем мы можем его увеличить? Л. К.), но можно работать над механизмом **поощрения** экспорта.

- Инфляционное ожидание может быть хуже, чем сама инфляция, так как инфляционное ожидание — это лишнее давление на лари. В это время клиент банка, вне зависимости от того, нужна ли ему валюта, все равно покупает ее на всякий случай, а это влечет за собой достаточно негативные последствия.

- В среднесрочный период в целях сохранения целевого показателя инфляции Национальный Банк Грузии для стабилизации курса лари в 2015–2017 годах должен активировать существующие у него инструменты монетарной политики: кредиты рефинансирования, депозитные сертификаты, операции с ценными бумагами правительства, валютные интервенции, постояннодействующие инструменты, минимальные резервные требования и т. д.

- Необходимо изучить поведение валют стран, являющихся крупными торговыми партнерами Грузии, и провести параллели с грузинским лари, естественно, в целях проведения правильной валютной политики.

- Коренной задачей следует наметить рост экспорта, только в некоторых случаях возможно даже воспользоваться слабостью национальной валюты и импорт заместить **местным производством**. В противном случае мы должны продолжать жить в виртуальной реальности, брать новые долги и т. д.

- Сделать все для того, чтобы восстановить приток валюты, иметь высокий экономический рост, который, естественно, выражается в росте реальных доходов.

- К сожалению, других рецептов не существует.

- В этой ситуации обязательно наличие одной фундаментальной данности: курс национальной валюты должен определяться на открытом рынке! На открытом и не спекулятивном рынке, и курс, сформированный в таких условиях, правительство и население должно принять как объективную данность.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Арчвадзе И.* В поисках протагониста обесценивания лари / Республика Грузия, 2015. — 21 марта. — С. 9.
2. *Басилия Т.* Нынешнее состояние банковского сектора действительно не позволяет сделать положительную оценку службы надзора. www.bmf.ge #419. — 2015. — Август. — С. 3.
3. *Басилия Т.* Разве это не та тема, которой должны заинтересоваться власти? / Республика Грузия, #120, 2015. — 1 июля. — С. 2.
4. *Гарибашвили И.* В связи с курсом лари имеют место четко выделенная спекуляция и ажиотаж / Республика Грузия. — 2015. — 26 августа, #159. — С. 2.
5. *Годовой отчет* Национального Банка Грузии. — Тбилиси: Национальный Банк Грузии, 2015. — С. 8.
6. *Гоциридзе Р.* Что ждет национальную валюту? / Премьер. #02(068), 2015. — 29 января — 4 февраля. — С. 14.
7. *Гриффит М.* Процессы, связанные с курсом лари, полностью зависят от внешних факторов / Банки и финансы. #397. — 2015. — С. 2.
8. *Джавахишвили Н.* Во время валютного кризиса Национальный Банк увеличил объем лари в экономике, это было главной причиной обесценивания национальной валюты / Банки и финансы. www.bmf.ge #397, 2015. — Март. — С. 5.
9. *Джавахишвили Н.* Кто играет с грузинским лари? Квирис Палитра. — 2015. — 23 марта. — С. 8.
10. *Какулия М.* На валютном рынке отмечаются спекулятивные сделки между банками, www.BFM.ge <<http://www.BFM.ge>>. #394. 2015. — С. 3.
11. *Каландадзе Л.* Валютные махинации в стране “крылатых ангелов” / Республика Грузия, #98, 2015. — 30 мая. — С. 3.
12. *Кистаури Л.* На курс лари можно повлиять посредством монетарных инструментов. www.bmf.ge #418. 2015. — Июль. — С. 3.
13. *Ковзанадзе И.* В 2015 году Партнерский фонд только в виде капитала предоставит на рынок более 150 миллионов долларов США. www.bmf.ge #408, 2015. — май. — С. 9.
14. *Мартадзе Л.* Новая волна обесценивания лари — это последствия политики Национального Банка. www.bmf.ge #398, 2015. — С. 3.
15. *МВФ*, WEO Update, Jan. — 2015.
16. *МВФ*, WEO Update, Jan. — 2015.
17. *Месхия И.* Социально-экономические реформы в Грузии: реальность и вызовы. Труды Академии экономических наук Грузии. — Тбилиси: Универсал, 2015. — С. 62.
18. *Намчвадзе Б.* По заявлению Нодара Хадури, бюджетные расходы не вызвали обесценивание лари / Премьер. FactCheck, 2015. — 12–18 февраля. — С. 22.
19. *Национальный Банк Грузии.* 2015. Обзор инфляции. Июль.

20. *Национальный Банк Грузии*. Годовой отчет, 2014. — С. 31–32.
21. *Оценка EBRD (Regional Economic Prospects, Jan-2015) и IMF (WEO Update, Jan. — 2015)*.
22. *Павлишвили С.* Как влияет на курс лари мафия бензина / Премьер, 2015. — 19–25 февраля, #05(071). — С. 8.
23. *Садиков А.* Обесценивания лари невозможно было избежать. www.bfm.ge # 395, 2015. — С. 5. *Financial News.ge*.
24. *Силагадзе А.* Только “затягивание поясов” не будет достаточным для преодоления кризиса / Квирис Палитра, 2015. — 15 марта.
25. *Токмаджишвили М.* Почему предсказывали тяжелую осень для лари / Квирис Палитра, 2015. — 10–16 августа. — С. 33.
26. *Хомизурашвили В.* Изменчивость курса — это нормальное явление, хотя эти изменения не должны происходить в одном направлении /
Банки и финансы. #401. 2015. — Апрель. — С. 9.
27. *Центр анализа и прогнозирования Тбилисского Государственного Университета* связывает обесценивание лари с неадекватным решением Национального Банка / *Банки и финансы*. — 2015. — Июнь. — С. 8.
28. *Чичинадзе Н.* 75 % валового внешнего долга страны было взято в 2006–2012 годах / *Банки и финансы*, # 2015. — Февраль. — С. 3.
29. *Чичинадзе Н.* Миф о безвредности кредита рефинансирования. www.bfm.ge #401. 2015. — Апрель. — С. 3.
30. *Чичинадзе Н.* Национальный Банк не выполняет требования Валютного Фонда. <http://www.bmf.ge> #419. 2015. — Август. — С. 5.
31. *Элиава Л.* Национальный Банк практически играет на население Грузии / *Банки и финансы*. # 400. 2015. — Март, www.bmf.ge.
32. *JSC Partnership Fund*. Инвестиционная деятельность. <http://www.fund.ge/>

Матвеєнко Ірина Володимирівна,
кандидат наук з державного управління,
провідний спеціаліст відділу організації
семінарів за державним замовленням
Управління підвищення кваліфікації кадрів
Одеського регіонального інституту
державного управління Національної академії
державного управління при Президентові України.

Матвеєнко Ірина Владимировна,
кандидат наук по государственному
управлению, ведущий специалист отдела
организации семинаров по государственному
заказу Управления повышения квалификации
кадров Одесского регионального
института государственного управления
Национальной академии государственного
управления при Президенте Украины.

Iryna Vladimirovna Matveyenko,
PhD in Public Administration, leading specialist
seminars for public order management
skills development of the Odessa Regional Institute of
Public Administration of the National Academy of
Public Administration under the President of Ukraine.



РОЛЬ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ВПЛИВІВ У ПРОЦЕСІ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Анотація. У статті розглядаються основні тенденції інформаційно-комунікаційних впливів в процесі впровадження електронного урядування в зарубіжних країнах з метою подальшого виявлення кращих практик для України. Проаналізовано сучасний стан українського законодавства та визначено велику кількість нормативно-правових актів щодо регулювання суспільних відносин, які безпосередньо пов'язані з впровадженням та використанням інформаційно-комунікаційних технологій електронного урядування в Україні з відповідним комплексом методів впливів. Встановлено, що існує нагальна проблема визначення теоретичного підґрунтя впровадження в діяльність органів державної влади елементів електронного урядування, а також практичних рекомендацій щодо успішності ре-

алізації цього процесу. Визначено, що уряди країн членів Європейського Союзу мають досить вагомий законодавчий та проектний досвід у впровадженні електронного урядування, вивчення та аналіз якого дозволить виявити кращі світові практики та адаптувати їх в Україні. Проаналізовано практику європейських країн, зокрема: Австрії, Польщі, Словаччини, Чехії та Швеції щодо впровадження електронного урядування. Аналіз світових практик, свідчить що сучасна державно-управлінська тенденція обумовлює впровадження ефективних форм та методів комунікацій з громадськістю на рівні е-урядування. Встановлено, що в основу спільного управління покладено дієву комунікацію між державою, громадськістю та бізнесом, що реалізується на практиці у вигляді системи погоджувальних органів у складі представників громадськості та має на меті активне залучення різних верств громадян до процесу е-урядування та контролю над державою. Програмні документи зарубіжних країн спрямовані на визначення напрямів розвитку інформаційного суспільства та формування відповідного інформаційного простору. Доведено, що впровадження е-урядування в Україні надасть змогу забезпечити якісно новий рівень взаємовідносин влади, громадськості та бізнесу.

Ключові слова: електронне урядування, електронний уряд, інформаційно-комунікаційні технології, інформаційно-комунікаційні впливи, інформаційне суспільство.

РОЛЬ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫХ ВЛИЯНИЙ В ПРОЦЕССЕ ВНЕДРЕНИЯ ЭЛЕКТРОННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ: ОПЫТ ДЛЯ УКРАИНЫ

Аннотация. В статье рассматриваются основные тенденции информационно-коммуникационных влияний в процессе внедрения электронного управления в зарубежных странах с целью дальнейшего выявления лучших практик для Украины. Проанализировано современное состояние украинского законодательства и выявлено большое количество нормативно-правовых актов по регулированию общественных отношений, непосредственно связанных с внедрением и использованием информационно-коммуникационных технологий электронного управления в Украине с соответствующим комплексом методов влияний. Установлено, что существует проблема определения теоретической основы внедрения в деятельность органов государственной власти элементов электронного управления, а также практических рекомендаций по успешности реализации этого процесса. Определено, что правительства стран-членов Европейского Союза имеют достаточно весомый законодательный и проектный опыт во внедрении электронного управления, изучение и анализ которого позволит выявить лучшие мировые практики и адаптировать их в Украину. Проанализирована практика европейских стран, в частности: Австрии, Польши, Словакии, Чехии и Швеции по внедрению электронного управления. Анализ мировых практик,

свидетельствует, что современная государственно-управленческая тенденция обуславливает внедрение эффективных форм и методов коммуникаций с общественностью на уровне е-управления. Установлено, что в основу совместного управления составляет действенная коммуникация между государством, общественностью и бизнесом и реализуется на практике в виде системы согласительных органов в составе представителей общественности, а также предусматривает активное привлечение различных слоев граждан в процесс е-управления и контроля над государством. Программные документы зарубежных стран направлены на определение направлений развития информационного общества и формирования соответствующего информационного пространства. Доказано, что внедрение е-управления в Украине позволит обеспечить качественно новый уровень взаимоотношений власти, общественности и бизнеса.

Ключевые слова: электронное управление, электронное правительство, информационно-коммуникационные технологии, информационно-коммуникационные влияния, информационное общество.

ROLE OF INFORMATION AND COMMUNICATION INFLUENCES IN THE PROCESS OF IMPLEMENTING E-GOVERNANCE IN FOREIGN COUNTRIES EXPERIENCE FOR UKRAINE

Abstract. The article examines the main trends in information and communication influences in the implementation of e-governance in foreign countries with a view to identifying best practices for Ukraine. The current state of Ukrainian legislation and identified a large number of legal acts on regulation of social relations that are directly related to the implementation and application of ICT e-governance in Ukraine with a corresponding set of methods influences. Established that there is an urgent problem of determining the theoretical framework implementation in activities of public authorities elements of e-government and practical recommendations for successful implementation of this process. Determined that the governments of the EU Member States have very significant legislative and project experience in implementing e-governance, study and analysis which will identify best practices and adapt them to the Ukraine. The analysis of other European countries, including Austria, Poland, Slovakia, Czech Republic and Sweden on the implementation of e-governance. World practice shows that the current state and trend management determines the implementation of effective forms and methods of communication with the public on the level of e-governance. It was established that the basis of joint management placed efficient communication between the state and business community, which is implemented in practice in the form of conciliation bodies consisting of representatives of the public and aims to attract different segments of active citizens in e-governance and control over the state. Programming documents of foreign countries aimed at identifying areas of information society and formation of the information space. It is proved that the introduction of

e-governance in Ukraine will provide an opportunity to provide a new level of relations between government, civil society and business.

Keywords: e-governance, e-government, ICT, information and communication influences, information society.

Постановка проблеми. Сучасні глобальні тенденції, загальноприйняті європейські стандарти якості надання електронних державних послуг, новий формат взаємовідносин влади, громадянського суспільства, неурядових громадських організацій та бізнесу вимагають формування нової філософії держави щодо розвитку та впровадження е-урядування через комплекс методів впливів. Даний процес повинен супроводжуватись відповідною системною та комплексною державною політикою, з раціональними стратегічними напрямками, які засновані, насамперед, на принципах прозорості та відкритості влади, підконтрольності дій держави з боку громадськості та бізнесу.

Питанням розвитку та впровадження електронного урядування в Україні приділяється увага багатьох років поспіль як держави так і науковців. Втім, сучасне електронне урядування знаходиться на стадії свого розвитку та потребує вироблення першочергових стратегічних завдань, удосконалення нормативно-правової бази на основі кращих світових практик.

На сьогоднішній день у світі налічується більше двадцяти ІТ-індексів виміру розбудови інформаційного суспільства та електронного урядування, які дозволяють здійснювати своєчасну оцінку досягнення поставлених завдань, стратегічних

цілей, стандартів, вести моніторинг та окреслювати перспективи подальшого розвитку (індекс цифрового доступу Digital Acces Index, індекс мережевої готовності Networked Readiness Index, індекс інформаційного суспільства Information Society Index, індекс готовності до електронного уряду e-Government Readiness Index тощо). Національні програми та проекти провідних країн світу спрямовані на адаптацію державного управління до умов розвитку інформаційного суспільства та інформаційної сфери в цілому, що передбачає впровадження електронного урядування як нової форми взаємодії влади та суспільства, а також забезпечує більш ефективно і менш витратне адміністрування.

Необхідно відзначити, що українське законодавство містить велику кількість нормативно-правових актів щодо регулювання суспільних відносин, які безпосередньо пов'язані з впровадженням та використанням технологій електронного урядування в Україні та певним комплексом методів впливів. Відповідно до Концепції розвитку електронного урядування в Україні, останнє визначається як форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використання інформаційно-комуніка-

ційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [1].

Отже, процес впровадження електронного урядування в Україні має відбуватися як на науковому так і практичному рівнях. Існує нагальна проблема визначення теоретичного підґрунтя впровадження в діяльність органів державної влади елементів електронного урядування, а також практичних рекомендацій щодо успішності реалізації цього процесу. Слід відзначити, що уряди країн членів Європейського Союзу мають досить вагомий законодавчий та проектний досвід у впровадженні електронного урядування, вивчення та аналіз якого дозволить виявити кращі світові практики та адаптувати їх в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукового доробку з досліджуваної проблематики, демонструє певний спектр досліджень. Систематизація та узагальнення наукових розвідок надало змогу розподілити їх за наступними напрямками: окреслено основні підходи до електронного урядування в умовах сучасних викликів та загроз в Україні [2; 3]; виявлено теоретико-методологічні засади інституалізації державного управління у сфері електронного урядування [4–6]; визначено необхідність у професійній підготовці та формуванні організаційної культури державних службовців у впровадженні галузевого електронного урядування [7; 8].

Наступною групою науковців зроблено акцент на дослідженні концептуальних основ запровадження електронного урядування, його ха-

рактеристик та стану впровадження в практичну діяльність органів влади [9–13].

Втім, поза увагою науковців залишається комплексний аналіз щодо запровадження кращого світового законодавчого та проектного досвіду впровадження електронного урядування в Україні на основі методів впливів.

Метою даної статті є виявлення основних тенденцій інформаційно-комунікаційних впливів у процесі впровадження електронного урядування у зарубіжних країнах задля виокремлення найбільш успішного досвіду для України.

Виклад основного матеріалу. Розвиток інформаційної сфери держави, становлення інформаційного суспільства, активне впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в процесі управління є одними із стратегічних завдань європейських країн. На сьогоднішній день існує велика кількість різноманітних моделей розвитку інформаційної сфери: скандинавська, західноєвропейська, центральноєвропейська тощо. Звертаючи увагу на те, що Україна взяла курс на європейську інтеграцію, перед державою постає питання щодо вектору спрямованості інформаційного розвитку у відповідності до стандартів Європейського Союзу.

Відповідно до “Глобального звіту про розвиток інформаційних технологій – 2015” (The Global Information Technology Report), який починаючи з 2002 року щорічно видається Всесвітнім економічним форумом (World Economic Forum), Україна у 2015 році посіла 71 позицію серед

143 країн світу у рейтингу за рівнем розвитку інформаційно-комунікаційних технологій [14]. Основою рейтингової оцінки є Індекс мережевої готовності (Networked Readiness Index), що визначає рівень розвитку інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) у зарубіжних країнах. Він складається з субіндексів: наявність умов для розвитку ІКТ; готовність; використання та вплив, розподілених за індикаторами, які характеризують роль уряду, бізнесу і суспільства у формуванні середовища та розвитку ІКТ (рис. 1).

У міжнародній практиці вже накопичений досвід розробки певних проектів впровадження електронного урядування. Першим таким документом-рекомендацією (1994 рік) є “Європа і глобальне інформаційне суспільство” (Recommendations to the European Council “Europe and the global information society”), який було присвячено проблемам впливу інформаційно-комунікаційних технологій на всі сфери суспільного життя.

Наступний документ, який був схвалений у 2000 р. Європейською Радою став “eEurope”, спрямовувався на формування цифрової культури, відкрите впровадження інформаційно-комунікаційних технологій, становлення інформаційного суспільства.

У 2005 році було представлено нову програму “eEurope 2005”, яка передбачала підтримку широкого доступу до мережі Інтернет, забезпечення безпеки мереж та активне впровадження e-Governance.

У березні 2010 р. було схвалено нову європейську стратегію економічного розвитку на найближчі 10 років “Європа 2020: стратегія розумного, сталого і всеосяжного зростання”. Цифровий порядок денний для Європи (Digital agenda for Europe) є однією з флагманських ініціатив Стратегії “Європа 2020”, метою якого є визначення головної ролі інформаційно-комунікаційних технологій [15].

Австрія. Е-урядування в Австрії повністю інтегрований елемент в

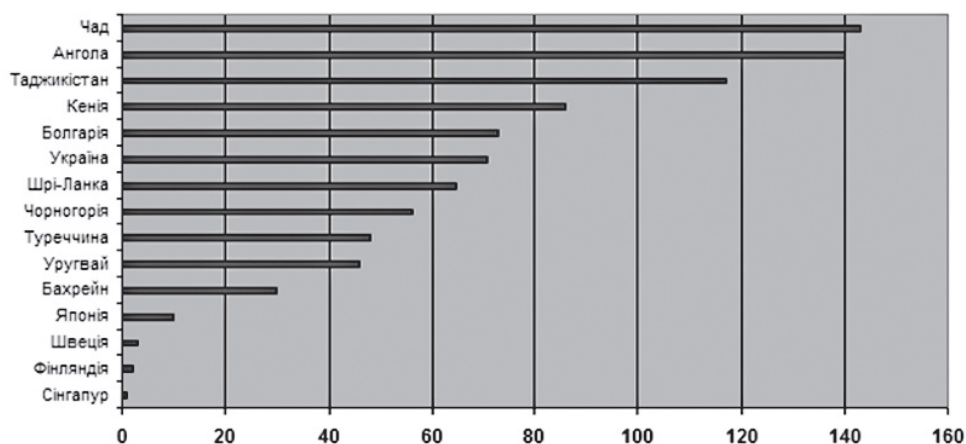


Рис. 1. Рейтингова оцінка України та деяких зарубіжних країн відповідно до Індeksu мережевої готовності розвитку інформаційного суспільства

системі державного управління. Відповідальність за електронний уряд політики лежить на Державному секретарі у відомстві федерального канцлера всередині уряду. До основних пріоритетів австрійської стратегії розвитку електронного урядування віднесено: 1. Створення сумісних систем, які будуть відкриті для всіх учасників, заснованих на відкритому вхідному коді. 2. Покращення простоти використання для користувачів. 3. Міжнародна кооперація спрямована на реалізацію між кордонних проєктів. 4. Взаємодія на різних рівнях державного управління для реалізації сумісних проєктів. 5. Е-включення.

Одним із основних критеріїв ефективного функціонування електронного уряду є добре поінформовані громадяни, установи та органи державної влади, які беруть участь у розробці та реалізації нових електронних розробок. Стратегія австрійського електронного уряду містить основні поняття, базові компоненти, які виступають в якості основних принципів при впровадженні електронних послуг та розвитку зазначеної інфраструктури. Починаючи з 2001 року Австрія вжила необхідні заходи по реалізації електронного уряду, і вже в 2003 році стартувала ініціатива з координації його дій, а саме було утворено два міжвідомчі органи: платформа електронного уряду та e-Cooperation Board. Основними факторами електронної комерції та електронного уряду виступають безпека, довіра та прозорість дій [16].

Польща. На законодавчому рівні з 2011 року впровадження елек-

тронного урядування у Польщі покладено на Міністерство управління та оцифрування (Ministerstwo Administracji i Cifryzacji, MAC). Спеціальна програма Polska Cyfrowa РОРС розрахована на 2014–2020 роки та фінансується Європейским Союзом [17]. Дана програма має три вектори спрямованості, які найбільш відповідають важливим напрямкам оцифрування: високошвидкісний доступ до Інтернету, надання електронних послуг населенню, підвищення компетенції щодо цифрових навиків громадян.

Проєкт оперативної програми Digital, було представлено Міністерством управління та оцифрування та Міністерством регіонального розвитку Польщі. Основною спрямованістю програми є використання цифрового потенціалу для підвищення рівня життя громадян, впровадження інформаційно-комунікаційних технологій, підвищення ефективності надання електронних послуг через постійну взаємодію з громадянами, неурядовими організаціями, урядами третіх держав та інвесторами. Окрім проєкту Polska Cyfrowa, запроваджуються також і регіональні оперативні програми [18].

Аналіз нормативно-проєктного забезпечення Польщі, дозволяє зробити висновок, що основними національними завданнями є: доступ до швидкого Інтернету, надання ефективних електронних державних послуг, електронний документообіг, підвищення ефективності цифрового офісу, підвищення рівня доступу до інформації державного сектора, створення додатків та послуг з ви-

користанням електронних послуг та інформації в державному секторі, цифрова мобілізація суспільства, підтримка соціальних ініціатив, проведення інформаційних освітніх кампаній на основі підготовленої комунікаційної стратегії, залучення талановитих програмістів для просування цифрової обізнаності серед громадян.

Словаччина. Центральні державні органи несуть відповідальність за впровадження електронного уряду. Міністерство фінансів виступає в якості центрального органу уряду, яке відповідає за інформаційне суспільство та проекти в області інфраструктури. Міністерства та інші центральні органи відповідають за розробку та впровадження відомчих проектів.

Стратегічний документ для цифрового росту та доступу до інфраструктури наступних поколінь на 2014–2020 рр. (Strategic Document for Growth and Next Generation Access Infrastructure) визначає стратегію подальшого розвитку цифрових послуг та інфраструктури доступу наступних поколінь в Словаччині. Одним із стратегічних напрямків виокремлено “розширення доступу та використання якісних інформаційно-комунікаційних технологій” [19]. Подальший розвиток електронного уряду до 2020 року містить в собі цілий ряд заходів щодо подальшого розвитку функціонального інформаційного суспільства та побудови інтелектуального уряду. Головна роль відводиться інформаційно-комунікаційним технологіям, як основи ефективної системи щодо надання послуг для громадян та бізнесу.

Чехія. Міністерство внутрішніх справ з 2007 року є відповідальним органом щодо впровадження та координації електронного уряду країни. Урядова Рада з питань інформаційного суспільства надає експертну та технічну допомогу. На місцевому рівні, регіони та муніципалітети виконують власні ініціативи електронного уряду, але під керівництвом Міністерства внутрішніх справ.

Стратегія розвитку громадської Адміністрації в Чехії (Strategic Framework of the Development of Public Administration in the Czech Republic for 2014–2020) була прийнята 27 серпня 2014 року. Основні пріоритети документа стосуються модернізації державного управління, підвищення якості та доступності надання електронних послуг, подальший розвиток електронного уряду, а також постійної професіоналізації людських ресурсів та розвитку [20].

Електронний уряд виступає засобом задоволення потреб громадян в умовах модернізації системи державного управління у відповідності до нормативно-правової бази країни. В 2009 році був прийнятий Закон України “Про електронний уряд”, відповідно до якого на території країни створена та ефективно діє мережа е-офісів (більш 3700 е-офісів), в яких громадяни мають змогу отримувати певну інформацію з державних реєстрів, отримати юридичну е-консультацію, а також представлений податковий портал для громадянської.

Швеція. Відповідальним органом за впровадження електронного уряду країни є Міністерство з питань

місцевого самоврядування та фінансових ринків. Стратегія електронного уряду “The e-Governmeny strategy: Bringing the Citizen to the Heart of Government” розрахована на 2015–2018 роки та спрямована на розвиток цифрового державного сектора [21]. Основними напрямками розвитку є: спрощена інфраструктура для електронної аутентифікації кожного, хто має намір скористатись послугами електронного уряду; різноманітні урядові установи спільно розробляють загальні державні електронні технології; прозорі механізми фінансування та постійне оновлення законодавства; можливість для громадян та бізнесу брати участь в процесі прийняття рішень в області електронного уряду за допомогою електронних засобів масової інформації.

Аналіз світових практик, свідчить що сучасна державно-управлінська тенденція обумовлює впровадження ефективних форм та методів комунікацій з громадськістю на рівні е-урядування. Спільне управління розглядається як ефективний засіб використання людського потенціалу та розвитку системи державного управління в цілому. В основу даного виду управління, як на державному так і на місцевому рівнях, покладено дієву комунікацію між державою, громадськістю та бізнесом, що реалізується на практиці у вигляді системи погоджувальних органів у складі представників громадськості та має на меті активне залучення різних верств громадян до процесу е-урядування та контролю над державою.

Проблема впливу ІКТ на суспільство має глобальний характер, тому є одним із пріоритетних напрямів дер-

жавно-управлінської діяльності, в основу якої покладено розроблення і реалізацію стратегій впровадження електронного урядування та інформаційного розвитку. Впливи інформаційного суспільства з використанням інформаційно-комунікаційних технологій включають наступне: вільний обмін ідеями, інформацією та знаннями; використання цифрових технологій; спрямованість стилю державно-управлінської діяльності на зміцнення політики та формування відповідної нормативно-правової бази; забезпечення фінансової стабільності та економічного зростання; оптимізації глобальної інформаційно-комунікаційної мережі; удосконалення системи управління з виробленням нових методів комплексної політики та забезпечення ефективного партнерства.

Висновки. Впровадження е-урядування в Україні надасть змогу забезпечити якісно новий рівень взаємовідносин влади, громадянського суспільства та бізнесу. Створення мережевої інформаційної інфраструктури повинно супроводжуватись реінжинірингом всієї системи управлінських процесів, що є доцільним в процесі модернізації та реформування системи державного управління в цілому. Аналіз програмних документів зарубіжних країн спрямовані на визначення напрямів розвитку інформаційного суспільства та формування відповідного інформаційного простору з урахуванням зон “зіткнення інтересів” держави та суспільства, це потребує вироблення відповідних комунікаційних каналів. Зокрема, це — побудова взаємовідносин держави,

суспільства та бізнесу за допомогою інформаційно-комунікаційних каналів; вироблення довгострокової державної стратегії щодо розвитку інформаційного суспільства; вироблення відповідного законодавства; окреслення пріоритетного розвитку національних інформаційних ресурсів, утвердження інформаційного суверенітету; впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій з відповідними методами впливів, захист культурних цінностей тощо.

Дослідження трансформаційних процесів, що відбуваються в суспільстві під впливом інформаційно-комунікаційних технологій, сприяє вдосконаленню системи державного управління, яке потребує розроблення та впровадження нових методів комплексної інформаційної політики в цій сфері з використанням кращих зарубіжних практик. Подальші дослідження передбачають здійснення наукового, нормативно-правового та проектного підходів щодо е-урядування в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Розпорядження* Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні” від 13.12.2010 № 2250-р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>
2. *Семенченко А. І.* Підхід до електронного урядування в умовах сучасних викликів та загроз в Україні / А. І. Семенченко [Електронний ресурс] — Режим досту-

пу: <http://www.e-gov.in.ua/idata/files/140612-123637-4897.pdf>

3. *Архипова Є. О.* Електронне урядування як форма організації державного управління / Є. О. Архипова // Академія муніципального управління: Державне управління удосконалення та розвиток. — 2015. — № 5. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=855>
4. *Семенченко А. І.* Теоретико-методологічні засади інституалізації державного управління у сфері електронного урядування [Електронний ресурс] / А. І. Семенченко, А. В. Журавльов. — Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Semenchenko.pdf>
5. *Єганов В. В.* Проблеми та перспективи впровадження системи електронного урядування в Україні [Електронний ресурс] / В. В. Єганов. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/1/05.pdf>
6. *Семенченко А. І.* Електронне урядування в Україні: проблеми та шляхи вирішення [Електронний ресурс] / А. І. Семенченко. — Режим доступу: <http://www.e-gov.in.ua/idata/files/140612-125428-1930.pdf>
7. *Драгомирецька Н. М.* Організаційна культура державних службовців у впровадженні галузевого е-урядування / Н. М. Драгомирецька // Електронне урядування: міжнар. наук.-фаховий журн. — 2011. — № 2. — С. 4–11.
8. *Чукот С.* Європейські виміри підготовки магістрів з електронного урядування для забезпечення сумісності е-послуг / С. Чукот, О. Загвойська // Вісн. держ. служби України. — 2009. — № 1. — С. 78–81.
9. *Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації.* Результати дослідження / [О. А. Баранов,

- І. Б. Жилияєв, М. С. Демкова, І. Г. Малюкова] / за ред. І. Г. Малюкової. — К.: ООО “Поліграф-Плюс”, 2007. — 254 с.
10. *Голобуцький О.* Концепція електронного урядування і сучасні потреби України / О. Голобуцький // Політичний менеджмент. — 2005. — № 5 (14). — С. 75–86.
 11. *Досвід* впровадження е-демократії та е-урядування / О. І. Архипська, О. А. Баранов, С. В. Дзюба, А. Є. Єфанов та ін. — К.: Нац. центр підтримки електронного урядування, 2010. — 90 с.
 12. *Абраменко Ю. Ю.* Зарубіжний досвід е-урядування та проблеми його імплементації в Україні [Електронний ресурс] / Ю. Ю. Абраменко, І. А. Чикаренко // Публічне адміністрування: теорія та практика: електронний збірник наукових праць. — Вип. 2(2). — 2009. — Режим доступу: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-02/09aуupiu.pdf>
 13. *Лопушинський І. П.* Електронна демократія та електронне урядування: досвід США для України [Електронний ресурс] / І. П. Лопушинський. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-2/doc/2/03.pdf>
 14. *Рівень* розвитку інформаційно-комунікаційних технологій в Україні та світі [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://edclub.com.ua/analitika/riven-rozvytku-informaciyno-komunikacijnyh-tehnologiy-v-ukrayini-ta-sviti>
 15. *Цифровий* порядок денний для Європи [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A6%D0%B8%D1%84%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%B9_%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%8F%D0%B4%D0%BE%D0%BA_%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D0%B4%D0%BB%D1%8F_%D0%84%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B8
 16. *eGovernment* in Austria, European Union, 2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/egov_in_austria_-_january_2015_-_v_18_0_final.pdf
 17. *Polska* Cyfrowa PO – PC [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://mac.gov.pl/polska-cyfrowa-ro-pc>
 18. *Європейський* досвід нормативно-проектного забезпечення розвитку інформаційного суспільства: висновки для України: аналітична доповідь. Нац. Ін-т стратегічних досліджень, Київ, 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Gnatyuk-59546.pdf>
 19. *eGovernment* in Slovakia, European Union, 2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/egov_slovakia_-_january_2015_-_v_17_0_final.pdf
 20. *eGovernment* in the Czech Republic European Union, 2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/egov_in_czech_republic_-_january_2015_-_v_17_0_final.pdf
 21. *Sweden* eGovernment State of Play, 2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/egovernment-benchmark-report-2015-sweden>



Кривична Ірина Петрівна,
професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, доктор наук з державного управління, доцент.

Кривичная Ирина Петровна,
профессор кафедры государственного управления и местного самоуправления Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, доктор наук государственного управления, доцент.



Iryna Petrovna Krivichna,
professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-Government of the Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

Говорун Сергій Васильович,
аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Говорун Сергей Васильевич,
аспирант кафедры государственного управления и местного самоуправления Днепропетровского регионального института государственного управления На-

циональной академии государственного управления при Президенте Украины.

Sergey Vasilevich Govorun,
aspirant of the Dept. of Public Administration and Local Self-Government of the Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПОЖЕЖНОЮ БЕЗПЕКОЮ УКРАЇНИ

Анотація. У статті аналізуються організаційно-правові та функціональні засади державного управління пожежною безпекою України, зокрема з'ясовано, що основними проблемами у сфері пожежної безпеки є стан протипожежного захисту об'єктів з масовим перебуванням людей, на яких заходи щодо забезпечення протипожежної безпеки практично не виконуються внаслідок обмеженого фінансування. Аналіз причин виникнення такого стану справ показав, що низький рівень забезпечення пожежної безпеки в Україні зумовлений не тільки недостатнім забезпеченням підрозділів пожежної охорони, але і прорахунками в організації центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування щодо роботи із забезпечення належного рівня пожежної безпеки. Доведено, що головна увага при здійсненні управління у сфері пожежної безпеки має бути сконцентрована на розробці комплексу заходів, які здатні зруйнувати механізм, що блокує можливість ефективних дій в системі національної безпеки взагалі та пожежної безпеки зокрема.

Ключові слова: державне управління, національна безпека, пожежна безпека, цивільний кодекс, цивільний захист, організаційно-правове забезпечення.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ И ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТЬЮ УКРАИНЫ

Аннотация. В статье анализируются организационно-правовые и функциональные основы государственного управления пожарной безопасностью Украины, в частности, выяснено, что основными проблемами в сфере пожарной безопасности есть состояние противопожарной защиты объектов с массовым пребыванием людей, на которых меры по обеспечению противопожарной безопасности практически не выполняются из-за ограниченного финансирования. Анализ причин возникновения такого состояния дел показал, что низкий уровень обеспечения пожарной безопасности в Украине обусловлен не только недостаточным обеспечением подразделений пожарной охраны, но и просчетами в организации центральными и местными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления по работе по обеспечению надлежащего уровня пожарной безопасности. Доказано, что главное внимание при осуществлении управления в сфере пожарной безопасности должно быть сконцентрировано на разработке комплекса мер, которые способны разрушить механизм, блокирующий возможность

эффективных действий в системе национальной безопасности вообще, и пожарной безопасности в частности.

Ключевые слова: государственное управление, национальная безопасность, пожарная безопасность, гражданский кодекс, гражданская защита, организационно-правовое обеспечение.

ORGANIZATIONAL AND FUNCTIONAL AND LEGAL FRAMEWORK OF PUBLIC ADMINISTRATION FIRE SAFETY

Abstract. In the article the organizational, legal and functional principles of public administration of the fire safety of Ukraine are analyzed, in particular, including it is determined that the main problems in the area of the fire safety is the state of fire protection facilities of the objects with mass peoples stay on which measures concerning ensuring of the fire safety is practically not carried out due to limited financing. Analysis of the causes of appearance of this situation showed that the low level of ensuring of fire safety in Ukraine due is caused not only insufficient provision of the fire protection units, but also failures in the organization of central and local executive authorities and local governments to work due to the work of ensuring of an adequate level of the fire security. It is proved that the main attention in the process of making of the administration in the sphere of the fire safety should be focused on the developing of a set of measures that can destroy the mechanism that locks the possibility of effective action in the system of national security in general and fire safety in particular.

Keywords: public administration, national security, fire safety, civil code, civil protection, organizational and legal support.

Постановка проблеми. Безпека людини є базовою складовою стало-го людського розвитку, що широко використовується ООН як основна характеристика гуманітарного поступу світового суспільства. Тому, сьогодні, дослідження в області державної політики в сфері пожежної безпеки України є актуальними.

В останні роки в Україні однією з основних проблем у сфері пожежної безпеки є стан протипожежного захисту об'єктів з масовим перебуванням людей, зокрема ринків, дитячих дошкільних і навчальних закладів, лікувальних закладів, культових будинків і споруд, санаторіїв та закла-

дів відпочинку, культурно-просвіт-них і видовищних закладів, готелів та гуртожитків, на яких заходи щодо забезпечення протипожежної безпеки практично не виконуються внаслідок обмеженого фінансування.

Аналіз причин виникнення такого стану справ показав, що низький рівень забезпечення пожежної безпеки в Україні зумовлений не тільки недостатнім забезпеченням підрозділів пожежної охорони, їх кількістю, малою штатною чисельністю осіб рядового та начальницького складу, високим ступенем зношеності автоматичних систем протипожежного захисту, прорахунками в організації

центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування роботи із забезпечення належного рівня пожежної безпеки, але й: зношеністю основних виробничих фондів підприємств, установ та організацій, що є реальною загрозою виникнення пожеж, масштаби яких можуть негативно вплинути на стан навколишнього природного середовища; недосконалістю та застарілістю законодавчого і нормативно-правового забезпечення у сфері пожежної безпеки, що призвело до розбалансування системи управління станом пожежної безпеки; недостатністю фінансування заходів, спрямованих на підвищення рівня протипожежного захисту об'єктів і населених пунктів; низькою культурою безпеки населення України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми державного управління національної безпеки взагалі та забезпеченню пожежної безпеки зокрема висвітлювали такі науковці як: І. М. Абдурагімов, В. В. Бегун, І. М. Науменко, Н. Н. Брушлинський, Є. П. Буравльов, Ю. М. Глуховенко, В. Б. Коробка, Р. В. Климаць, Е. А. Клепка, І. П. Кринична, С. А. Лупанова, А. В. Михайлова, Г. П. Ситнік, С. В. Соколов, І. О. Харченко, Т. М. Скоробагатько, О. П. Якименко та ін. [3–12]. Проте впровадження новітніх форм та методів державного управління системи пожежної безпеки, зокрема управління у частині експлуатації та технічного обслуговування пожежних автомобілів розглядаються у більшості вказаних авторів побіжно, здебільше оглядово.

Тому, на нашу думку, необхідно більш детально зупинитися на проблемах, прогалинах та суперечностях, які виникли в системі державного управління процесами забезпечення протипожежної безпеки населення та на тих передбачуваних та непередбачуваних ризиках і загрозах, які може нести в собі ігнорування запобіжними та профілактичними заходами органами влади. У зв'язку з цим розглянемо сутність державного управління у сфері пожежної безпеки згідно чинного законодавства.

Мета статті. Проаналізувати організаційно-правові та функціональні засади державного управління пожежною безпекою України і намітити комплекс заходів для здійснення ефективних дій в системі національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Незаперечним є твердження, що атрибутом могутності держави є самодостатня система національної безпеки. Один із засновників теорії безпеки Томас Гоббс у своїй праці [1] проаналізувавши проблеми безпеки та виживання, взаємодію між безпекою, населенням, урядом і державою, прийшов до думки, що пошук безпеки – обумовлює прогрес цивілізації, тому що страх перед загрозами є природним станом людини і саме він змушує людину жити в суспільстві (у групі, у племені, у стаді), шукати засоби колективного захисту у війні усіх проти всіх. Також згідно теорії мотивації Абрахама Маслоу [2], у кожний конкретний момент часу людина буде прагнути до задоволення тієї потреби, що для неї є важливішою або сильною. От-

же, після задоволення фізіологічних потреб (потреби найнижчого рівня — їжа, вода, захист, відпочинок, сексуальні потреби), які є необхідними для виживання, виникає необхідність у потребах в безпеці (потреби в захисті від фізичних і психологічних небезпек з боку навколишнього світу і впевненість у тому, що фізіологічні потреби будуть задовольнятися в майбутньому). Тому основна політика розвинених країн світу це безпекова. Безпека, таким чином, це основа цивілізації й державності.

Так, згідно законодавчого акту [13] під поняттям “національна безпека” розуміється захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якою забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання нейтралізація реальних потенційних загроз національним інтересам. Зважаючи на те, що система забезпечення національної безпеки — це широкий спектр державних і недержавних інститутів, що здійснюють свою діяльність в інтересах досягнення необхідного рівня управління і забезпечення національної безпеки, можна визначити й мету створення і функціонування: організація процесу управління загрозами та небезпеками, за якого державними недержавними інституціями гарантується прогресивний розвиток українських національних інтересів, джерел духовного внутрішнього добробуту народу України, а також ефективне функціонування всієї системи забезпечення національної безпеки України.

Згідно рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16

травня 2008 року [14] було визначено доцільність розроблення Кодексу цивільного захисту України як єдиного систематизованого законодавчого акта з питань цивільного захисту.

У зв'язку з цим 02.10.2012 був підписаний Кодекс цивільного захисту України [15], який введено в дію з 01.07.2013 р. та мав за мету усунення протиріч, що містяться в законодавстві у сфері цивільного захисту, його уніфікація, впорядкування та систематизація, формування належних правових, економічних та організаційних засад захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період для підвищення ефективності і наукове обґрунтування державної політики у зазначеній сфері і головне створення єдиної системи з протидії надзвичайним ситуаціям, назва якої — Єдина державна система цивільного захисту. З дня введення Кодексу в дію, втратили чинність 7 законів України та 2 постанови Верховної Ради України, у тому числі Закон України “Про пожежну безпеку” [15].

Кодекс регулює відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та визначає повноваження органів державної влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, права та обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ та організацій незалежно

від форми власності. А також у ст. 2 Кодексу [15] визначені терміни: “надзвичайна ситуація”, “небезпечна подія”; “небезпечний чинник”; “пожежа”; “пожежна безпека”; “пожежна охорона”; “запобігання виникненню надзвичайних ситуацій”; “засоби протипожежного захисту”.

Положення статті 27 Конституції України [16], яка визначає, що обов’язок держави — захищати життя людини, у зв’язку з чим цивільний захист, та їх складові — стан забезпечення пожежної та техногенної безпеки є найважливішими функціями держави.

Знайшли своє відображення в Кодексі, в якому зазначено, що цивільний захист — це не комплекс і не система заходів, а саме функція держави, оскільки, кожен громадянин України має право на захист свого життя і здоров’я від наслідків аварій, катастроф, пожеж, стихійного лиха та на вимогу гарантій забезпечення реалізації цього права від органів державної влади та суб’єктів господарювання.

Цивільний захист забезпечується з урахуванням особливостей, визначених законом [13] суб’єктами, уповноваженими захищати населення, території, навколишнє природне середовище і майно, згідно з вимогами цього Кодексу — у мирний час, а також в особливий період — у межах реалізації заходів держави щодо оборони України.

Тому пожежну безпеку можна розглядати як складову національної безпеки, яка знаходить підтвердження в тому, що пожежі як загрози є самостійними складовими значної частини можливих небезпек. Пожежі

супроводжують терористичні акти, вибухи, дорожньо-транспортні пригоди, аварії на транспорті, виробничі процеси, природні небезпеки, протиправну діяльність людини тощо. З огляду на це, розглядати пожежну безпеку в складі національної, техногенної, екологічної чи якоїсь іншої безпеки є не доцільним. Проблема пожежної безпеки як реальна, чинна складова національної безпеки не нова, але потребує насамперед коригування правового підґрунтя.

Як зазначено у статті 55 Кодексу, діяльність із забезпечення пожежної безпеки є складовою виробничої та іншої діяльності посадових осіб і працівників підприємств, установ та організацій. Зазначена вимога відображається у трудових договорах (контрактах), статутах та положеннях.

Отже, управління пожежною безпекою — цією невід’ємною частиною державної діяльності, це складова галузі державного управління. Тому, принциповою особливістю системи державного управління пожежною безпекою є те, що вона немов би “занурена” у “загальну” систему державного управління. Система державного управління пожежною безпекою здійснює потужний вплив на спрямованість, зміст та ефективність адміністративно-політичного, соціально-економічного та інших видів державного управління внаслідок стратегічного значення державно-управлінських рішень, які нею приймаються, для суспільства та держави, особливо в умовах, коли стоїть досить гостро питання щодо нейтралізації загроз життєво важливим інтересам. Це означає, що функ-

ції системи виходять, наприклад, за межі адміністративно-політичної чи соціально-економічної сфери державного управління.

З огляду на вищесказане, система державного управління пожежною безпекою — це сукупність взаємообумовлених, взаємодіючих органів державного управління та вищих посадових осіб держави, яка в межах чинного законодавства та з залученням наявного у розпорядженні потенціалу держави (матеріально, фінансового, інтелектуального та духовного), здійснює розробку й реалізацію владних, регулюючих, координуючих, контролюючих та нормативних державно-управлінських впливів (рішень) на об'єкти безпеки з метою прогнозування, своєчасного виявлення, запобігання та нейтралізації загроз сталому розвитку вищезазначених об'єктів, передусім життєво важливим національним інтересам. Державне управління може здійснюватися у двох режимах — нормальному та надзвичайному. Це певною мірою допомагає зрозуміти суть проблемної ситуації, розвитку процесу державного управління.

Одним з основних напрямків державної політики з питань забезпечення пожежної безпеки слід визначити передбачений Державною цільовою соціальною програмою забезпечення пожежної безпеки на 2012–2015 роки [17] затвердженої постановою Кабінету Міністрів України 27.06.2012 № 590 — створення ефективної багаторівневої системи управління діяльністю суб'єктів господарювання щодо забезпечення пожежної безпеки. Зміст цієї діяльності містить: визначення цілей, за-

вдань функцій суб'єктів управління реагування на НС, пов'язані з пожежами; розробку вдосконалення їх організаційної, функціональної, інформаційної та психологічної структури; забезпечення матеріальними, інформаційними та іншими ресурсами; підготовку реалізацію управлінських рішень; забезпечення координації та взаємодії державних недержавних суб'єктів забезпечення пожежної безпеки; регулювання їх організації функціонування з урахуванням відхилень від намічених цілей; створення ефективної системи обліку та контролю.

Об'єктами забезпечення пожежної безпеки на законодавчому рівні [15] визнаються: життя та здоров'я людей; національне багатство; навколишнє природне середовище, які закріплені у ст. 3 закону [13] як об'єкти національної безпеки.

Управління пожежною безпекою є складовою забезпечення безпеки в надзвичайних ситуаціях, тому що при наявності кваліфікаційних ознак надзвичайних ситуацій [18] надзвичайна подія, пов'язана з пожежею, одразу кваліфікується згідно Національного класифікатора України [19] як надзвичайна ситуація, пов'язана з пожежею. Забезпечення безпеки в надзвичайних ситуаціях пов'язано з здійсненням широкого комплексу правових спеціальних організаційно-технічних заходів по впорядкуванню суспільних відносин, зокрема, встановлення підтримання правового режиму зони надзвичайного стану. Цей режим здійснюється в різних організаційно-правових формах і різними методами. Активно застосовуються заходи адміністративно-

го примусу, які суттєво обмежують права громадян не тільки на підставах, пов'язаних з протиправною поведінкою людей, але й по інших причинах. Це можуть бути наслідки надзвичайних ситуацій: радіоактивне чи хімічне забруднення, значні руйнування інфраструктури забезпечення життєдіяльності населення та підприємств.

Рівень національної безпеки не може бути достатнім, якщо в загальнодержавному масштабі не буде вирішено завдання захисту населення, об'єктів економіки, національного надбання від надзвичайних ситуацій техногенного, природного або іншого характеру.

Принципи захисту впливають з основних положень Женевської конвенції щодо захисту жертв війни та додаткових протоколів до неї, можливого характеру воєнних дій, реальних можливостей держави щодо створення матеріальної бази захисту, а саме [20]: безумовного примату безпеки, відповідно до якого концепція прогресу поступається місцем концепції безпеки; ненульового (прийнятного) ризику, який полягає в намаганні досягти такого рівня ризику на підприємствах, який можна було б розглядати як прийнятний, і його параметри мають бути обґрунтовані; плати за ризик — розмір плати залежить від потенційної небезпеки техногенних об'єктів і є пропорційним величині можливого збитку. Ця плата може бути розумним самообмеженням споживання суспільства і ці кошти спрямовуються на створення системи попередньої безпеки та підвищення оплати на виробництвах, де не забезпечується безпека

(наприклад, вугільні шахти), а також на певні виплати за ризик, що мають стимулювати проведення заходів, спрямованих на забезпечення безпеки; добровільності, згідно з яким ніхто не має права наражати людину на ризик без її згоди; невід'ємного права кожного на здорове довкілля, це право має бути гарантоване і захищене законом, даний принцип передбачає обов'язки фізичних і юридичних осіб забезпечувати таке право і проводити свою діяльність так, щоб не завдавати шкоди довкіллю; правової забезпеченості передбачає, що всі аспекти функціонування системи захисту населення і територій регламентуються відповідними законами та іншими нормативно-правовими актами; свободи інформації щодо безпеки людини полягає в урахуванні громадської думки під час вирішення питань щодо будівництва небезпечних підприємств; раціональної безпеки передбачає максимально можливе економічно обґрунтоване зниження ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій і пом'якшення їх наслідків; превентивної безпеки — максимально можливе значення ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій; необхідної достатності і максимально можливого використання наявних сил і засобів визначає обсяг заходів щодо захисту населення і територій у разі загрози надзвичайних ситуацій.

Державне управління пожежною безпекою — це специфічний вид державного управління, який охоплює соціально-економічну, культурну, політичну та інші сфери суспільного життя. Функції, повноваження та

відповідальність, як на нього покладаються: специфічні, оскільки головною метою управлінських впливів передусім є своєчасне прогнозування, виявлення, запобігання та нейтралізація реальних потенційних загроз (з залученням відповідних, спеціально створюваних сил засобів); одночасно стосуються інтересів кожної людини, суспільної групи, суспільства та держави, тому першочерговою управлінською проблемою, розв'язання якої покладається на систему; в кінцевому рахунку спрямовані на забезпечення умов, за яких може відбуватися сталий прогресивний розвиток суспільства та реалізація національних інтересів у всіх сферах життєдіяльності держави.

Саме на цьому рівні визначаються загальна державна політика, концептуальні основи та головні завдання щодо здійснення. З огляду на сказане досить логічним є формула, запропонована Г. Ситником, який вважає, що процес прийняття управлінських рішень у сфері забезпечення безпеки послідовним тривіальним опрацюванням інформації в блоках: даних-ситуацій-цілі-вибору [21].

Варто зважити на важливість пожежної безпеки як складової національної безпеки та ввести належні зміни до законодавчих нормативних актів. Зокрема, розглянути можливість створення структурного підрозділу в апараті Ради національної безпеки і оборони України (РНБО), який безпосередньо опікуватиметься питаннями пожежної безпеки крани та підкомітету у складі Верховної Ради з питань пожежної безпеки, який буде системно здійснювати законодавчу політику у сфері

пожежної безпеки. Політика управління має чітко виражену ієрархічну структуру. Вищевикладене дозволяє зробити висновок, що при розробці та впровадженні політики державного управління пожежною безпекою принципово важлива роль належить концепції, доктрині та стратегії.

Отже, аналіз основних елементів підсистем функціонування, забезпечення, управління загальнодержавною системою пожежної безпеки дозволяє зробити висновок проте, що існує проблема відокремлення пожежної безпеки в окрему складову національної безпеки та управління нею. Дана проблема є комплексною, а розв'язанню сприятиме вдосконалення системи пожежної безпеки, зміцнення нормативно-правової, науково-технічної і ресурсної бази, удосконалення державного управління у цій сфері. Гострота проти-пожежної проблематики вимагає вжиття невідкладних заходів з боку суб'єктів правотворчості та правозастосування, а саме створення стратегії діяльності суб'єктів системи державного управління пожежною безпекою повинна бути спрямована на досягнення передового світового рівня захисту від пожеж особи, суспільства та держави.

В свою чергу, стратегія діяльності суб'єктів системи державного управління пожежною безпекою, на нашу думку, має бути спрямована на досягнення передового світового рівня у сфері пожежної безпеки населених пунктів та об'єктів, захисту особи, суспільства та держави від пожежної небезпеки.

Висновки. Таким чином, головна увага при здійсненні управління має

бути сконцентрована на розробці комплексу заходів, які здатні зруйнувати механізм, що блокує можливість ефективних дій в системі національної безпеки взагалі та пожежної безпеки зокрема. Тому основними правилами щодо подолання наслідків вогнища небезпеки в умовах пожежі повинні стати: системність при аналізі ситуації та прийнятті рішень; завчасна підготовка адаптованого до місцевих умов плану дій на випадок надзвичайної ситуації та своєчасне його уточнення; постійна оцінка ризиків та розробка на цій основі заходів щодо мінімізації можливої шкоди (збитків); постійна перевірка здатності спеціально створених організаційно-технічних, інформаційних та інших систем терміново вийти на робочий режим функціонування; своєчасне забезпечення вищого ієрархічного рівня управління необхідною інформацією та надання її населенню; своєчасне виявлення допущених помилок негайне коригування дій; організація ефективної взаємодії місцевих служб реагування; моніторинг прогнозування щодо ризиків та динаміки ситуації щодо масштабів пожежі та медико-санітарних втрат.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Гоббс Т.* Сочинения: в 2 т.; пер. с англ. / сост. В. В. Соколов. — М.: Мысль, 1982. — Т. 1. — 621 с.; 1991. — Т. 2. — 731 с.
2. *Семенова И. И.* История менеджмента: учеб. пособ. / И. И. Семенова. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1999.
3. *Абдурагимов Г. И.* Теория массового обслуживания в управлении пожарной охраной / Г. И. Абдурагимов, А. А. Таранцев. — М.: Акад. ГПС, 2000. — 101 с.
4. *Безпека життєдіяльності (забезпечення соціальної, техногенної та природної безпеки): навч. посіб.* / В. В. Бегун, І. М. Науменко. — К., 2004. — 328 с.
5. *Брушлинский Н. Н.* Управление безопасностью сложных систем: методология, технологии, опыт / Н. Н. Брушлинский, Ю. М. Глуховенко и др. // Проблемы безоп. при чрезвычайных ситуациях. — 2002. — Вып. 6. — С. 22–47.
6. *Глобалізація: проблеми безпеки* / Є. П. Буравльов. — К.: Ін-т пробл. нац. безпеки, 2007. — 160 с.
7. *Климась Р. В.* Методи дослідження пожеж: метод. посіб. / Р. В. Климась, І. Я. Криса, Р. Саріогло та ін. — К.: ТОВ “Поліграфіст” “ТАТ”, 2010. — 240 с.
8. *Клепко Е. А.* Обеспечение пожарной безопасности городов и регионов на основе оценки и управления пожарными рисками: автореф. дис. ... канд. техн. наук: 05.13.10 / Е. А. Клепко; Акад. гос. противопожар. службы МЧС России. — М., 2007. — 24 с.
9. *Визначення індивідуальних ризиків загибелі людей в Україні* / І. О. Харченко, Т. М. Скоробагатко, Р. В. Климась, О. П. Якименко // Актуальні пробл. транспортної медицини. — 2007. — № 1. — С. 75–83.
10. *Державне управління процесами радіаційно-безпечної життєдіяльності населення: монографія* / І. Кринична. — ДРІДУ НАДУ, 2015. — 388 с.
11. *Безопасность жизнедеятельности: учебник* / Л. А. Михайлов, В. П. Соломин, А. Л. Михайлов, А. В. Старостенко и др. — СПб.: Питер, 2006. — 302 с.
12. *Соколов С. В.* Разработка методов проектирования и совершенствования функционирования систем

- противно-пожарної захисти город: автореф. дис. ... канд. тех. наук / С. В. Соколов; МВД ССРСР, Висш. инженер. пожар.-техн. ш. — М., 1989. — 25 с.
13. Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19.06.2003 № 964-IV // ВВР України. — 2003. — № 39. — Ст. 351.
 14. Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2008 р. “Про стан функціонування єдиної державної системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру”: введене Указом Президента України від 26 червня 2008 року № 590. — Режим доступу: <http://rnbo.gov.ua>
 15. Кодекс цивільного захисту України [Електрон. ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>
 16. Конституція України [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
 17. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2012–2015 роки” 27.06.2012 № 590. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>
 18. Наказ МНС “Про затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій” від 12.12.2012 № 1400. — Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua>
 19. ДК 019:2010 (Національний класифікатор України. Класифікатор надзвичайних ситуацій). — Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua>
 20. Концепція захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій: схвалена Указом Президента України від 26.03.1999 № 284/99. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>
 21. Ситник Г. П. Державне управління національної безпеки (теорія і практика): монографія / Г. П. Ситник. — К.: Вид-во НАДУ, 2004. — 408 с.

Піроженко Наталія Вікторівна, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління національної академії державного управління при Президентові України.



Піроженко Наталья Викторовна, кандидат наук по государственному управлению, доцент, доцент кафедры государственного управления и местного самоуправления Одесского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины.

Natalia Viktorivna Pirozhenko, PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Government of the Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.



Митрофанов Олексій Анатолійович, аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління національної академії державного управління при Президентові України.

Митрофанов Алексей Анатольевич, аспірант кафедри государственного управления и местного самоуправления Одесского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины.

Alexey Anatolievich Mitrofanov, graduate student of the Dept. of Public Administration and Local Government of the Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

ОЦІНКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Анотація. У статті аналізується сучасний стан соціальної сфери як основи забезпечення соціальних прав населення в умовах загальної соціаль-

но-політичної кризи, спаду ділової та інвестиційної активності в Україні. Проводиться аналіз соціального забезпечення населення, а також соціально-економічне становище різних міст України.

Ключові слова: соціальні права людини, соціально-економічне становище, соціальна сфера, міжсекторне партнерство.

ОЦЕНКА ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В УКРАИНЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Аннотация. В статье анализируется современное состояние социальной сферы как основы обеспечения социальных прав населения в условиях общего социально-политического кризиса, спада деловой и инвестиционной активности в Украине. Проводится анализ социального обеспечения населения, а также социально-экономическое положение разных городов Украины.

Ключевые слова: социальные права человека, социально-экономическое положение, социальная сфера, междусекторное партнерство.

EVALUATION OF PROVISION OF SOCIAL RIGHTS OF CITIZENS IN UKRAINE: PROBLEMS AND WAYS OF THEIR SOLUTIONS

Abstract. The current state of social sphere as the foundation for the provision of social rights of the population in terms of general social and political crisis, downturn of businesslike and investment activity in Ukraine is analyzed. The analysis of social provision of population and socio-economic situation of the different cities of Ukraine is conducted.

Keywords: social rights, socio-economic status, social sphere, between sectoral partnership.

Постановка проблеми. Умови соціально-політичної кризи в нашій країні суттєво впливають на стан забезпечення соціальних прав людей, які гарантуються Конституцією України, що стає критичним для більшості населення країни. Значна кількість досліджень пов'язує таке явище переважно з державним фінансуванням, а також з соціально-економічним становищем різних міст України, які мають історичне, географічне, природно-ресурсне, так і виробничо-господарське коріння. Розвиток соціальної сфери на регі-

ональному рівні відбувається в нашій державі в складних економічних умовах. У процесі глобалізації та умовах загальної економічної кризи виявилися негативні риси ринкової економіки, найважливішими з яких є нерівномірний розподіл економічних благ, умов працевлаштування, отримання послуг у таких соціальних сферах, як житлово-комунальні послуги, охорона здоров'я, відпочинок, оздоровлення, освіта, соціальний захист, і ін.

Сучасні ж умови поглиблення загальної соціально-політичної кризи

привели до загострення соціальних проблем, найважливішими з яких є нерівномірний розподіл економічних благ, умов працевлаштування, отримання послуг у таких соціальних сферах, як житлово-комунальні послуги, охорона здоров'я, відпочинок, оздоровлення, освіта, соціальний захист тощо. Надзвичайної актуальності наразі набули проблеми міграції, які ведуть до вимирання сіл в Україні; старіння населення [4].

Саме тому наразі до основних завдань державного управління необхідно віднести створення умов для вирішення соціальних проблем населення країни з метою забезпечення його соціальних прав.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом опубліковано чимало монографій, інших наукових праць, що присвячені дослідженню соціальної сфери та особливостям здійснення державної політики у сфері соціальної політики в сучасних умовах. Слід зазначити, що на рівні держави та регіонів вивчали загально-соціологічні аспекти розвитку соціальної сфери такі вчені: З. Балабаєва, Н. Волгін, Г. Осадча, В. Ковальов, П. Павленок, М. Панченко та ін. Питаннями соціальної політики в Україні вивчали Е. Гансова, Л. Кормич, А. Крупник, О. Палій, Н. Піроженко, Е. Лібанова, Г. Черкашин та ін. Проте наукові дослідження щодо комплексної оцінки стану забезпечення соціальних прав людей і громадян майже відсутні.

Метою статті є аналіз стану соціальної сфери як основи забезпечення соціальних прав населення в умовах загальної соціально-політичної

кризи, спаду ділової та інвестиційної активності в Україні.

Виклад основного матеріалу. *Соціальні права людини* стосуються підтримки і нормативного закріплення соціальних умов життя індивіда, визначають становище людини в сфері праці і побуту, зайнятості, добробуту, соціальної захищеності з метою створення умов, при яких люди можуть бути вільні від страху і нужди.

На реалізацію соціальних прав людини впливає цілий ряд факторів, одні з них об'єктивні, інші суб'єктивні. Якщо розглядати даний феномен в контексті мети даної статті, то можна погодитись з Н. Путило, що перша група соціальних прав складається із прав, спрямованих на забезпечення засобів існування і встановлення контролю держави за відносинами працівника і роботодавця в процесі праці. До таких прав належать: права, спрямовані на захист від безробіття; права, що гарантують відповідність доходів необхідним витратам, права в охороні праці тощо. До другої групи прав належать права, реалізація яких гарантує гідний рівень життя людини. Такими правами є: право на досягнення найкращого стану здоров'я; право на безоплатну початкову та середню освіту; право на участь у соціальному страхуванні; право на доступний життєвий мінімум (їжа, одяг, житло тощо); право на обслуговування (у тому числі й соціальне). Третя група складається з прав соціального забезпечення [5].

У контексті даної класифікації, з метою оцінки забезпечення соціальних прав громадян в Україні, розглянемо ситуацію, яка склалась в соці-

альній сфері України, адже обсяг і ступінь реалізованості соціальних прав людини багато в чому залежать саме від її стану.

Схоже, подібну думку поділяє М. Панченко, який на основі системного дослідження теоретико-методологічних засад державного управління соціальною сферою доводить, що сучасний зміст поняття “соціальна сфера” розкривається не тільки через розуміння її як інфраструктури, що забезпечує соціальні норми життєдіяльності населення шляхом надання органами публічної влади відповідних послуг, але й через цільову спрямованість на формування сприятливих соціальних відносин між індивідуумами і їх групами (колективами) [4].

За оцінкою Державної служби статистики України, на 1 вересня 2015 р. в Україні, проживало 42805,7 тис. осіб. Упродовж січня–серпня 2015 р. чисельність населення зменшилася на 123,6 тис. осіб. Таке зменшення відбувається виключно за рахунок природного скорочення (130,5 тис. осіб), яке не перекриває незначний міграційний приріст населення (6,9 тис. осіб).

Середній розмір домогосподарства в Україні становить 2,59 особи. Більш чисельні домогосподарства, як і раніше, характерні для сільської місцевості (2,68 особи проти 2,54 у міських поселеннях). Середній розмір домогосподарства найбільший у західних областях (3,48–2,90 особи), найменший — у Кіровоградській, Луганській, Чернігівській, Донецькій, Полтавській, Черкаській та Дніпропетровській областях (2,29–2,38 особи).

Великі домогосподарства (з чотирьох і більше осіб) більш поширені в західних областях — у Закарпатській, Рівненській, Волинській, Івано-Франківській, Львівській та Тернопільській областях (48–31 %).

Серед регіонів найбільша частка домогосподарств, які мають дітей до 18 років — у Закарпатській, Чернівецькій, Волинській, Рівненській, Івано-Франківській, Тернопільській та Львівській областях (53–45 %).

У більшості регіонів України значна частина домогосподарств із дітьми мають у своєму складі двох дорослих осіб. У Харківській, Миколаївській, Дніпропетровській, Запорізькій, Сумській, Полтавській областях, у м. Києві, Кіровоградській та Житомирській областях частка таких домогосподарств становить 66–61 %. Водночас, у тринадцяти регіонах (у Луганській, Донецькій, Чернігівській, Черкаській, Одеській, Житомирській, Дніпропетровській, Кіровоградській, Волинській, Полтавській, Чернівецькій, Тернопільській областях та у м. Києві,) від 26 % до 11 % домогосподарств із дітьми мають у своєму складі лише одну дорослу особу.

Одну дорослу особу має у своєму складі 11 % домогосподарств із дітьми (13 % міських та 7 % сільських). Двох і більше дітей виховують 16 % таких домогосподарств. У Львівській, Кіровоградській, Запорізькій та Херсонській областях 39–35 % домогосподарств із дітьми, які утримуються однією дорослою особою, мають двох і більше дітей [8].

Надзвичайно актуальними залишаються питання для України, пов’язані з міграційними процесами.

Внутрішня міграція характеризує рівень мобільності населення. Зміна місця проживання зазвичай не є спонтанною і залежить від багатьох чинників: економічних, географічних, кліматичних, культурних тощо. За попередніми даними Державної служби статистики України в 2014 році загальний обсяг внутрішньої міграції був найменшим з 2010 року і кількісно становив 542 506 осіб. (Дані вказано без урахування тимчасово окупованої території АР Крим і м. Севастополя).

Аналіз напрямів внутрішньої міграції в Україні у 2014 році показав їх безпосередню залежність від розмірів середньомісячної заробітної плати, адже м. Київ та Київська область є регіонами з найвищим рівнем середньомісячної заробітної плати. Якісний аналіз складу населення України у 2010–2014 роках засвідчив, що внутрішня міграція населення України носить урбаністичний характер, тобто пов'язана із його переміщенням з сільської місцевості у міську.

Згідно даних Державної міграційної служби, у 2014 році громадянам України видано 8 932 дозволи на виїзд за кордон на постійне місце проживання (на 592 менше, ніж у 2013 р.), із них дорослим (за винятком пенсіонерів) — 4 512 дозволів, дітям — 1 405 дозвіл та пенсіонерам — 3 015 дозвіл.

Водночас, у 2014 році в Україну з-за кордону повернулося 2 366 громадян України, які попередньо отримали дозволи на виїзд за кордон на постійне місце проживання, з них дорослих (за винятком пенсіонерів) — 1 746 осіб, дітей — 106 осіб та пенсіонерів — 514. Найбільше грома-

дян України повернулося з Росії — 815 осіб або 34,5 % від загальної кількості, Ізраїлю — 418 осіб або 17,7 %, США — 256 осіб або 10,8 %, Молдови — 232 особи або 9,8 % та Німеччини — 148 осіб або 6,3 % від загальної кількості [3].

Отже, в цілому демографічна ситуація в Україні останніми роками різко погіршала, міграційні процеси не пом'якшують природний спад населення і тепер обидва компоненти працюють в “мінус”.

В сучасній західній соціології прийнято розподіляти цінності на “матеріальні” та “постматеріальні”. Матеріальні цінності дослідники пов'язують з економічними та фізичними потребами. Постматеріальні — з потребами в свободі, самовираженні, якості життя. На ціннісні виміри суспільства впливають як економічні чинники, так і культурні традиції країни. В даному дослідженні логіка формування розділу з базової захищеності була побудована на визначеності певного виду потреб, ступеня їх гостроти та вагомості. Житлово-комунальне господарство, охорона здоров'я, освіта, зайнятість та ринок праці, займає особливу роль місцевої структури матеріальної бази.

У січні–квітні 2015 р. підприємствами країни виконано будівельних робіт на суму 11,9 млрд грн, що у порівнянних цінах становить 67,4 % до обсягів будівництва у відповідному періоді попереднього року. Будівництво ж скоротилось на 26,1 %, у т. ч. житлових і нежитлових — на 5,3 % та 44,1 % відповідно. Будівництво інженерних споруд зменшилося на 39,2 %.

За рахунок коштів державного бюджету за січень–березень 2015 р. прийнято в експлуатацію 6,1 тис.м² загальної площі житла (0,4 % від загального обсягу), що на 79,2 % більше рівня відповідного періоду попереднього року. Нове будівництво, реконструкція та технічне переозброєння склали 85,6 % від загального обсягу виконаних будівельних робіт, капітальний і поточний ремонт — 6,8 % та 7,6 % відповідно.

Загальна площа прийнятого в експлуатацію житла за січень–березень 2015 р. порівняно з відповідним періодом попереднього року зменшилась на 19,3 %, при цьому без урахування площі, прийнятої відповідно до Порядку, — на 11,1 % (норма, яка давала можливість прийняти в експлуатацію самочинно побудовані об'єкти, відповідно до Порядку прийняття в експлуатацію об'єктів, збудованих без дозволу на виконання будівельних робіт, затвердженого наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 19.03.2013 № 95 та зареєстрованого у Міністерстві юстиції України 15.04.2013 за № 612/23144, припинила дію відповідно до пункту 9 розділу V “Прикінцевих положень” Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” 31 грудня 2013 р. При цьому статистичні дані за січень–березень 2014 р. містять інформацію щодо об'єктів самочинного будівництва, документи на прийняття в експлуатацію яких видали органи Держархбудконтролю України наприкінці 2013 р.).

Підприємствами чотирьох регіонів країни (м. Києва, Дніпропетров-

ської, Харківської та Полтавської областей) виконано більше половини (55,4 %) загального обсягу будівництва [8].

Слід зазначити, що більше третини загального обсягу житла введено у 3 регіонах — м. Києві, Львівській та Київській областях.

Не дивлячись на певні зусилля держави по реформуванню житлової сфери, результати в даний час украй незадовільні: ринок житла стагнує, загострилася проблема оплати комунальних послуг.

На перший план вишли проблеми подорожчання утримання житлового фонду для місцевих бюджетів і зростання вартості житлово-комунальних послуг для населення, особливо останніми роками.

У цілому по країні 14 % домогосподарств (12 % у містах та 18 % на селі) незадоволені або дуже незадоволені своїми житловими умовами. Не дуже задоволені своїм житлом 31 % домогосподарств. Порівняно з 2014 р. серед міських та сільських домогосподарств частка незадоволених або дуже незадоволених своїми житловими умовами скоротилася відповідно на 1,4 в. п. та 3 в. п.

Серед регіонів найнижчий ступінь задоволення житловими умовами повідомили домогосподарства Закарпатської, Кіровоградської, Одеської та Миколаївської областей (27–20 % незадоволених або дуже незадоволених).

На перший план вийшли проблеми подорожчання утримання житлового фонду для місцевих бюджетів і зростання вартості житлово-комунальних послуг для населення, особливо останніми роками.

У січні–лютому 2015 р. субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг призначено 293,4 тис. домогосподарств, що становило 102,6 % від загальної кількості домогосподарств, які звернулися за субсидіями (за рахунок тих, що звернулись за субсидіями у 2014 р., але призначено їм було тільки у 2015 р.), з них у міських поселеннях – 248,2 тис. домогосподарств, у сільській місцевості – 45,2 тис. домогосподарств.

Загальна сума призначених субсидій у січні–лютому 2015 р. становила 100,7 млн грн, з неї у міських поселеннях – 88,3 млн грн, у сільській місцевості – 12,4 млн грн [8].

Середній розмір призначеної субсидії на одне домогосподарство у лютому 2015 р. становив 326,4 грн.

Крім того, 26,0 тис. домогосподарств (54,9 % із числа тих, які звернулися) було призначено субсидії готівкою на відшкодування витрат для придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, з них у міських поселеннях – 10,4 тис. домогосподарств, у сільській місцевості – 15,6 тис. домогосподарств.

Середній розмір призначеної у лютому 2015 р. субсидії цього виду на одне домогосподарство становив 1369,6 грн.

У січні–лютому 2015 р. загальна сума субсидій готівкою, отриманих домогосподарствами на відшкодування витрат для придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, становила 8,1 млн грн. У той же час заборгованість населення з оплати житлово-комунальних послуг збільшилась

у лютому 2015 р. порівняно з січнем на 1,8 % і на кінець лютого 2015 р. становила 13277,1 млн грн, середній термін заборгованості населення за всі послуги склав 2,5 місяця.

У лютому 2015р. мали борг за три місяці та більше: за централізоване опалення та гаряче водопостачання – 30,8% власників особових рахунків, утримання будинків і споруд та прибудинкових територій – 20,1%, вивезення побутових відходів – 19,5%, газопостачання – 17,6%, централізоване водопостачання та водовідведення – 19,1% [8].

Необхідними умовами для здоров'я населення – це якісне медичне обслуговування. Отримувати за місцем проживання медичне обслуговування та освіти є важливою складовою соціальної безпеки окремої особи, міста та держави в цілому.

Найбільша частка населення, яке оцінило стан свого здоров'я як “добрий”, спостерігалась у Чернівецькій, Львівській, Івано-Франківській, Тернопільській, Закарпатській, Волинській та Київській областях (68–55 %), а найнижча – у Херсонській, Запорізькій, Полтавській, Донецькій, Черкаській, Харківській та Чернігівській областях (44–36 %). Для регіонів з низькою оцінкою стану здоров'я населення характерна вища, порівняно із середньою по країні, частка осіб похилого віку в структурі населення. При цьому для Запорізької та Харківської областей характерні також високі рівні урбанізації та розвитку промисловості [6].

Тенденція динаміки руху основних фондів по окремих галузях соціальної сфери у містах показує, високій ступінь зносу споруд і об'єк-

тів охорони здоров'я, освіти, культури.

Слід відзначити, що за січень–червень 2015 р. прийнято в експлуатацію: загальноосвітні навчальні заклади на 0,2 тис. учнівських місць, дошкільні навчальні заклади на 0,8 тис. місць, лікарні на 21 ліжко, амбулаторно-поліклінічні заклади на 1,2 тис. відвідувань за зміну, будинки відпочинку та пансіонати на 0,5 тис. місць тощо[8].

Один з найважливіших показників — це доходи населення, що характеризує рівень економічного та соціального стану та захищеності суспільства. Сенс цього поняття полягає в тому, що працюючим та членам їх сімей повинно бути гарантовано право на отримання достатнього мінімального доходу як на сьогоднішній день, так і в майбутньому для задоволення матеріальних потреб, доступності до якісної освіти, медичних послуг та відпочинку, що забезпечує нормальну життєдіяльність та можливість розвитку людини [4].

Не тільки в Україні, але і в інших країнах зростає значення державної політики у сфері праці обумовлене безліччю чинників економічного, науково-технічного, соціального характеру, пов'язаних з уповільненням зростання числа високооплачуваних робочих місць з повним робочим часом, повсюдним розширенням використання нових форм часткової, тимчасової зайнятості (обумовлюючих нестійкість отримання доходів, що збільшує ризик опинитися за межею бідності як в період трудової активності, так і після виходу на пенсію) [4].

Кількість зареєстрованих безробітних на кінець вересня 2015 р. становила 407,4 тис. осіб, або 24,5 % усіх безробітних працездатного віку, визначених за методологією Міжнародної організації праці (МОП). Допомогу по безробіттю отримували 78,0 % осіб, які мали статус безробітного.

Із загальної кількості безробітних майже дві третини (62,7 %) становили жінки.

Рівень зареєстрованого безробіття в цілому по країні порівняно з серпнем 2015 р. знизився на 0,1 в. п. і на кінець вересня п. р. становив 1,5 % населення працездатного віку. У сільській місцевості зазначений показник залишився на рівні попереднього місяця (1,8 % населення працездатного віку), а в міських поселеннях знизився на 0,1 в. п. і становив 1,4 % населення працездатного віку.

Навантаження зареєстрованих безробітних на 10 вільних робочих місць (вакантних посад) у цілому по країні зросло із 86 осіб на кінець серпня 2015 р. до 99 осіб на кінець вересня.

За сприяння державної служби зайнятості у січні–вересні 2015 р. було працевлаштовано 348,7 тис. осіб (30,7 % громадян, які мали статус безробітного у цьому періоді), у т. ч. у вересні п. р. — 37,2 тис. осіб проти 27,3 тис. осіб у серпні.

Частка працевлаштованих осіб порівняно з серпнем п. р. зросла на 1,9 в. п. і у вересні 2015 р. становила 7,6 % громадян, які мали статус зареєстрованого безробітного в цьому місяці.

Середньооблікова кількість безробітних, які отримували допомогу

по безробіттю у вересні 2015 р., становила 344,4 тис. осіб. Середній розмір допомоги по безробіттю становив 1387 грн, що дещо перевищує законодавчо визначений розмір мінімальної заробітної плати (1378 грн) [8].

Так, наприклад, в Одеській області у січні-березні 2015 року чисельність безробітного населення (за методологією МОП) склала 70,1 тис. осіб, чисельність економічно активного населення — 994,1 тис. осіб, що на 2,3 % менше в порівнянні з відповідним періодом минулого року. У загальній чисельності зайнятого економічно активного населення 96,5 % становлять особи працездатного віку, а 3,5 % — становлять особи, старші за працездатний вік.

За інформацією Одеського обласного центру зайнятості на 1 серпня 2015 р. статус безробітного мали понад 11,2 тис. осіб, з них 38,4 % (понад 4,3 тис. осіб) — мешканці сільської місцевості.

Рівень зареєстрованого безробіття на 1 серпня 2015 р. збільшився у порівнянні з відповідний періодом минулого року 0,06 відсоткових пункти і становить 0,76 %.

Найвищий рівень безробіття зафіксовано в Савранському (3,08 %), Красноокнянському (2,58 %), Миколаївському (2,30 %), Ананьївському (2,15 %), Любашівському (1,63 %), Іванівському (1,45 %), Фрунзівському (1,45 %) районах та м. Котовськ (2,43 %), найнижчий — у Комінтерновському (0,22 %), Овідіопольському (0,26 %), Біляївському (0,35 %), Татарбунарському (0,46 %), Ренійському (0,58 %) районах та у містах Южне (0,46 %), Одеса (0,50 %), Іллічівськ (0,55 %), Ізмаїл (0,62 %).

Потреба підприємств у працівниках за січень-липень 2015 року становила 2933 осіб, що на 18 % більше в порівнянні з відповідною датою 2014 року.

Кількість претендентів на одне вільне робоче місце в цілому по області на 1 серпня 2015 року становить 4 особи, що відповідає показнику минулого року.

Обсяги працевлаштування безробітних громадян у січні-липні 2015 року становили майже 13,0 тис. осіб, рівень працевлаштування у порівнянні з відповідним періодом минулого року зменшився на 6,3 в. п. і становив 38,6 %.

Протягом січня-липня 2015 року продовжувалась робота щодо створення сучасної, адаптованої до потреб суспільства державної системи професійної орієнтації населення. Профорієнтаційними послугами охоплено понад 106,0 тис. громадян, у т. ч. понад 30,5 тис. безробітних.

Працевлаштуванню громадян сприяла організація професійного навчання безробітних, яка здійснюється з метою зменшення дисбалансу на ринку праці. У звітному періоді за направленням центрів зайнятості навчались 6,1 тис. безробітних. Рівень працевлаштування після профнавчання склав 90,7 %. Під конкретне замовлення роботодавців проходили навчання понад 5,5 тис. безробітних, що становить 91,0 % від загальної кількості безробітних, які навчались[1].

В зазначених районах причинами високого рівня безробіття є скорочення обсягів виробництва, зниження товарообігу в сфері торгівлі в результаті впливу світової фінансової

кризи та значне зменшення вакансій.

Проте, зайнятість на ринку праці в регіонах сьогоднішньої України не є гарантією отримання гідних доходів: бідність працюючих - проблема, без вирішення якої важко розраховувати на якісно ефективнішу працю (що є основним чинником благополуччя країни). Для переважної частини населення провідних країн світу зайнятість залишається головним джерелом стабільних і передбачених доходів, базою, що забезпечує розширення обов'язкового і додаткового соціального страхування. Як правило, повна зайнятість забезпечує працівнику дохід вище офіційно встановленої межі бідності, що має стійку тенденцію до зростання у міру підвищення рівня освіти, кваліфікації і професіоналізму. У США, наприклад, серед зайнятого населення рівень бідності не перевищує 2,6 %, а серед працюючих осіб пенсійного віку — 1,4 % [10].

В Україні, навпаки, зайнятість все ще не забезпечує доходу вище за прожитковий мінімум одному з кожних чотирьох працівників. У січні—серпні 2015 р. розмір середньомісячної номінальної заробітної плати штатних працівників підприємств, установ, організацій (з кількістю працюючих 10 осіб і більше) порівняно з відповідним періодом 2014 р. збільшився на 16,9 % і становив 3975 грн.

Найнижчий рівень заробітної плати спостерігався у поштовій та кур'єрській діяльності, охороні здоров'я та наданні соціальної допомоги, текстильному виробництві, виробництві одягу, шкіри, виробів

зі шкіри та інших матеріалів, тимчасовому розміщенні й організації харчування і не перевищував 68 % від середнього по економіці.

У всіх регіонах середній розмір оплати праці був вищим за мінімальну заробітну плату, разом з тим лише у 4 з них заробітна плата перевищила середню по країні: у м. Києві — 6374 грн, Донецькій — 4803 грн, Дніпропетровській — 4211 грн та Запорізькій — 3993 грн областях. Найнижчий рівень заробітної плати спостерігався у Тернопільській, Чернівецькій та Херсонській областях і не перевищував 74 % від середнього по економіці.

Індекс реальної заробітної плати у січні—серпні 2015 р. порівняно з відповідним періодом 2014 р. становив 76,8 %. Упродовж січня—серпня 2015 р. загальна сума заборгованості з виплати заробітної плати збільшилася на 51,8 %, або на 684,2 млн грн, і на 1 вересня п. р. становила 2004,2 млн грн, що дорівнює 5,8 % фонду оплати праці, нарахованого за серпень 2015 р.

Збільшення загальної суми заборгованості відбулося за рахунок економічно активних підприємств. Упродовж січня—серпня п. р. заборгованість перед працівниками цієї категорії підприємств зросла на 57,7 % (на 552,9 млн грн) і на 1 вересня становила 1510,7 млн грн.

Серед видів діяльності найвагоміше збільшення суми невикраденої заробітної плати спостерігалось у добуванні кам'яного та бурого вугілля (на 346,7 млн грн), виробництві автотранспортних засобів, причепів і напівпричепів та інших транспортних засобів (на 60,9 млн грн), водо-

постачанні; каналізації, поводженні з відходами (на 58,0 млн грн), а також постачанні електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря (на 48,6 млн грн).

Збільшення суми боргу перед працівниками економічно активних підприємств спостерігалось у 21 регіоні країни, при цьому найвагоміше — у Луганській (на 456,3 млн грн), Харківській (на 56,4 млн грн) та Одеській (на 28,2 млн грн) областях.

Кількість працівників економічно активних підприємств, яким вчасно не виплачено заробітну плату, на 1 вересня 2015 р. становила 219,3 тис. осіб, або 2,7 % від середньооблікової кількості штатних працівників. Кожному із зазначених працівників не виплачено в середньому 6888 грн, що на 63,8 % більше від середнього розміру заробітної плати за серпень 2015 р. [8].

В умовах суспільної трансформації сучасної України особливо гостро постає питання формування повноцінної правової держави європейського типу. Нові внутрішні соціально-політичні умови, вимагають невідкладних дій щодо реального реформування системи правоохоронних органів. Послідовне удосконалення функціонування системи правоохоронних органів має поліпшити її роботу практично з усіх напрямів, але всі вони підпорядковані головному — забезпеченню прав і свобод людини. Тому, на сьогоднішній день, дуже актуальним є питання щодо визначення реального стану правопорядку, фізичної та правової безпеки людини з урахуванням громадської думки, суб'єктивної оцінки

населенням роботи правозахисних органів. Найбільше занепокоєння у громадян викликає небезпека на вулиці. Більшість респондентів (54,1 %) продовжує турбувати небезпека на вулиці ввечері, майже кожен п'ятий (22,4 %) відчуває себе у небезпеці на вулиці вдень [4].

За повідомленням прокуратури, протягом січня–вересня 2015 р. обліковано 430,6 тис. кримінальних правопорушень. Із загального числа зафіксованих правоохоронними органами кримінальних проявів 34,4 % — тяжкі та особливо тяжкі.

У загальній кількості злочинів 61,8 % становили злочини проти власності, 10 % — злочини проти життя та здоров'я особи, 4,9 % — злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інші злочини проти здоров'я населення, 4,5 % — злочини проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян, 4 % — злочини проти безпеки руху та експлуатації транспорту, 3,1 % — злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, 2,2 % — злочини проти громадської безпеки, 1,8 % — злочини проти правосуддя, 1,7 % — злочини проти громадського порядку та моральності, 1,5 % — злочини у сфері господарської діяльності, 1,2 % — злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина.

Протягом січня–вересня 2015 р. обліковано очевидних умисних вбивств і замахів на вбивство — 2593, умисних тяжких тілесних ушко-

дженів — 1942, згвалтувань і замахів на згвалтування — 231.

Кількість виявлених осіб, які вчинили злочини, становила 90,4 тис., з них жінки — 10,9 тис., неповнолітні — 4,4 тис. У загальній кількості виявлених осіб, які вчинили злочини, 31 % раніше вже ставали на злочинний шлях, із яких кожний другий мав не зняту або непогашену судимість, 13,4 % знаходились у стані алкогольного сп'яніння, 12,6 % вчинили злочин у групі. Питома вага працездатних осіб, підозрюваних у скоєнні злочинів, які на момент учинення злочину не працювали і не навчалися, становила 61,4 %, безробітних — 14,5 % [8].

Отже, останні роки Україна зіткнулася з проблемою внутрішньої фінансової незбалансованості системи соціальної політики, яка знайшла своє відображення на рівні забезпечення соціальних прав населення і загострилася з початком загальної соціально-політичної кризи. Не дивлячись на соціально-економічні відмінності, перед всіма регіонами України стоять, по суті, схожі проблеми: старіння населення; зниження рівня доходів населення; безробіття; низький рівень надання житлово-комунальних, освітніх послуг, послуг з охорони здоров'я тощо.

Прагнення України увійти в Європейську співдружність країн та у Європейський союз неможливе без створення системи правових, організаційних та інших заходів державних і недержавних установ та організацій, що впливатимуть та сприятимуть підтриманню соціальної стабільності в суспільстві, створенню умов для зростання добробуту

населення, забезпечення належного рівня та якості життя населення.

Важливу роль в управлінні регіональною соціальною сферою в демократичному суспільстві грає підтримка суб'єкт-суб'єктної практики міжсекторного партнерства.

За В. Якімцем, міжсекторне соціальне партнерство (МСП) — це специфічна форма соціальної взаємодії, простір міжсекторного соціального партнерства — це структуроване представлення різноманітних можливостей реалізації взаємодій між комбінаціями організацій, що в свою чергу представляють різні сектори суспільства, які розрізняються у вигляді багатовимірної сукупності, але взаємодоповнюють один одного, і пересічних функціонально значущих полів МСП (для будь-якої пари або всіх трьох секторів), що створюють синергетичний “потенціал” МСП і знаходяться побічно під впливом відповідних полів кожного сектору [9].

Кожен із трьох секторів, займаючи свою нішу в суспільстві, не надто прагне ділитися завойованими в ній позиціями з іншими секторами. Проте, залишаючись тільки в межах своєї ніші, сектор автономно не може вирішувати всіх завдань, що є для нього актуальними. Сутність міжсекторного партнерства полягає в налагодженні конструктивної взаємодії між трьома силами, діючими на суспільній арені країни, області, міста або іншої території — державними структурами, комерційними підприємствами і громадськими об'єднаннями. Представники кожного сектору мають різну нагоду і ресурси для участі у вирішенні про-

блем соціальної сфери. У них різні уявлення про саму природу соціальних проблем. Але, незважаючи на всі відмінності і пов'язані з ними суперечності, співпраця секторів необхідна: ні держава, ні бізнес, ні громадяни не можуть поодиноці подолати соціальну несправедливість і конфлікти.

Досвід міжсекторної взаємодії влади, бізнесу і громадських об'єднань в США та країнах ЄС з урахуванням сучасних реалій, історичних традицій, менталітету населення й законодавства може знайти застосування і в державному управлінні соціальною сферою в Україні. Це особливо важливо у зв'язку з тим, що: можливості бюджету регіонів і органів місцевого самоврядування обмежені; населення усе ще мало довіряє владі всіх рівнів; також наростає прагнення громадян самостійно вирішувати багато проблем на місцях нетрадиційними способами.

Висновки. Соціальна-політична та соціально-економічна криза призвела до низького рівня фінансової забезпеченості громадян та якості життя, а також до тяжких соціально-економічних наслідків: зниження рівня життя населення, розшарування суспільства за рівнем доходів, зростання бідності, безробіття, погіршення демографічної ситуації в країні, значна міграція економічно активного населення за кордон.

На сьогодні очевидним є той факт, що держава самостійно не в змозі забезпечити гідний рівень соціальних прав людини та підвищити якість життя населення, тому для вирішення цих питань необхідно консолідувати зусилля представни-

ків всіх трьох секторів (державного, бізнесового та громадського). Дана форма партнерства (міжсекторного) може стати основою забезпечення соціальних прав громадян та суттєво поліпшити взаєморозуміння між публічною владою і громадою на місцевому рівні.

Подальше наукове дослідження планується провести в напрямі аналізу зарубіжного та вітчизняного досвіду застосування міжсекторного партнерства у вирішенні виявлених в даній статті проблемних питань, щодо забезпечення соціальних прав людини в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Зайнятість* населення в Одеській області. Офіційний сайт Департаменту економічного розвитку і торгівлі Одеської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://gue.odessa.gov.ua/files/gue/moe/2015/7/na_sajt_lipen.pdf
2. *Мельникова А.* Аналіз стану національної економіки [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://finans.net.ua/content/view/13668/1/>
3. *Міграційний* профіль України 2010–2014. Сайт Державної міграційної служби України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dmsu.gov.ua/mihratsiinyi-profil/1077-mihratsiinyi-profil>
4. *Панченко М. М.* Удосконалення механізмів державного управління соціальною сферою на регіональному рівні: організаційний аспект: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / М. М. Панченко; В. о. Нац. акад. держ. упр. при Пре-

- зидентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр., Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Одеса: Б.в., 2009. — 20 с.
5. *Путило Н. В.* Основы правового регулирования социальных прав: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Н. В. Путило. — М., 199. — 192 с.
 6. *Самооцінка* населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги у 2014 році. Сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://finans.net.ua/content/view/13668/1/>
 7. *Соціально-демографічні* характеристики домогосподарств України у 2015 р. Сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
 8. *Соціально-економічне* становище України за січень–квітень 2015 року. Сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
 9. *Якимець В. Н.* Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы. — М., 2004. — 384 с.
 10. *Esping-Andersen G.* The three worlds of welfare capitalism. — Cambridge, 2006.

Кухарчук Петро Михайлович,
кандидат наук з державного управління,
доцент, професор кафедри суспільно-гуманітарних дисциплін Житомирського обласного інституту післядипломної педагогічної освіти.

Кухарчук Петр Михайлович,
кандидат наук по государственному управлению, доцент, профессор кафедры общественно-гуманитарных дисциплин Житомирского областного института последипломного педагогического образования.

Petro Mykhailovych Kukharchuk,
PhD in Public Administration, Dozent, Professor of the Dept. of Social and Humanitarian Disciplines, Zhytomyr Regional Institute of Continuing Pedagogical Education.



СОЦІАЛЬНЕ ПАРТНЕРСТВО У ПРОЦЕСІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті зроблена спроба аналізу ролі соціального партнерства у процесі реформування системи освіти в Україні. Охарактеризовано соціальний механізм управління, як чинник зовнішнього середовища до вимог освіти в контексті євроінтеграції.

Ключові слова: професійна освіта, управління освітою, соціальне партнерство, євроінтеграція.

СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО В ПРОЦЕССЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Аннотация. В статье предпринята попытка анализа роли социального партнерства в процессе реформирования системы образования в Украине. Охарактеризованы социальный механизм управления, как фактор внешней среды требованиям образования в контексте евроинтеграции.

Ключевые слова: профессиональное образование, управление образованием, социальное партнерство, евроинтеграция.

SOCIAL PARTNERSHIP IN THE PROCESS EDUCATION SYSTEM REFORMING IN UKRAINE

Abstract. The article presents the analysis of the role of social partnership in the process of education system reforming in Ukraine. The paper characterizes social mechanism of management as a factor of external environment to the education requirements in the context of European integration.

Keywords: professional education, education management, social partnership, European integration.

Постановка проблеми. Попри важливість соціального партнерства у сфері освіти, дослідженню його стану у професійній підготовці приділяється, на нашу думку, все ще недостатньо уваги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За останні роки світ побачили ґрунтовні праці переважно російських науковців [8; 10; 11; 12; 16; 17], предметом дослідження яких було: понятійно-термінологічний апарат проблеми соціального партнерства у професійній освіті, соціальний діалог і соціальне партнерство як засіб оновлення якості професійної освіти, як сучасний механізм організації нового зовнішнього середовища навчального закладу. У дослідженнях українських науковців з проблеми розвитку соціального партнерства А. Колот, С. Українця, Т. Ляшенко, О. Мірошниченко, М. Сороки, Л. Щербак, І. Дубровського [1; 6; 7; 9; 13; 14; 18] значна увага приділяється пошуку нових підходів до реформування професійно-технічної освіти на основі консолідації зусиль усіх заінтересованих сторін. Водночас проблемні питання розвитку соціального партнерства між ПТНЗ та ринком праці базуються на нормативно-правових доку-

ментах, відповідних листах державних органів центральної виконавчої влади та дослідженнях спостерігачів від міжнародних проектів в Україні.

У 1998 р. створено Конфедерацію роботодавців України з метою консолідації дій роботодавців щодо формування й реалізації узгодженої політики в соціально-економічній сфері, координування дій учасників щодо політики зайнятості, заробітної плати, соціального страхування, охорони праці, участі у переговорах з профспілками на національному рівні, делегування представників у Національну раду соціального партнерства, Національну службу посередництва і примирення. У 1999 р. вона вперше уклала Генеральну угоду з Кабінетом Міністрів України та профспілковими об'єднаннями України на 1999–2000 роки з метою регулювання виробничих, трудових і соціально-економічних відносин та забезпечення конституційних прав і гарантій працівників та роботодавців. В угоді сторони також визначили напрями та зобов'язання щодо створення дієвої системи соціального партнерства шляхом проведення попередніх консультацій та узгодження проектів з соціально-економічних питань, створення га-

лузових та регіональних об'єднань роботодавців та залучення їх представницьких органів до колективних переговорів і укладення відповідних угод, договорів.

Одним із кроків розбудови соціального діалогу (партнерства) на національному рівні є прийняття Закону України “Про соціальний діалог в Україні” [20] та відповідно до нього створення за Указом Президента України № 347/2011 “Про Національну тристоронню соціально-економічну раду” [19] Національної тристоронньої соціально-економічної ради, яка призвана розглядати серед інших і питання професійної підготовки робітничих кадрів. Відповідно до статті першої, вище зазначеного закону “соціальний діалог — процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин” [20]. На державному рівні видано Розпорядження КМУ від 21.01.2009 № 42-р “Питання управління окремими державними професійно-технічними навчальними закладами, підпорядкованими МОН” [21] та Розпорядження КМУ від 27.08.2010 р. № 1723-р “Про схвалення програми розвитку професійно-технічної освіти на 2011–2015 роки” [22], які максимально мають наблизити навчальні заклади до потреб економіки конкретного регіону,

підприємства; створити ефективну та гнучку систему підготовки робітничих кадрів, орієнтовану на соціально-економічний розвиток країни. Запроваджена децентралізація дозволить місцевому самоврядуванню приймати оптимальні рішення щодо підготовки робітничих кадрів та має посилити соціальне партнерство.

Мета статті. Проте, незважаючи на деякі досягнення в реформуванні системі освіти в Україні ситуація формування плідної взаємодії між закладами освіти та соціальними партнерами залишається складною із цілою низкою проблем, що потребують вирішення, як на державному (національному), регіональному так і на локальному рівнях (навчальний заклад — конкретний роботодавець).

Виклад основного матеріалу. Світовий досвід дозволяє переконатись, що досягнути злагоди у суспільстві та підвищити ефективність виробництва можна лише в умовах соціального миру та співробітництва між найманими працівниками і роботодавцями. Узгодження соціально-економічних інтересів між вказаними суб'єктами, а також між ними і державою утворює цілу систему суспільних відносин, які отримали у країнах з розвинутою ринковою економікою назву інституту соціального партнерства [4]. На практиці соціальне партнерство виступає в якості альтернативи всякій диктатурі класу або особи і є цивілізованим (мирним) методом розв'язання соціальних конфліктів. Метод розв'язання будь-яких конфліктів у системі соціального партнерства — компроміс, узгодження інтересів усіх об'єктів

трудова відносин шляхом мирних переговорів і взаємних поступок.

Соціальне партнерство у галузі освіти — відносно нова категорія, яка з'явилась у зв'язку зі зміною форм власності у нашій державі, мета якого полягає у особливому типі взаємодії професійно-технічних навчальних закладів із центральними та місцевими органами виконавчої влади, об'єднаннями роботодавців, профспілок, підприємствами різних форм власності й підпорядкування, органами служби зайнятості, іншими заінтересованими партнерами, направленої на максимальне узгодження інтересів всіх учасників цього процесу [18, с. 4]. У сучасних умовах навчальні заклади не в змозі задовольнити запити економічних секторів країни. Причин багато, серед яких: незадовільне ресурсне та фінансове забезпечення реформування освіти; відставання рівня професійної компетентності педагогічних працівників від зростаючих вимог до якості підготовки робітничих кадрів; невідповідність застарілої, морально та фізично зношеної матеріально-технічної бази вимогам інформаційно-технологічного розвитку; відсутність інформації про перспективи розвитку галузей економіки; неспрогнозованість потреб нових видів робіт у професійній підготовці кваліфікованих робітників відповідно до змісту праці галузі тощо.

Поняття “соціальне партнерство” в сучасній науковій літературі визначається науковцями у залежності від їх погляду на організаційну форму співпраці освітніх закладів з роботодавцями, їх взаємозв'язок та місце у педагогічній системі на-

вчального закладу з метою забезпечення навчального процесу саме тим умовам, які б забезпечили якість професійної освіти відповідно до вимог Державних стандартів освіти та запитів роботодавців, проте в науково-методичній літературі подано недостатню кількість різних систем соціального партнерства, організаційні форми його реалізації, не повною мірою визначені його роль і місце в педагогічній системі.

Словосполучення “соціальне партнерство” інтегровано від понять “соціальне”, що означає суспільне, тобто те, що відноситься до життя людей і їх відносин у суспільстві та “партнер” (від французького слова партія) — учасник спільної діяльності. Функціонування системи соціального партнерства здійснюється на трьохсторонній основі співпраці органів державної влади, підприємців і профспілок, яка спрямована на погодження інтересів і розв'язання проблем у соціально-трудова діяльності людей [3, с. 102]. Становлення системи соціального партнерства пройшло довгий і складний шлях. Засновниками концепції соціального партнерства є англійський економіст Дж. С. Міль, французькі економісти Ж. Б. Сей і Ф. Баста.

Відносини соціального партнерства мають колективний характер, в їх основі лежить колективний інтерес сторін. Колективний характер соціального партнерства виявляється в трьох аспектах: наявності колективного інтересу усіх суб'єктів у сфері застосування найманої праці; наявності колективних відносин у цій сфері; колективній структурі сторін соціального партнерства. На

сьогоднішній день найбільш розвинута система соціального партнерства існує в Німеччині, Австрії, Швеції. Меншою мірою вона розвинута в США і Японії. Системи соціального партнерства не має взагалі в слаборозвинених країнах. В практиці регулювання соціально-трудова відносин в Україні термін “соціальне партнерство” увійшов з кінця 1991 р.

На думку С. Українця — об’єктом соціального партнерства є всі питання соціально-економічного і трудового спектру, оскільки неможливо вмістити в одну чи кілька статей всі життєві напрями, з яких укладаються угоди соціальними партнерами; в законодавстві відсутній вичерпний перелік соціально-трудова відносин, крім індивідуальних трудових відносин, до соціально-трудова також відносяться відносини зайнятості, соціального страхування, соціального забезпечення, охорони здоров’я, професійної освіти, забезпечення житлом, регулювання ринку праці, ціноутворення на споживчому ринку тощо [15, с. 35].

В узагальненому розумінні предметом соціального партнерства може бути будь-яке питання соціально-економічного змісту в суспільному житті, щодо якого соціальні партнери вважають за потрібне досягти згоди. Тобто соціальне партнерство можна розглядати як принцип діяльності суб’єктів колективних трудових відносин і як правовий інститут. Соціальне партнерство як правовий інститут — це сукупність норм, що регламентують відносини між соціальними партнерами — трудовими колективами найманих працівників та їхніми представ-

никами (профспілками та іншими представниками) і роботодавцями та їхніми представниками, а також між об’єднаннями вказаних суб’єктів щодо врегулювання трудових і соціально-економічних відносин, питань професійної освіти у сфері застосування найманої праці й вирішенні колективних трудових спорів (конфліктів).

В енциклопедії освіти поняття “соціальне партнерство” визначається як система: 1) колективно-договірному регулювання соціально-трудова відносин між соціальними суб’єктами шляхом розроблення й реалізації спільних соціально-трудова договорів, програм чи угод на визначені терміни; 2) соціально-трудова відносин, що забезпечують оптимальний баланс та реалізацію основних інтересів різних соціальних груп; 3) інструментів і механізмів погодження інтересів учасників виробничого процесу: працівників і роботодавців [2, с. 848]. Предметом соціального партнерства є політика в соціально-трудова сфері та регулювання трудових відносин між сторонами. Мета — забезпечення інтересів учасників соціально-трудова відносин, вироблення та проведення узгодженої соціально-економічної та соціально-трудова політики. Економісти розглядають соціальне партнерство у двох аспектах: координація інтересів і досягнень компромісу на рівні суспільства в цілому і на рівні відносин всередині галузі, регіону, підприємства, окремими людьми.

Модель соціального партнерства як складної, цілеспрямованої, синергетичної, дворівневої адаптивної структури обґрунтовано російським

науковцем К. Чугаєвим [16]. Першим рівнем визначено педагогічну систему закладу, другим — комплекс традиційних та інноваційних організаційних форм соціального партнерства. Вченим виявлено, що соціальне партнерство є компонентом педагогічної системи закладу, що дозволяє реалізувати його на рівні функціональних обов'язків. К. Чугаєв стверджує, що соціальне партнерство є обов'язковою умовою забезпечення якості підготовки кваліфікованих робітників при переході на нові стандарти освіти на основі компетенцій [17, с. 25].

І. Дубровський розглядає соціальне партнерство як більш високий рівень соціального діалогу, який передбачає вирівнювання статутних позицій його суб'єктів шляхом відпрацьованості правових регуляторів, демократичних принципів управління, організаційної оформленості учасників соціально-партнерської взаємодії, їхніх представницьких структур, повної самоідентифікованості сторін зі своєю соціальною групою, усвідомленні спільності інтересів, цінностей, норм з останньою [1]. Спираючись на дане дослідження маємо можливість виокремити основні принципи побудови соціального партнерства між його суб'єктами: системність у спільному плануванні дій; прозорість та відкритість в оцінці дій кожного суб'єкта відносин; побудова спільних програм на взаємодовірі, оперативність в обміні інформації, взаємна відповідальність партнерів за свої дії.

Л. Щербак визначає “соціальне партнерство”, як результат цивілізованої діяльності, певної соціальної

технології, спрямованої на отримання кожною зі сторін взаємовигідних соціально-трудова відносин, є результатом кропіткої співпраці зацікавлених сторін [18, с. 4].

Аналіз наукових досліджень і реальної практики соціального партнерства дозволяє зробити висновок про те, що в умовах ринкової економіки лише в формі ефективної взаємодії з роботодавцями навчальний заклад має змогу реалізувати основну функцію — забезпечити ринок праці випускниками необхідної кількості та якості професійної підготовки. Водночас, навчальний заклад в умовах тісної взаємодії з роботодавцями має додаткові можливості. Насамперед, з'являється постійний доступ до інформації про стан ринку праці, що дає змогу уточнити структуру професій і спеціальностей усіх освітньо-кваліфікаційних рівнів, обсяги підготовки кадрів, визначити вимоги до професіограм і кваліфікаційних характеристик робітничих професій. По-друге, з'являється реальна можливість для того, щоб враховувати вимоги роботодавців до змісту професійної підготовки кваліфікованих робітників шляхом спільної розробки стандартів професійно-технічної освіти нового покоління, навчальних планів і програм на основі отриманої інформації про передовий досвід професійної діяльності в рамках професії. По-третє, відкриваються реальні можливості для організації практики учнів на обладнанні, діючому в сучасному поліграфічному виробництві, набуття учнями професійно-практичних та операційних компетенцій діяльності з принципово новою технікою,

інструментами, які використовують робітники в процесі професійної діяльності та на науковій основі їх функціонування. По-четверте, стає можливим організація систематичного стажування викладачів спецдисциплін і майстрів виробничого навчання на підприємствах з метою ознайомлення з інноваційними виробничими технологіями, формування у них окремих складових структури професійно-педагогічної компетентності. По-п'яте, підвищуються можливості для цільової підготовки кваліфікованих робітників з урахуванням регіонального компоненту розвитку економіки, що підвищує, в свою чергу, можливість працевлаштування випускників. Крім того, створюється механізм об'єктивної оцінки якості підготовки кваліфікованих робітників незалежними експертними комісіями шляхом поетапних кваліфікаційних атестацій. Насамкінець, створюються умови для спільних проектів, що дозволяють поповнити спецфонд, модернізувати матеріально-технічну базу, розробити стратегію розвитку навчального закладу.

З дугової сторони, система освіти зазнає великий соціальний тиск, який на наш погляд, умовно може бути презентований такими основними складовими [23, с. 27]: переорієнтація системи освіти на потреби ринкової економіки і відкритого суспільства; боротьба з бідністю шляхом підвищення справедливості системи освіти; фінансування стабільності, якості й доступності системи освіти; більш ефективне використання ресурсів; перегляд системи управління і підпорядкування.

Кожна з них складається із ряду притаманних їй компонентів, які в сукупності цілеспрямованими на реформування освіти і змушують її: або пристосовуватись до зовнішніх обставин, реалізуючи при цьому обслуговуючу функцію; або активно реагувати на зовнішні умови, змінюючи їх та виконуючи функцію цільової програмної дії на пом'якшення негативних соціальних явищ.

Як вважає В. Бурега, політична або краще сказати соціально-політична ідентифікація завжди пов'язана із самосвідомістю існування людини або групи в певному соціальному просторі, який більшою мірою визначається системою політичного або владного облаштування життя в даному просторі, тобто державною системою життя країни. Якщо ця система відповідає глибинним історичним і психокультурним архетипам даного простору, то поняття “країна” і “державна” співпадають в повсякденній масовій свідомості. У протилежному випадку вони існують окремо і полягають у конфлікті, явному або латентному [24, с. 11]. На жаль, сьогодні ще не знайшли застосування управлінські технології, які б забезпечували соціальну адекватність задачам, що стоять перед закладами освіти.

Актуалізації успадкованих і придбаних особливостей сучасної системи освіти сприяє вплив ряду факторів, які визначені вимогами зовнішнього середовища (насамперед, соціальним оточенням) і які пред'являються до освіти в контексті євроінтеграції. Головними серед них можна вважати такі: якість/ефективність: “підвищення якості та

ефективності системи освіти і підготовки”; справедливість: “забезпечення рівного доступу до системи освіти і підготовки”; управління: “відкриття системи освіти і навчання для широкого світу [23, с. 30]; проведення державної атестації закладів, установ, організацій та визначення ефективності їхньої діяльності, до 1 серпня 2016 року вжити заходів щодо оптимізації мережі установ, закладів, організацій, чисельності їх працівників, зокрема, реорганізації, об’єднання, ліквідації неефективних закладів, установ та організацій чи припинення їхньої діяльності [25]; продовження роботи з оптимізації мережі загальноосвітніх навчальних закладів, інших галузей бюджетної сфери, насамперед оптимізації мережі загальноосвітніх навчальних закладів із скороченням їх кількості (орієнтовно на 5 відсотків за рахунок об’єднання малокомплектних шкіл, зміни їх типу та/або ступеня, реорганізації тощо), підвищення наповнюваності класів, груп [26].

Висновки. Запропонований нами соціальний механізм управління покликаний удосконалити управлінські структури у сфері освіти, привести їх в стан адекватності соціальним цілям реформи. Функціонування механізму ґрунтується на відповідності економічних ресурсів, які контролюються державою, регіонами, органами місцевого самоврядування, соціальними партнерами, громадськими організаціями та можливостях рішення соціальних задач і проблем конкретного соціуму.

З урахуванням вищесказаного пропонується оновити соціальний механізм управління системою осві-

тою відповідно до наступного: якісна освіта означає, що учні та слухачі отримують основні знання і навички, необхідні для роботи і повсякденного життя, а також прищеплюють бажання і мотивацію вчитися протягом життя. Навчальні заклади повинні мати високі можливості до безперервного розвитку своєї діяльності, а також можливості задовольняти потреби різноманітних верств населення. Тому сьогоднішня модель освіти відрізняється від попередньої тим, що вона повинна мотивувати учнів і слухачів іти працювати на виробництво, а також пропонувати їм перспективи працевлаштування, а не просто готувати своїх вихованців до вступу у ВНЗ; справедливість також повинна отримати нове звучання в державній політиці. Вона більше не повинна асоціюватись як вимога до абсолютно єдиних вимог освітніх послуг. З іншої сторони, розвиток гнучких освітніх технологій для учнів і слухачів повинне бути ключовим елементом державної політики в сфері справедливості. Такий індивідуальний підхід вимагає відповідної гнучкості в плануванні навчальних програм, а також у визнанні додаткових навичок, в тому числі, наприклад отриманих в житті, на роботі та в інших умовах, які виходять за рамки формального навчання. Поряд з тим, передбачається створення навчальних закладів для тих, хто покинув навчання до отримання відповідних навичок, і для тих, хто бажає повернутися до навчання пізніше. Для України, особливо гостро стоїть питання балансу між справедливістю і потребою в диверсифікації послуг в освіті.

Відповідно до європейської парадигми навчання протягом життя, першочерговою метою є стимулювання в учнів бажання і пошуку можливостей вчитися поза навчальним закладом формальної освіти [23, с. 31].

Соціальну несправедливість неможливо подолати виключно одними політичними ініціативами у сфері освіти. Без тісної співпраці соціальної, виробничої і освітньої сфери справедливості досягти неможливо. В умовах стрімкого розвитку постіндустріального суспільства, соціальні механізми управління розвитком галузю освіти повинні постійно обновлятися, бути сприйнятливими до динаміки політичних і соціально-економічних процесів.

Соціальний механізм управління системою освіти може бути визнано адекватним, якщо застосований ним механізм відповідає сучасним вимогам зовнішнього середовища та враховує власну природу навчальних закладів як об'єктів управління системи освіти України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Дубровський І. М.* Система соціального партнерства як регулятор соціально-трудова відносин в умовах трансформації українського суспільства (соціологічний аналіз). Дисертація на здобуття наук. ступеня к-та соціологічних наук. Спец. 22.00.07 — “Соціологія управління” / І. М. Дубровський. — Х., 2001.
2. *Енциклопедія освіти* / Акад. пед. наук України; голов. ред. В. Г. Кремень. — К.: Юрінком Інтер, 2008. — 1040 с.
3. *Есинова Н. И.* Экономика труда и социально-трудова отношения: учеб. пособие. — К.: Кондор, 2003. — С. 102–133.
4. *Засади* соціального партнерства, вироблені МОП [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://studentam.net.ua/content/view/.../132/> — Назва з екрана
5. *Игнатъев Н. С.* Социальное партнерство как условие повышения качества подготовки специалистов в колледже: автореф. дис. ... канд. пед. наук. спец. 13.00.01 / Н. С. Игнатъев. — Казань, 2005. — 42 с.
6. *Колот А.* Соціально-трудова відносини: теорія і практика регулювання: монографія / А. Колот. — К.: КНЕУ, 2004. — 230 с.
7. *Ляшенко Т.* Соціальне партнерство: шлях до ринкової держави // Юрид. вісник. — 1999. — № 18. — 6–12 травня.
8. *Манец Т.* Социальное партнерство в системе профессионального образования как институциональное соглашение / Т. В. Манец // Автореф. дис. ... на соиск. уч. степени канд. пед. наук. спец.: 08.00.01 Экономическая теория. — Екатеринбург, 2009. — 45 с.
9. *Мірошниченко О.* Система показників стану соціального партнерства в Україні та її інформаційне забезпечення // Регіональні аспекти розвитку і розміщення продуктивних сил України: зб. наук. пр. — Вип. 7. — Тернопіль: Економічна думка, 2002. — С. 200–205.
10. *Олейникова О. Н.* Социальное партнерство в сфере профессионального образования / Нац. обсерватория профессионального образования Российской Федерации. — М.: Центр изучения проблем проф. образования, 2001. — 85 с.
11. *Протасов В.* Педагогические условия повышения качества подготовки

- ки спеціалістів на основі соціального партнерства / В. В. Протасов // автореф. дис. ... на соиск. уч. степени канд. пед. наук. — спец.: 13.00.08 Теория и методика профессионального образования. — Екатеринбург, 2002. — 43 с.
12. *Смирнов И. П.* Формирование механизма социального партнерства // Профессиональное образование. — 2003. — № 2. — С. 30–31.
 13. *Сорока М. Я.* Особливості розвитку початкової професійної освіти в умовах децентралізації в Російській Федерації. Дисертація на здобуття наук. ступеня к-та пед. наук. Спец. 13.00.04 — теорія і методика професійної освіти / М. Я. Сорока. — К., 2008.
 14. *Українець С.* Соціальне партнерство в Україні: перспективи законодавчого регулювання // Україна: аспекти праці. — 1998. — № 2. — С. 22–25.
 15. *Українець С.* Соціально-трудові відносини в Україні: зміст і розвиток // Україна: аспекти праці. — 1999. — № 3. — С. 35–41.
 16. *Чугаев К.* Социальное партнерство как условие обеспечения качества начального профессионального образования / К. А. Чугаев // автореф. дис. ... на соиск. уч. степени канд. пед. наук. — спец.: 13.00.08 — теория и методика профессионального образования. — Новосибирск, 2009. — 41 с.
 17. *Чугаев К.* Обеспечение качества профессионального образования в условиях социального диалога / К. А. Чугаев // Профессиональное образование. — 2004. — № 9. — С. 25–26.
 18. *Щербак Л. В.* Створення системи соціального партнерства у сфері професійно-технічної освіти: метод. рекомендації / Л. В. Щербак. — К.: Геопринт, 2008. — 45 с.
 19. *Указ* президента України № 347/2011 “Про Національну тристоронню соціально-економічну раду”. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13309.html> — Назва з екрана.
 20. *Закон* України “Про соціальний діалог в Україні” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2862-17> — Назва з екрана.
 21. *Розпорядження* КМУ від 21 січня 2009 р. № 42 “Питання управління окремими державними професійно-технічними навчальними закладами, підпорядкованими МОН” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://news.yurist-online.com/laws/2040/> — Назва з екрана.
 22. *Розпорядження* КМУ від 27 серпня 2010 р. № 1723-р “Про схвалення програми розвитку професійно-технічної освіти на 2011–2015 роки” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1723-2010-%F0> — Назва з екрана.
 23. *Габор Халаш.* Образовательная политика: новые вызовы и возможности: практич. руководство по гос. политике. — К., 2002. — С. 26–36. http://www.icps.com.ua/doc/lg_rus
 24. *Бурега В. В.* Социально-адекватное управление: концептуализация модели: монография. — Донецк, 2005. — 171 с.
 25. *Закон* України “Про державний бюджет України на 2016 рік” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/928-19> — Назва з екрана.
 26. *Закон* України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/911-19>

Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна, головний науковий співробітник Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України, доктор наук з державного управління.

Пархоменко-Куцевил Оксана Игоревна, главный научный сотрудник Института проблем государственного управления и местного самоуправления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, доктор наук по государственному управлению.

Oksana Igorevna Parkhomenko-Kutsevil, chief researcher of the Institute of Problems of Public Administration and Local Self-Government National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, doctor of public administration.



МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ПУБЛІЧНОСТІ В СИСТЕМІ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті розглянуто поняття принципу публічності, визначено роль принципу публічності в системі публічної служби. Крім того, автором наголошено на важливості забезпечення принципу публічності при формуванні та розвитку кадрів публічної служби. Запропоновані шляхи реалізації зазначеного принципу в системі публічного управління.

Ключові слова: принцип, професіоналізм, державна служба, державні службовці, публічна служба, публічні службовці, механізми формування кадрового потенціалу системи публічної служби, відбір, добір кадрів.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ПУБЛИЧНОСТИ В СИСТЕМЕ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ В УКРАИНЕ

Аннотация. В статье рассмотрено понятие принципа публичности, определена роль принципа публичности в системе публичной службы. Кро-

ме того, автором отмечена важность обеспечения принципа публичности при формировании и развитии кадров публичной службы. Предложены пути реализации указанного принципа в системе публичного управления.

Ключевые слова: принцип, профессионализм, государственная служба, государственные служащие, публичная служба, публичные служащие, механизмы формирования кадрового потенциала системы публичной службы, отбор, подбор кадров.

METHODOLOGICAL ASPECTS OF REALIZATION OF THE PRINCIPLE OF PUBLICITY IN THE SYSTEM OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF CADRE POTENTIAL OF PUBLIC SERVICE IN UKRAINE

Abstract. The article analyzes the concept of the principle of publicity, the role of the principle of openness in public service. In addition, the author emphasizes the importance of the principle of publicity in the formation and development of public service personnel. The author suggested ways to implement this principle in the system of public administration.

Keywords: principle, professionalism, civil service, civil servants, public service, public servants, the mechanisms of formation of personnel potential of the public service system, selection, recruitment.

Постановка проблеми. Якість, результативність та ефективність суспільних реформ залежить від якості кадрового потенціалу системи публічної служби, оскільки саме фахівці та управлінці розробляють, аналізують, приймають, реалізують державно-управлінські рішення. Без людського фактору система публічного управління не існуватиме. На даний час актуалізується питання створення потужного кадрового складу публічної служби, який б мав не тільки відповідну освіту й досвід роботи, а й постійно самоудосконалювався.

Стратегією сталого розвитку “Україна–2020”, затвердженого указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, передбачено здійснення реформування державної служби

та оптимізація системи державних органів [9]. Це, в свою чергу, передбачає професіоналізацію кадрів системи публічної служби, формування дієвого корпусу публічних службовців в Україні.

Водночас, відповідно до Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45, основними цілями реалізації державної кадрової політики на 2012–2020 роки [7] є, у тому числі: розроблення механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, працівників фінансово-економічної сфери, здібних випускників вищих навчальних закладів; формування дієвого кадрового резерву на зайнят-

тя керівних посад у сферах державного управління; підготовка та професійний розвиток вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство у проведенні адміністративної та економічної реформ [7].

Таким чином, підкреслюється важливість проблеми якості кадрів системи публічної служби. Водночас постає проблема основних засад формування кадрів в системі публічної служби, зокрема, методів, принципів, механізмів тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні засади формування та розвитку кадрів в системі державної служби аналізують політологи, правники, психологи, соціологи, фахівців в системі державного управління в Україні та за кордоном. У тому числі: Г. Атаманчук, Ю. Битяк, Н. Гончарук, С. Дубенко, І. Лопушинський, В. Малиновський, Н. Нижник, О. Оболенський, О. Окіс, В. Олуйко, Є. Охотський, А. Рачинський, С. Серьогін, А. Сіцинський, О. Турчинов, С. Хаджирадева, В. Шилова, О. Якубовський та ін. Зазначені автори аналізують обґрунтовують проблеми сучасної системи державної служби, визначають пріоритети розвитку кадрів державної служби, основні кадрові технології тощо.

Проблеми визначення принципу публічності аналізується правниками як основи формування судового процесу [2; 12]. Так, ряд авторів, у тому числі М. Говорун [2] зауважує, що публічність — це принцип кримінального процесу, яким визначають-

ся вимоги цілеспрямованої процесуальної активності та ініціативності суб'єктів, уповноважених на ведення кримінального процесу, спрямований на виявлення злочинів та осіб, які їх вчинили, кримінальне переслідування таких осіб, прийняття загальнообов'язкових кримінально-процесуальних рішень за власним розсудом та захист прав і законних інтересів осіб, які беруть участь у справі, з метою досягнення завдань кримінального судочинства.

Водночас, **серед невіршених раніше частин загальної проблеми** є системний аналіз теоретичних аспектів реалізації принципу публічності в системі формування та розвитку кадрового потенціалу публічної служби в Україні.

Метою статті є обґрунтування механізмів реалізації принципу публічності в системі формування та розвитку кадрового потенціалу публічної служби в Україні.

Виклад основного матеріалу. Слід зазначити, що у філософському словнику поняття “принцип” (від лат. *principium* — початок, основа, виникнення, першоджерело) аналізується як основне вихідне положення будь-якої теорії чи вчення, вихідні засади пояснень чи керівництва до дії [11].

Принцип — основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи права, державного устрою тощо. Принцип притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх

особливу роль у структурі широкого кола явищ [3, с. 489].

У державному управлінні принципи розглядаються як прояви закономірностей, відношення або взаємозв'язки суспільно-політичного характеру й інших груп елементів державного управління, викладені у вигляді певного наукового положення, що застосовується в теоретичній і практичній діяльності у сфері державного управління.

Таким чином принципи у системі публічної служби – сукупність закономірностей, базових засад, на яких ґрунтується зазначена система.

До основних принципів публічної служби належать: верховенства права; законності; професіоналізму; патріотизму; доброчесності; ефективності; забезпечення рівного доступу; політичної неупередженості; прозорості та стабільності.

Проаналізуємо наукові підходи до поняття “принцип публічності”.

На думку С. Федорова принцип гласності та принцип публічності, які взаємодіють, а, можливо, зливаються. Він вважає, що: 1) гласність може виступати як деякий інструмент реалізації публічності, якщо держава бажає досягти в інформаційному просторі бажаної мети; 2) гласність може мати обмеження щодо державної та комерційної таємниці; 3) публічність не лише породжує наявність оприлюднення доступу, а й реалізує пряме забезпечення державою такого доступу, вона повинна являтися основою взаємозв'язку громадського суспільства з державною владою [10, с. 964–968].

Визначення публічності формулює Л. Савченко: під “публічністю”

доцільно розуміти саме доведення результатів діяльності суб'єктів фінансового контролю до відома громадськості шляхом опублікування цих результатів у пресі, повідомлення через інші засоби масової інформації тощо [8, с. 76].

На думку В. Олійник [6], принцип публічності державного управління, який передбачає: доступність державного управління для громадян; відкритість функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування; громадський контроль; судовий контроль за дотриманням у процесах державного управління конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян.

Принцип публічності характеризує міру доступності державного управління для громадськості та підприємницьких структур, відкритість органів державної влади та місцевого самоврядування до процесів формування конкурентного підприємництва в системі внутрішньої торгівлі, громадський та судовий контроль за дотриманням у справах державного управління інноваційним розвитком внутрішньої торгівлі України конституційно закріплених інтересів суспільства, підприємницьких структур, прав і свобод громадян [1, с. 275].

Таким чином, публічність передбачає доведення інформації до зацікавлених осіб, відповідних державних органів, а у певних випадках, передбачених законодавством таке інформування є обов'язковим. Враховуючи відкритість інформації, вона повинна бути доступною до широкого кола осіб, тому до неї висуваються певні вимоги – лаконіч-

ність, зрозумілість, точність, суттєвість. Тобто інформація не повинна ускладнюватися подробицями, якщо вони не відображають її сутність.

Принцип публічності є одним з базових у функціонуванні системи публічної служби. Він забезпечує не лише отримання інформації про діяльність публічного службовця, його дані про доходи та результати роботи, а й забезпечує можливість громадськості побачити неупередженість публічного службовця, його чесність, особливо це стосується виконання Закону України “Про запобігання корупції”.

Далі у дослідженні проаналізуємо чинну нормативно-правову базу щодо забезпечення принципу відкритості.

У чинному Законі України “Про державну службу” (від 16.12.1993 р.) державна служба ґрунтується на таких основних принципах: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов’язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об’єднань громадян. Таким чином, принципів відкритості, публічності державної служби у чинному законі не визначено [4].

Натомість у Законі України “Про державну службу” (нова редакція від 10.12.2015 р.) визначений принцип прозорості, який передбачає відкри-

тість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків визначених Конституцією та законами України [5]. Принцип публічності у зазначеному Законі відсутній. Однак, у нормах Закону України “Про державну службу” (нова редакція від 10.12.2015 р.) існує ряд норм, які передбачають реалізацію принципу відкритості. Це норми, зокрема, щодо діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби, публічному звітуванні тощо.

Принцип публічності передбачає відкритість та прозорість при реалізації механізмів та процедур формування й розвитку кадрів системи публічної служби України. Тобто надає можливість кожному громадянину України працювати в системі публічного управління, а також мати інформацію про добір та призначення публічних службовців на будь-які посади.

До основних механізмів та процедур формування й розвитку кадрів системи публічної служби України слід віднести наступні: відбір кадрів, мотивація, адаптація, підготовка та підвищення кваліфікації, формування кадрового резерву.

На жаль, на даний час зазначені процедури та механізми проводяться або формально, або “закрито”. Так, конкурси на заміщення вакантних посад мають формалізований вигляд і не є прозорими. З’ясувати чому був призначений на певну управлінську посаду той чи інший кандидат неможливо. Теж саме відбувається при кар’єрному зростанні, формуванні кадрового резерву, проведенні щорічної оцінки службовців, їх атестації.

На наш погляд, виникла нагальна потреба усі механізми та процедури формування й розвитку кадрів системи публічної служби України зробити відкритими, прозорими. Це надасть можливість кожному громадянину, наприклад, при призначенні на посаду побачити результати тестування претендента або його персональні заслуги та досягнення. При кар'єрному зростанні також продемонструвати його особисті результати у досягненні певних цілей.

Так, відповідно до нової редакції Закону України "Про державну службу" передбачено формування Комісії з питань вищого корпусу державної служби (стаття 14). Засідання Комісії проводяться прозоро, оголошення про їх проведення, порядок денний, протоколи таких засідань та висновки Комісії оприлюднюються на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України. Таким чином, забезпечується принцип прозорості при доборі вищого корпусу державних службовців [5].

Водночас, на нашу думку, доцільно ввести оцінювання публічних службовців громадськістю та населення через он-лайн анкети або заповнення певних паперових форм, що дає можливість оцінювати якість роботи саме цього фахівця та прийняти об'єктивне рішення з питання його кар'єри або преміювання тощо.

Згідно зі статтею 45 нової редакції Закону України "Про державну службу" [5] передбачено публічний звіт керівника органу виконавчої влади. Керівники органів виконавчої влади щорічно виступають з публічним звітом про підсумки діяльності

відповідного державного органу за участю представників громадських рад, громадських об'єднань, організацій роботодавців, професійних спілок, некомерційних організацій, експертів відповідних галузей та засобів масової інформації. Інформація про проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади розміщується не пізніше як за тиждень до звіту та після нього на офіційному веб-сайті відповідного органу виконавчої влади та в засобах масової інформації [5].

Разом з тим, не передбачено наслідки такого звіту, а також не визначено критерії (форми) оцінювання звіту керівника органу виконавчої влади громадськістю та іншими представниками громадянського суспільства.

Принцип публічності у реалізації будь-яких кадрових технологій щодо формування кадрового складу публічних службовців є важливим, адже дає можливість налагодити постійний та плідний діалог між публічним службовцем та населенням країни. Це дає можливість відкрити систему публічної служби, яка на даний час, на жаль є поки що закритою та спрямувати її на надання якісних адміністративних послуг населенню.

На нашу думку, актуалізується проблема розробки та прийняття Кодексу про публічну службу України, де потрібно передбачити поняття "публічна служба", складові цієї служби, умови прийняття та формування, а також основні принципи її формування, зокрема, відкритості, прозорості та публічності будь-яких кадрових процедур, механізмів, тех-

нологій. У свою чергу такий підхід не тільки забезпечить формування професійної публічної служби, а й поверне довіру населення до владних інституцій, змінить імідж органів влади та сформує ефективний дієвий діалог між громадськістю та органами влади.

Висновки. Кадровий капітал є основою у будь-якій системі, оскільки людина управляє системою, виробляє, приймає та реалізує рішення, а також здійснює діяльність задля досягнення певних результатів. Тому, кадри в системі публічної служби відіграють виключну роль в державно-управлінській діяльності.

Одним з базових принципів забезпечення системи публічної служби професійними кадрами є принцип публічності. Зазначений принцип повинен бути відображений у чинній нормативно-правовій базі.

На нашу думку, доцільно передбачити принцип публічності у діяльності не лише державних службовців, а й у посадових осіб місцевого самоврядування. Цей принцип забезпечить оприлюднення результатів реалізації кадрових технологій (відбору, проходження конкурсів, оцінювання результатів діяльності), а також публічність звітів результатів роботи та отриманих прибутків. Тому, доцільно розробити Кодекс законів про публічну службу, де передбачити реалізацію зазначеного принципу.

У перспективі подальших розробок є аналіз основних принципів публічного управління, а також інноваційних підходів до механізмів формування та розвитку кадрів системи публічної служби за кордоном.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Андрійв Н. М.* Організація державного управління інноваційним розвитком вітчизняного підприємництва у системі внутрішньої торгівлі / Н. М. Андрійв // Глобальні та національні проблеми економіки. — 2015. — № 4. — С. 274–279.
2. *Говорун Д. М.* Поняття принципу публічності та його нормативний / Д. М. Говорун [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://nauka.nulau.org.ua/download/el_zbirnik/1/Govorun.pdf
3. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. / наук.-ред. редколегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. — Т. 2. — К.: НАДУ, 2011. — 692 с.
4. *Закон України про державну службу* від 16.12.1993 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>
5. *Закон про державну службу* від 10.12.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571
6. *Олійник В. В.* Принципи побудови та функціонування системи державного управління післядипломною освітою / В. В. Олійник [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.investplan.com.ua/pdf/15_2014/28.pdf
7. *Указ Президента України* “Про стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки” від 1 лют. 2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>
8. *Савченко Л. А.* Правові основи здійснення фінансового контролю / Л. А. Савченко. — К.: Юрінком Інтер, 2008. — 504 с.
9. *Стратегія сталого розвитку* “Україна–2020”: Указ Президента України

- від 12 січн. 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>
10. Федоров С. Є. Принцип гласності у державному фінансовому контролі: межі трансформації / С. Є. Федоров // Форум права. — 2012. — № 4. — С. 963–969 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: archive.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2012-4/12fcekmt.pdf 25
11. *Філософія*: мислителі, ідеї, концепції: підручник / В. Г. Кремень, В. В. Ільїн. — К.: Книга, 2005. — 528 с.
12. Ярмак І. М. Поняття і зміст принципів публічності, законності, компетентності / І. М. Ярмак // Наше право. — 2014. — № 1. — С. 174–180.

УДК: 004.853:35.08

Акімов Олександр Олексійович,
кандидат наук з державного управління, доцент, начальник відділу правового забезпечення Національної служби посередництва і примирення.

Акимов Александр Алексеевич,
кандидат наук по государственному управлению, доцент, начальник отдела правового обеспечения Национальной службы посредничества и примирения.

Alexander Alexeyevich Akimov,
PhD in Public Administration., Associate professor, head of the legal department of The National Mediation and Conciliation Service.



ПРОФЕСІЙНІ КОМПЕТЕНЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ЧИННИК МОДЕРНІЗАЦІЇ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Анотація. У статті розглянуто питання застосування компетентнісного підходу в системі вищої освіти, модернізації змісту української освіти, узгодження його із сучасними потребами суспільства та інтеграції до світового освітнього простору. Зокрема розглянуто психологічну готовність державного службовця до професійної діяльності у євроінтеграційних умовах в контексті компетенційного підходу.

Ключові слова: державна служба, державне управління, компетенції, євроінтеграція, психологічна готовність до професійної діяльності.

ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ КОМПЕТЕНЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ КАК ФАКТОР МОДЕРНИЗАЦИИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы применения компетентностного подхода в системе высшего образования, модернизации содержания украинского образования, согласование его с современными потребностями общества и интеграции в мировое образовательное пространство. Кроме того рассмотрено психологическую готовность государственного служащего к профессиональной деятельности в евроинтеграционных условиях в контексте компетенционного подхода.

Ключевые слова: государственная служба, государственное управление, компетенции, евроинтеграция, психологическая готовность к профессиональной деятельности.

THE PROFESSIONAL COMPETENCE OF CIVIL SERVANTS AS A FACTOR OF MODERNIZATION OF HIGHER EDUCATION

Abstract. The article deals with the application of competence approach in higher education, modernization of Ukrainian educational content, matching it with the contemporary needs of society and integration into the world educational space. Also considered psychological readiness of the civil servant to the profession in terms of European integration in the context of competence approach.

Keywords: public service, public administration, competence, European integration, psychological readiness to professional activity.

Постановка проблеми. Європейський досвід засвідчує, що компетентнісний підхід допомагає надавати державним службовцям не лише певний обсяг конкретних державно-управлінських знань, але й відповідних психологічних знань, управлінської культури і практики країн-членів ЄС для процесу прийняття рішень у національних та наднаціональній інституційних системах Європейського Союзу. Окрім того, теоретична підготовка стосовно особливостей становлення й розвитку інституцій ЄС, правової системи ЄС, правових актів у різних сферах внутрішнього ринку ЄС і вдосконалення практичної здатності проводити системний аналіз з урахуванням досвіду вирішення аналогічних питань у країнах-кандидатах та членах Євросоюзу є чинником психологічної адаптації державного службовця до професійної діяльності в умовах інтеграції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить що компетент-

нісний підхід до професійної діяльності є предметом багатьох досліджень таких авторів, як: О.Акімов, С. Бушуєв, С. Вещіков, Н. Володіна, К. Єзерська, І. Зимня, С. Калашнікова, О. Лебедев, В. Клименко, М. Пальчик, Н. Печенюк, І. Попок, О. Помету, С.Рубінштейн, В. Рибалка, О. Сартакова, Н. Тализіної, В. Шадріков, А. Хуторський. Але питання впливу євро інтеграційних процесів на розвиток компетентнісного підходу в навчанні державних службовців залишаються малодосліджуваними.

Метою статті є дослідження компетентнісного підходу у навчанні та готовності державного службовця до професійної діяльності у євро інтеграційних умовах.

Виклад основного матеріалу. В сучасному суспільстві зміст освіти відіграє ключову роль у розбудові національної системи освіти України, забезпеченні її інноваційного розвитку, приведенні у відповідність до

європейських та світових стандартів. Одним зі шляхів модернізації змісту української освіти, узгодження його із сучасними потребами суспільства, інтеграції до світового освітнього простору є орієнтація на компетентнісний підхід та створення ефективних механізмів його запровадження. У зв'язку з цим зростає роль вищих навчальних закладів (далі – ВНЗ) у підготовці і випуску висококваліфікованих спеціалістів в галузі державного управління.

Переорієнтація сучасної вищої освіти на європейські стандарти передбачає насамперед підготовку компетентного фахівця, здатного практично діяти, застосовувати індивідуальні техніки й досвід успішних дій у ситуаціях професійної діяльності та соціальної практики. Ніколи питання про компетентність не постає так гостро, як у випадку, коли мова йде про професійне становлення спеціаліста в галузі державного управління.

Застосування компетентнісного підходу в системі вищої освіти не замінює традиційну для вітчизняної освіти систему “знання, уміння, навички”, а створює передумови для більшого та гнучкішого наближення результатів освіти до потреб і вимог ринку праці, подальшого розвитку освітніх технологій та системи освіти в цілому. За своєю природою компетентнісний підхід у навчанні й освіти є цільовим. Навчається не просто спеціаліст широкого профілю, а людина, яка буде добре вміти виконувати абсолютно конкретне коло робіт в галузі державного управління. Тому на нашу думку, варто розглядати компетентнісний підхід як

один з чинників модернізації вищої освіти.

Сучасна ринкова економіка вимагає появи нових спеціалістів, що володіють такими якостями як активність, креативність, комунікаційність, уміння працювати з людьми, самостійність, мобільність, конкурентоздатність. Адже завдання сучасної вищої освіти полягає не тільки в тому, щоб дати професійні знання, а й у тому, щоб підготувати фахівця, який глибоко розуміє і знає свою роль у суспільстві, вміє творчо використовувати здобуті знання на практиці, вміє працювати з людьми, у колективі, цінує колективний досвід, прислухається до думки колег, критично оцінює досягнуте та вільно спілкується іноземною мовою.

Отже, майбутній професіонал повинен володіти прагненням до самоосвіти протягом всього життя, освоїти нові технології, розуміти можливості їх використання, вміти приймати самостійні рішення, адаптуватися в соціумі і майбутньому професійному середовищі, працювати в команді, бути готовим до перевантажень, стресових ситуацій і вміти швидко з них виходити. У зв'язку з цим підготовка компетентних фахівців є одним із пріоритетних завдань сучасної професійної освіти.

Виховання такої соціально і професійно активної особистості вимагає від педагогів сучасної вищої школи застосування абсолютно нових методів, прийомів і форм роботи. Щоб сформувати компетентного випускника ВНЗ в усіх потенційно значущих сферах професійної освіти і власне життєдіяльності, необхідно застосовувати активні методи

навчання, технології, що розвивають, перш за все, пізнавальну, комунікативну і особистісну активність сьгоднішніх студентів та слухачів. Слід зазначити, що при всій затребуваності компетентісного підходу поки що не склалося серед науковців єдиного і стійкого розуміння як самої сутності підходу, так і його основних понять “компетентність” і “компетенція”.

Загальними для всіх визначень компетенції є розуміння її як здатності особистості справлятися з різними задачами. Поняття “компетенція” включає не тільки когнітивну й операційно-технологічну складові, але й мотиваційну, етичну, соціальну, поведінкову сторони (результати освіти, знання, уміння, систему ціннісних орієнтацій). Ці сторони тісно пов’язані в структурі загальної компетенції особистості, тому кожний компонент може впливати на розвиток інших компонентів [10, с. 191–192]. Компетенція проявляється в умінні здійснювати вибір, виходячи з адекватної оцінки своїх можливостей в конкретній ситуації, і пов’язана з мотивацією на неперервну освіту.

У формуванні компетенції вирішальну роль відіграє не лише зміст освіти, але також і освітнє середовище ВНЗ, організація освітнього процесу, освітні технології, включаючи самостійну роботу студентів тощо. Компетентність — інтегрована здатність особистості, яка набута у процесі навчання. Вона охоплює: знання, уміння, навички, досвід, цінності та ставлення, які можуть цілісно реалізуватися на практиці, тому компетентність не може бути зведе-

на лише до фактичних знань. Таке розуміння компетентності склалося у працях Н. Тализіної, Н. Печенюк, В. Шадрікова. Коли йдеться про компетентність як наслідок оволодіння знаннями, навичками, досвідом, акцент робиться на тому, якими повинні бути ці знання, навички і досвід. Коли ми розглядаємо компетентності як особистісні новоутворення, то на перший план висуваються питання структури цих новоутворень, компонентів їх складових і зв’язків цих компонентів [19, с. 10]. А. Хуторський визначає компетентність як володіння людиною відповідною компетенцією, що включає її особистісне ставлення до неї і до предмету діяльності.

З позиції іншого вченого В. Клименка компетентність виступає як характеристика успішності навчання, а компетенції — як цілі навчального процесу. На його думку це дозволить по-новому розглядати якість освітнього процесу у ВНЗ [4]. О. Пометун розглядає компетентність як спеціальним шляхом структуровані набори знань, умінь, навичок, спроможностей й ставлень, що дозволяють майбутньому фахівцю визначити, тобто ідентифікувати і розв’язувати незалежно від контексту проблеми, що є характерними для певного напрямку професійної діяльності [19].

З точки зору О. Лебедева компетентність в освіті — це рівень освіченості [8]. Отже, компетентність у певній діяльності — це набір усього того, що дає змогу людині успішно впоратися з цією справою. Загальною ідеєю компетентісного підходу є компетентісно-орієнтована осві-

та, яка спрямована на комплексне засвоєння знань та способів практичної діяльності, завдяки яким людина успішно реалізує себе в різних галузях своєї життєдіяльності [5, с. 57]. За О. Лебедєвим компетентнісний підхід — сукупність загальних принципів організації освітнього процесу і оцінки освітніх результатів [8].

Компетентнісний підхід передбачає чітку орієнтацію на майбутнє, яка проявляється у можливості побудови своєї освіти з врахуванням успішності в особистісній і професійній діяльності. Компетентнісний підхід дозволяє: — перейти в професійній освіті до орієнтації на застосування й організацію знань; — покласти в основу стратегію підвищення гнучкості на користь розширення можливостей працевлаштування і виконання завдань; — орієнтувати людську діяльність на нескінчену розмаїтість професійних і життєвих ситуацій [12, с. 17].

Побудова освітнього процесу на основі компетентнісного підходу передбачає: — постановку освітніх цілей в контексті розвитку у студента та слухача здатності самостійно розв'язувати проблеми в сфері професійної діяльності; — відбір змісту професійної підготовки в освітньому процесі, який спирається на цілісне уявлення про сукупність навчально-професійних задач; — організацію освітнього процесу, яка спрямована на створення умов для формування у студентів досвіду самостійного розв'язання пізнавальних, комунікативних, організаційних, моральних та інших проблем професійної діяльності; — оцінку досягнутих результатів, яка передбачає альтернативу

перевірці нормованих змістових одиниць — оцінку компетентності студента [16, с. 6]. Новий погляд на стандарти освіти передбачає розвиток у майбутніх фахівців певного набору компетентностей.

Підготовка спеціаліста повинна забезпечувати формування таких груп компетенцій: — академічних компетенцій — знання й уміння з вивчених дисциплін, здібності й уміння вчитися; — соціально-особистісних компетенцій — культурно-ціннісні орієнтації, знання ідеологічних, моральних цінностей суспільства і держави, уміння дотримуватися їх; — професійних компетенцій — знання й уміння формулювати проблему, розв'язувати задачі, розробляти плани і забезпечувати їх виконання в обраній сфері професійної діяльності. Проблема впровадження компетентнісного підходу вимагає одночасного перетворення і змісту, і форм освітнього процесу. Причому змінені форми повинні забезпечувати студентам не стільки знання про компетенції, скільки виконання діяльності на її основі протягом всього часу навчання, а зміст складе предметну основу цієї діяльності.

Тому процес компетентнісної освіти повинен забезпечити: — внутрішню мотивацію учіння як джерело саморуху; — самоорганізацію в процесі навчальної діяльності як умову оволодіння цілісною діяльністю; — самодиференціацію, що дозволяє кожному визначати свій рівень засвоєння того чи іншого навчального матеріалу; — досягнення студентами особистісно значущих результатів. Освіта, орієнтована лише на отримання знань, означає сьогодні

орієнтацію на минуле. Необхідність модернізації вищої освіти дозволяє виділити такі ключові (базові) компетентності випускника ВНЗ: 1) прийняття активної життєвої і професійної позиції; 2) орієнтація на соціальне і професійне самовизначення і самореалізацію, здатність до самоорганізації; 3) освоєння основних професійних навичок, практичних умінь у професійній сфері; 4) формування й володіння професійними цінностями й якостями, що відповідають загальнолюдським нормам; 5) досягнення сучасного загальнокультурного рівня і сформованість професійної культури [17].

Дослідники проблеми компетентнісного підходу доводять, що ключові, життєві компетенції виконують низку функцій, а саме: сприяють досягненню успіхів у житті; підвищують рівень якості функціонування суспільних інститутів; дають змогу особистості адаптуватися до життєвого різноманіття в умовах відкритого світового простору [3].

Тому розглянемо системний характер процесів розвитку державних службовців в контексті вимог європейської інтеграції, який, на нашу думку, найкраще забезпечується системою професійного навчання державних службовців. А обґрунтоване й раціональне поєднання умов розвитку та вимог щодо його зорієнтованості й суті, стимулює еволюційний розвиток особистості управління державного органу у тісному зв'язку з євроінтеграційними процесами. Слід додати, що взаємозв'язок і взаємодія розвитку особистості державного службовця і євроінтеграційних вимог слугують чинниками форму-

вання потреби державних службовців у навчанні з питань європейської та євроатлантичної інтеграції [14, с. 11]. Завдання, які встановлюються європейськими вимогами перед цими виконавцями конкретизують потреби у навчанні кадрів з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, актуалізують наявні ресурси та засоби, визначають орієнтацію на задоволення навчальної потреби всього персоналу чи конкретної особи [18, с. 14]. А безпосередньо джерелом потреби у навчанні державних службовців слугують вимоги щодо європеїзації державного управління, які умовно поділяються на інституційні та особистісні.

Так, потреба в самовдосконаленні [18] виникає тоді, коли на орган державної влади і, водночас на державного службовця покладаються вперше нові функції або завдання щодо реалізації інтеграційних заходів, планів дій і програм. Щойно зазначене потребує від виконавців розвитку якостей, спрямованих на задоволення духовних потреб, що кореспондують із європейськими цінностями; підвищення культурно-освітнього рівня відповідно до європейського виміру. Вимога щодо демократизації суспільно-політичного життя й розбудови громадянського суспільства в Україні зумовлює розширення участі громадськості в процесах прийняття рішень і загострюється потребу в розвитку комунікативних умінь та навичок державного службовця у площині ведення діалогу з громадянами, спілкування на широкій загал, упередження та розв'язання конфліктів, ведення переговорів й досягнення домовленостей.

Оскільки самовдосконалення має свої обмеження — наявність суб'єктивного підходу до вибору напрямів, шляхів і засобів удосконалення, відсутність комплексності, обмеженість особистих мотивів і стимулів, то актуалізується потреба в професійному навчанні. Важливість задоволення останньої пояснюється вимогами щодо вдосконалення системи державного управління з позицій європейського виміру. Виконання цього важливого завдання під силу висококваліфікованим фахівцям і професіоналам з міждисциплінарною освітою з питань європейської інтеграції. Зрозуміло, що отримати таку освіту можна лише в спеціалізованому навчальному закладі з відповідними програмами, наприклад Національній академії державного управління при Президентіві України та її регіональних інститутах. Безпосередньо про наявність потреби в організованому й керованому навчанні за європейськи зорієнтованими програмами й курсами свідчить розрив між реалізованою професійною компетенцією державного службовця та євроінтеграційними вимогами. Останні охоплюють перевагу євроінтеграційного вектора у внутрішній та зовнішній політиці, що означає прагнення жити в просторі європейських цінностей; взаємодоповнюваність ринкової та соціальної складової в економіці, що забезпечується непорушністю права власності та свободи підприємництва тощо [13, с. 279]. Частковий перелік завдань не знижує їх вагомість, а, навпаки, свідчить про необхідність комплексного підходу до зменшення розриву між європейськи зорієнто-

ваними вимогами й особистісними компетенціями державного службовця в рамках навчання.

Виникнення потреби в підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації державного службовця — учасника євроінтеграційних процесів викликає тоді, “коли їм необхідна допомога для здійснення певних змін у роботі в межах графіка й відповідно до необхідних стандартів центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування” [18, с. 17]. Щойно зазначена потреба надзвичайно загострюється за умови наближення вітчизняних стандартів державного управління до європейських стандартів. В цих умовах перед кожним рівнем державно-управлінської ієрархії ставляться певні завдання, на основі яких формуються вимоги до професійно-особистісних якостей державного службовця. Тому реалізація потреби в підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації пов'язана з підвищенням ефективності й компетентності державних управлінців шляхом розвитку здібностей визначати проблему, розробляти й ухвалювати компромісні рішення, досягати загальної згоди, проводити консультації й переговори. Специфіка розвиваючого процесу у форматі підвищення кваліфікації визначається: необхідністю формування програм та курсів відповідно до кола проблем, які вирішуватиме державний службовець; певними термінами, відведеними для отримання знань й практичного відпрацювання відповідних умінь та навичок. Окрім зазначеного важливим є психологічний супровід

розвитку особистості державного службовця в системі професійної освіти. Адже європейська інтеграція як важлива складова й, одночасно, характеристика культурно-цивілізаційної системи значно впливає як на окремого громадянина, так і на всю спільноту. Це проявляється у зміні соціальної реальності через виникнення нових соціальних ролей, нових видів діяльності і групових норм, а також шляхом появи великої кількості невизначених соціальних ситуацій, внаслідок яких, особа взагалі не має визначених приписів щодо мети й результатів своєї діяльності [2, с. 107].

Ефективність розвиваючого процесу значною мірою залежить від його спрямування. При цьому слід враховувати зміну навчальної парадигми: від інформативної до розвивальної [15, с. 51]. Внаслідок навчально-освітніх парадигмальних змін розвиток особистості державного службовця пов'язаний з вирішенням нових завдань (В. Кремень): формування "інтеграційної" свідомості в частині розуміння особистої важливості в процесах зближення з країнами Європейського Союзу; формування або активізація психологічної установки на навчання упродовж життєдіяльності; оволодіння сучасними технологіями навчання та освоєння знань; набуття або удосконалення умінь та навичок з реалізації теоретичних знань у професійній діяльності; формування у державного службовця інноваційного типу дій та мислення; раціональне співвідношення теоретичної і практичної складових у навчанні й освіті; підготовка професіоналів, здатних

функціонувати в глобальному життєвому та професійному, як реальному, так і віртуальному, просторі. За цих умов вбачається актуальним збереження відчуття патріотизму, ідентифікації себе як громадянина держави Україна [7].

Налагодження ефективної діяльності в рамках європейської інтеграції значною мірою залежить від розвитку здібностей державного службовця, його потреб та інтересів. Здібності перебувають у тісному взаємозв'язку з потребами, більше того, вкупі із схильностями, нахилами, бажаннями й прагненнями здібності детермінують ті чи інші потреби. Останні слугують джерелом соціально-психологічної активності державного службовця, відображають його стан і рівень розвитку. Здібності й потреби особистості поєднуються в діалектично суперечливу пару, оскільки "реалізація здібностей призводить до задоволення потреб і, навпаки, потреби адекватно реагують на розвиток здібностей" [6, с. 47]. У контексті вимог європеїзації державного управління доцільно говорити про здібності державного службовця як європейськи зорієнтовані діяльнісні потреби і потреби як цілеспрямовані здібності для самооцінки, управління психоемоційним станом, прийняття рішень, спілкування й самостійного мислення.

Доцільно згадати тезу С. Рубінштейна щодо ролі внутрішньої позиції як внутрішньої умови, через яку переломлюється вплив зовнішнього середовища. В контексті досліджуваної проблеми вплив на ставлення державного службовця до профе-

сійної діяльності в умовах євроінтеграції відбувається в рамках вимог європеїзації державного управління. Важливим є те, що професійне самовизначення має кілька аспектів, які зумовлені віком, досвідом, освітою, мотивами, життєвими й професійними цілями державного службовця. Тобто його внутрішня позиція щодо європейських справ може як формуватися вперше, так і коригуватися у процесі взаємодії із національними та європейськими інституціями, в системі державної служби та під час навчання в системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. І від того, який характер – розвиваючий чи формуючий носитиме навчання, значною мірою залежатиме чіткість, конкретність й адекватність внутрішньої позиції державного службовця відносно євроінтеграційних процесів, бачення своєї участі у виконанні вимог європеїзації і, як наслідок, визначення особистісно-професійної ролі й місця в них.

Специфіка розвитку дорослої людини та імперативний характер завдань з реалізації проєвропейських заходів дещо змінюють і послідовність стадій формування внутрішньої позиції державного службовця. Якщо, за твердженням С. Рубінштейна, в юнацькому віці стадії вибору професії співвідносяться як “хочу” – “можу” – “треба” [9, с. 26], то в системі державної служби першочергово актуалізується стадія “треба”. Якщо внутрішня позиція знаходиться під впливом імперативу “треба”, то на практиці це означає перехід від створення умов і мотивації для розвитку особистості державного службов-

ця до штучного втручання у процес його саморозвитку й професійного визначення. Тобто знання цих стадій необхідно для формування системи мотивації і, з її допомогою, організації методологічно правильного розвиваючого процесу, який передбачав би також використання стадій “хочу” й “можу”. Трансформація вказаних етапів в особисту психологічну установку державного управлінця сприяють активізації його творчих здібностей, допомагають співвіднести власний потенціал з професійними цілями.

Висновки. Узагальнюючи значимо, що передумови розвитку особистості державного управлінця мають дуальний характер, оскільки, з одного боку, охоплюють визначення кола, змісту й характеру вимог європеїзації державного сектору, а з іншого – передбачають наявність відповідних професійних, психолого-педагогічних, соціальних і навчальних умов. У свою чергу вимоги щодо європеїзації державного управління, формуючи завдання для різних ієрархічних рівнів державного управління і конкретизуючи перелік професійно-особистісних умінь та навичок необхідних для їх виконання, стають фактором розвитку фахівця з євроінтеграційних процесів. Таким чином умови розвиваючого процесу сприяють професійному, освітньому й культурному росту державного службовця, а вимоги щодо європеїзації слугують фактором розвиваючого процесу. Основою розвитку державного службовця є його внутрішня позиція як система реально діючих мотивів по відношенню до євроінтеграційних процесів,

самоусвідомлення та відношення до себе у контексті вимог європеїзації державного управління.

Таким чином можемо зробити висновок, що компетентнісний підхід є одним із сучасних підходів до розробки змісту освіти. Компетентнісний підхід у вищій освіті – методологічний напрямок системно-діяльнісного підходу до змісту підготовки спеціалістів, в основі якого лежать категорії “компетентність” і “компетенція”. З введенням компетентнісного підходу до системи вищої освіти у ВНЗ з’являється можливість якісних змін у підготовці випускників, перепідготовці та підвищенні кваліфікації державних службовців. Такий підхід у системі підготовки вищої освіти сприяє підвищенню рівня компетентності студентів та слухачів, зокрема їхньої мобільності і стійкості до життєвих викликів.

Оскільки знання, уміння, навички й відношення самі по собі ще не роблять випускника або державного службовця компетентним, що є причиною відсутності основи для психологічної готовності до професійної діяльності в умовах європейської інтеграції. Підґрунтям для появи щойно згаданої готовності слугують професійні компетенції та компетентності, які виокремлюються внаслідок інтеграції елементів соціально-психолого-індивідуального, діяльнісного і генетичного вимірів особистості державного службовця в єдине ціле. Чинником упорядкування, структурування і трансформації властивостей державного службовця у професійні компетенції слугують імперативи європеїзації дер-

жавного управління, вимоги щодо налагодження ефективного співробітництва у державному, суспільному і міжнародному секторах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Акімов О. О.* Аналіз навчальних програм професійної підготовки державних службовців в умовах євроінтеграції / О. О. Акімов // Науково-виробничий журнал: Класичного приватного університету 2009. – № 3. – С. 175–160. – (Серія “Держава та регіони”).
2. *Біла книга національної освіти України* / Т. Ф. Алексеєнко В. М. Аніщенко Г. О. Балл та ін.; за заг. ред. акад. В. Г. Кременя; НАПН України. – К.: Київськ. ун-т ім. Бориса Грінченка, 2011. – Вид. 3. – 342 с.
3. *Драч І. І.* Компетентнісний підхід як засіб модернізації змісту вищої освіти / І. І. Драч // Проблеми освіти: [наук. зб.] / кол. авт. – К.: Ін-т інновац. технологій і змісту освіти МОН України. – 2008. – Вип. 57. – С. 44–48.
4. *Клименко В. А.* Образование в современном обществе: проблемы и перспективы развития: монографія / В. А. Клименко. – Минск: БНТУ, 2007. – 294 с.
5. *Зеер Э. Ф., Павлова А. М., Сьманюк Э. Э.* Модернизация профессионального образования: компетентностный подход: учеб. пособие. – М.: Московский психолого-соц. институт, 2005. – 216 с.
6. *Клепиков О. І., Кучерявий І. Т.* Творчі резерви особи (Курс практичної філософії). – К.: Вища школа, 1995. – 163 с.
7. *Кремль В. Г.* Формування особистості професіонала в контексті вимог ХХІ століття // Педагогічний процес: Теорія і практика педагогічної

- психології: Зб. наук. пр. — К., 2005. — Вип. 3. — С. 10–20.
8. *Лебедев О. Е.* Компетентностный подход в образовании // Шк. технологии. — 2004. — № 5. — С. 3–12.
 9. *Лукина В. С.* Исследование мотивации профессионального развития // Вопросы психологи. — № 5. — 2004. — С. 25–32.
 10. *Мойсеюк Н. Є.* Педагогіка: навч. посібник / Н. Є. Мойсеюк. — [5-те вид.]. — К., 2007. — 656 с.
 11. *Мухина С. А. Солов'єва А. А.* Современные инновационные технологии обучения. — М.: ГЭОТАР-Медиа, 2008. — 360 с.
 12. *Новікова Л. М.* Болонський процес у дії кредитно-модульної системи навчання: навч. посіб. / за ред. М. І. Приходько, С. Т. Золотухіна. — Павлоград: ЗПШУ, 2006. — С. 17.
 13. *Основи європейської та євроатлантичної інтеграції України: навч. посіб.* / В. В. Говоруха, В. Г. Бульба, Ю. П. Сурмін та ін.; за заг. ред. академіка НАН України В. П. Горбуліна. — К.: ДП “Євроатлантикінформ”, 2006. — 416 с.
 14. *Підвищення кваліфікації державних службовців: вивчення потреби та організація навчання: зб. наук. пр. / кол. авт.* — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 148 с.
 15. *Протасова Н. Г.* Теоретичні основи навчання державних службовців у системі підготовки та підвищення кваліфікації: навч.-метод. посіб. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 160 с.
 16. *Разработка программ подготовки профессорско-преподавательского состава к проектированию образовательного процесса в контексте компетентностного подхода: монография / под ред. Г. А. Бордовского, Н. Ф. Радионовой, А. В. Тряпицына.* — СПб.: Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2010. — 243 с.
 17. *Розвиток вищої освіти України в умовах глобалізації // Держава та регіони.* — 2009. — № 1. — С. 211–218.
 18. *Теоретико-методологічне обґрунтування і методика вивчення потреби в навчанні державно-управлінських кадрів з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України: монографія / В. Г. Понеділко, О. М. Хмелевська, Ю. О. Молчанова; за заг. ред. В. І. Лугового, В. Г. Понеділко.* — К.: Вид-во НАДУ, 2005. — 84 с.
 19. *Чернова Ю. К.* Технология реализации компетентностного подхода при подготовке специалистов // Вектор науки ТГУ. — №1 (1). — 2010. — С. 10–14.



Шехірев Володимир Рафаїлович,
аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, заступник голови Мар'їнської райдержадміністрації Донецької області.

Шехирев Владимир Рафаилович,
аспирант кафедры государственного управления и местного самоуправления Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, Марьинская райгосадминистрация Донецкой области, заместитель председателя.

Vladimir Rafailovich Shekhiryev,
aspirant of the Dept. of Public Administration and Local Self-Government of the Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Maryinsky district administration Donetsk region, Deputy Chairman.



Івашутін Сергій Володимирович,
благодійна організація “Благодійний фонд “Допомога Дніпра”, юрист.

Ивашутин Сергей Владимирович,
благотворительная организация “Благотворительный фонд “Помощь Днепра”, юрист.

Ivashutin Sergiy Volodymyrovych,
charitable organization “Charity Fund “Help Dnieper”, lawyer.

УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЗАХИСТОМ НАСЕЛЕННЯ ТА ТЕРИТОРІЙ ВІД НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРУ

Анотація. У статті аналізуються характер та масштаби техногенних загроз національній безпеці України, зокрема з'ясовано, що на державному

рівні не вирішуються завдання захисту населення, об'єктів економіки, національного надбання від надзвичайних ситуацій техногенного або іншого характеру. Аналіз причин такого стану обумовлює вжиття з боку держави адекватних заходів, суть яких полягає у створенні цілісної системи захисту населення і територій від НС техногенного характеру та проведення виваженої державної політики з цих питань. Доведено, що пріоритетами національних інтересів України в техногенній сфері повинні стати забезпечення техногенно-безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів.

Ключові слова: державне управління, надзвичайна ситуація, техногенна безпека, захист населення, захист територій, техногенна катастрофа.

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ЗАЩИТОЙ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА

Аннотация. В статье анализируются характер и масштабы техногенных угроз национальной безопасности Украины, в частности выяснено, что на государственном уровне не решаются задачи защиты населения, объектов экономики, национального достояния от чрезвычайных ситуаций техногенного или иного характера. Анализ причин такого состояния обуславливает принятие со стороны государства адекватных мер, суть которых заключается в создании целостной системы защиты населения и территорий от ЧС техногенного характера и проведения взвешенной государственной политики по этим вопросам. Доказано, что пріоритетами национальных интересов Украины в техногенной сфере должны стать обеспечение техногенно безопасных условий жизнедеятельности граждан и общества, сохранение окружающей природной среды и рациональное использование природных ресурсов.

Ключевые слова: государственное управление, чрезвычайная ситуация, техногенная безопасность, защита населения, защита территорий, техногенная катастрофа.

IMPROVEMENT OF PROTECT THE POPULATION AND TERRITORIES FROM EMERGENCY SITUATIONS OF TECHNOGENIC CHARACTER

Abstract. The article analyzes the nature and extent of man-made threats to the national security of Ukraine, in particular, found that at the state level can not be solved the problem of protection of population, economic facilities, national heritage from man-made emergencies or otherwise. Analysis of the causes of this state makes the adoption by the government of adequate measures, the essence of which is to create an integrated system to protect the population and territories

from emergency situations of technogenic character and conduct of sound public policy in this regard. It is proved that the priorities of national interests of Ukraine in the field of man-made should be to ensure technologically secure conditions of life of citizens and society, the preservation of the environment and rational use of natural resources.

Keywords: public administration, emergency, technogenic safety, protection of the population and territories protection, technological disaster.

Постановка проблеми. Більшість з техногенних та природних небезпек є характерними для України, що несуть потенційну загрозу для благополуччя держави, її громадян. Незважаючи на небезпечний техногенний потенціал в Україні досить часто не застосовуються конкретні необхідні заходи з метою попередження своєчасної ліквідації даних небезпек та загроз. Про актуальність обраного напрямку дослідження свідчить прийняття Закону України від 7 червня 2012 р. № 4909-VI “Про Загальнодержавну цільову програму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013–2017 роки” та Регіональних цільових соціальних програм розвитку цивільного захисту [1].

Відсутність загальноприйнятих поглядів щодо цільових, функціональних, організаційних та інших складових механізмів державного управління у сфері цивільного захисту призвела до недосконалості та суперечливості чинного законодавства у зазначеній сфері; низької дієздатності державного управління, не зовсім задовільного стану цивільного захисту як системи забезпечення безпеки життя і діяльності людини; загострення соціально-політичної ситуації, демографічної кризи.

Пріоритетами національних інтересів України в техногенній сфері повинно стати забезпечення техногенно-безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розв’язання проблем управління захистом населення та територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, сталого розвитку та забезпечення прийняттого рівня техногенної безпеки, вивчення окремих екологічних аспектів державного управління у сфері охорони довкілля зробили вчені: Б. Данилишин, В. Ковтун, А. Степаненко, І. Кринична, Г. Ситник, М. Сицінська, В. Тютюнник, Б. Гамалюк, В. Костенко, Н. Клименко, В. Малюга, В. Юхновський, В. Мариненко та ін. [2–10] показує, що на теперішній час система захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій як складова системи національної безпеки неефективна.

Мета статті. На основі аналізу управління захистом населення та територій від надзвичайних ситуацій техногенного характеру намітити шляхи удосконалення та оптимізації роботи з підвищення рівня техногенної безпеки в Україні.

Виклад основного матеріалу. У сучасному суспільстві значне місце займають проблеми захисту населення від впливу різноманітних факторів. Ріст темпів господарської діяльності, кількості комерційних великих промислових підприємств (об'єктів) ускладнених технологічних процесів, застосування нових, не завжди безпечних, виробництв значно впливає на кількість виробничих та техногенних катастроф, що призводить до травматизму і людських жертв. Особливу небезпеку на сьогодні являє також і тероризм, який може виражатися у найбільш непередбачуваних формах впливу на населення.

Стаття 3 Конституції України визначає, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека в Україні є найвищою соціальною цінністю. Тому одним із пріоритетних напрямків діяльності усіх органів виконавчої влади є попередження загибелі людей та надання допомоги постраждалим під час надзвичайних ситуацій [11].

Державна політика у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру здійснюється на принципах пріоритетності завдань, спрямованих на рятування життя і збереження здоров'я людей і довкілля та безумовного надання переваги раціональній і превентивній безпеці. Основні фактори, які загрожують міжнародній, державній та особистій безпеці, за своїм походженням є транснаціональними і не можуть бути ефективно ліквідовані за допомогою односторонніх дій.

Сьогодні змінився характер небезпеки і загрози, який носить більш

комплексний, взаємозв'язаний характер. Це викликає необхідність вироблення підходів до забезпечення комплексної безпеки, під якою розуміється стан захищеності людини і оточуючого природного середовища від усієї сукупності небезпек, що їм загрожують.

Термін “техногенна безпека” наведено у Кодексі цивільного захисту України. Він означає: “відсутність ризику виникнення аварій та/або катастроф на потенційно небезпечних об'єктах, а також суб'єктах господарювання, що можуть створити реальну загрозу їх виникнення. Техногенна безпека характеризує стан захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного характеру. Забезпечення техногенної безпеки є особливою (специфічною) функцією захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій” [12].

Отже, техногенні джерела небезпеки — це передусім небезпеки, які пов'язані з використанням: транспортних засобів; експлуатацією підіймально-транспортного обладнання; горючих, легкозаймистих і вибухонебезпечних речовин та матеріалів; використанням процесів, що відбуваються при підвищених температурах та підвищеному тиску; використанням електричної енергії; хімічних речовин; випромінювання (іонізуючого, електромагнітного, акустичного); зброї; бактерій та організмів, створених методами генної інженерії. Також, потужним техногенним процесом є спалювання вихлопного палива.

У зв'язку з використанням все більших енергетичних потужностей люди змушені концентрувати енер-

гію на невеликих ділянках, причому найчастіше в межах міст та інших населених пунктів. Йде просторова концентрація синтетичних хімічних сполук, більша частина котрих отруйна. Внаслідок цього різко зросло забруднення навколишнього середовища, знищення лісів, опустелювання, все більше людей гине внаслідок аварій на виробництві і транспорті.

Нинішній рівень техногенної безпеки в країні зумовлений здебільшого надмірним техногенним навантаженням на природне середовище, який створювався протягом радянського періоду розвитку. Суттєві диспропорції у розміщенні продуктивних сил, що існували упродовж тривалого часу, призвели до того, що в Україні техногенне навантаження на природне середовище у 4–5 разів перевищувало аналогічний показник розвинених країн. При цьому розораність земель складала 80 % від усіх сільськогосподарських угідь, а обсяг води, що використовувався у технологічних процесах, у 2–5 разів перевищував рівень використання порівняно з розвиненими країнами. Надмірна концентрація промисловості та сільського господарства зумовила катастрофічне забруднення повітря, води й ґрунтів, а масштаби екологічних змін створили реальну загрозу життю та здоров'ю громадян.

Сьогодні щорічно виникають тисячі тяжких надзвичайних ситуацій техногенного характеру, внаслідок яких гине велика кількість людей, а матеріальні збитки сягають кількох мільярдів гривень. Нині в багатьох областях України у зв'язку з небезпечними природними явищами,

аваріями і катастрофами обстановка характеризується як дуже складна. Тенденція зростання кількості природних і, особливо, техногенних надзвичайних ситуацій, вагомість наслідків об'єктивно примушують розглядати їх як серйозну загрозу безпеці окремої людини, суспільства та навколишнього середовища, а також стабільності розвитку економіки країни.

Руйнівну силу техногенних катастроф у деяких випадках можна порівняти з військовими діями, а кількість постраждалих значною мірою залежить від типу, масштабів, місця і темпу розвитку ситуації, особливостей регіону і населених пунктів, що опинились в районі події, об'єктів господарської діяльності. Несподіваний розвиток подій веде до значного скорочення часу на підготовку рятувальних робіт і їх проведення.

Сьогоднішні кризові процеси в Україні супроводжуються радикалізацією політичної боротьби, в результаті якої відбуваються захоплення, в т. ч. із застосуванням зброї, урядових і державних установ, об'єктів, що належать збройним силам і правоохоронним органам України, важливих інфраструктурних об'єктів, інших установ, підприємств і компаній та, що саме важливе території нашої держави. У результаті таких дій значно підвищується загроза втрати управління певними системами і об'єктами, вихід з ладу яких може призвести до надзвичайних ситуацій комплексного характеру з важкими наслідками. Крім того, подальше поглиблення кризи, в т. ч. внаслідок іноземного втручання в Україну, значною мірою підвищує

рівень терористичних загроз для зазначених систем і об'єктів.

Значне загострення політичної обстановки в східних і південних регіонах України у випадку подальшої ескалації має своїм наслідком зростання загроз техногенній безпеці держави, в т. ч. внаслідок порушення технологічного режиму численних потенційно небезпечних об'єктів (ПНО).

Успадкований від колишнього СРСР комплекс гірничодобувних, хімічних, енергетичних та інших об'єктів із значною кількістю промислово-міських агломерацій, у теперішній ситуації зумовлює суттєве зростання ризиків виникнення техногенних та природних катастроф з масштабними транскордонними наслідками через загрозу воєнних дій в місцях дислокації ПНО. Найбільшу загрозу серед них можуть представляти АЕС, шахти та кар'єри, греблі великих водосховищ, підприємства хімічної промисловості та полігони токсичних відходів.

В Україні більше 5700 ПНО (23 % від загальної кількості) зосереджено на території Донецької, Луганської та Харківської областей за просторовою щільністю в 3 рази вище середньої. При цьому переважаюча частина з них є об'єктами критичної інфраструктури та експлуатується за умов наднормативної зношеності (до 70 %), небезпечного зниження міцності порід підгрунтя внаслідок підтоплення, впливу корозії на конструктивні елементи нафто- і газопроводів, мостів, підземних комунікацій тощо [13; 14].

До потенційно-небезпечних об'єктів південно-східного регіону України

можна віднести греблі Запорізької та Каховської ГЕС, Запорізьку та Південноукраїнську АЕС, канали: Північнокримський та Дніпро-Донбас, сховища ядерних відходів поблизу міст Павлоград, Жовті Води, Дніпродзержинськ, численні підприємства хімічної, металургійної галузі [13].

В сучасних умовах в Україні існують і тісно пов'язані між собою техногенні, екологічні, природні загрози, які створюють реальну загрозу підвищення рівня ризику виникнення аварій, катастроф, НС, нестандартних побутових подій.

Так, ризики виникнення надзвичайних ситуацій на АЕС України, інших підприємствах в галузі використання ядерної енергії залежать як від технічного стану об'єктів ядерно-промислового комплексу, так і від зовнішніх техногенних факторів, таких як пожежі, вибухи, авіакатастрофи тощо.

Однак виникли і додаткові ризики, пов'язані зі зростанням загроз ядерного тероризму внаслідок збройного конфлікту на південному сході України. Радіаційний вплив, причиною якого можуть бути окремі виробництва, об'єкти і матеріали є одним із найбільш небезпечних техногенних факторів, які мають негативний вплив на умови життя населення і навколишнє середовище.

В Україні об'єктами державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки у сфері використання ядерної енергії є: 1) 15 енергоблоків і посідає 10 місце в світі за цим показником, а за встановленою потужністю наших енергоблоків ми знаходимося на 7 місці; 2) сховище відпрацьованого ядерного палива; 2 дослідниць-

ких реактори; 3) підприємства з видобутку та переробки уранової руди; 4) об'єкт "Укриття" та післяаварійні відходи у 30-кілометровій зоні ЧАЕС; 5) 8 підприємств, що займаються поводженням з радіоактивними відходами; 6) підприємства, що використовують джерела іонізуючого випромінювання (ДІВ) та радіаційно-небезпечні технології.

Єдиним оператором усіх діючих атомних електростанцій в Україні є Державне підприємство "Національна атомна енергогенеруюча компанія "Енергоатом" (далі – ДП НАЕК "Енергоатом"). До складу ДП НАЕК "Енергоатом" входять 4 атомні електростанції: Запорізька, Южно-Українська, Хмельницька та Рівненська [13].

В Україні забезпечено сталий та безпечний режим роботи АЕС відповідно до Закону України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку" та положень Конвенції про ядерну безпеку. На системній основі впроваджуються заходи з підвищення рівня безпеки діючих АЕС України відповідно до вимог національних норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки, рекомендацій МАГАТЕ та з урахуванням передової міжнародної практики.

В свою чергу, на території України функціонує понад 1,7 тис. об'єктів промисловості, які зберігають або використовують у виробничій діяльності сильнодіючі отруйні речовини, у т. ч. хлор і аміак [13]. На хімічнонебезпечних об'єктах здебільшого використовуються застарілі технології, вони оснащені зношеним обладнанням. За останні роки заміна або оновлення основних виробни-

чих фондів цих підприємств майже не здійснювалися. На них зафіксовані численні порушення норм охорони праці, пожежної, екологічної та санітарно-епідеміологічної безпеки, які систематично реєструються під час щорічних перевірок стану техногенної безпеки. Виявлено випадки проектування й побудови аміачних холодильних установок без жодного засобу та заходу з техногенної безпеки, регламентованих чинною нормативно-законодавчою базою.

Унаслідок виникнення НС із викидом отруйних речовин загальна площа зон хімічного зараження може охопити територію, на якій мешкає близько 20 млн осіб. Крім того, у межах промислових майданчиків цієї групи об'єктів бувають підтоплення, деформації підземних мереж і підгрунтя, які підвищують ризик виникнення НС на прилеглих територіях.

Масштабний характер розвитку й прояву зазначених деструктивних процесів у деяких адміністративних областях України призводить до того, що вони не лише стали невід'ємним складником економічного розвитку, а й відповідним утворювачами ризиків, а саме: Донецька, Дніпропетровська, Харківська, Запорізька, Львівська області.

Також в Україні діє понад 1,5 тис. вибухо- і пожежонебезпечних об'єктів, на яких зосереджено близько 13,6 млн т твердих і рідких небезпечних речовин [13]. Переважна кількість таких об'єктів розташована в центральних, східних і південних областях країни, де сконцентровані хімічні, нафто- й газопереробні, коксохімічні, металургійні та маши-

нобудівні підприємства, розгалужена мережа нафто-, газо- й аміакопроводів, експлуатуються нафто- і газопромисли та вугільні шахти, у т. ч. надкатегорійні по метану та вибухонебезпеці вугільного пилу.

Наявність в Україні розвинутої мережі дорожньо-транспортних комунікацій, перевезення ними значної кількості небезпечних речовин, стан самих комунікацій і всіх видів транспортних засобів становить певну загрозу для людей, економіки й природного середовища. Щорічно в Україні перевозиться транспортом загального користування понад 3,0 млрд пасажирів, а також 900 млн т вантажів, у т. ч. велика кількість небезпечних. На залізничний транспорт припадає близько 50 % вантажних перевезень, автомобільний — 26 %, річковий і морський — 14 %, авіаційний — 10 %. До 30 % від загального обсягу вантажів складають небезпечні речовини [13].

Потребують якісного оновлення основні фонди залізничного транспорту. Технічний стан тягового рухомого складу критичний. Ступінь його зносу складає у середньому 77 %. Відпрацювали нормативний строк 57 % електровозів, 18 % тепловозів, 46 % дизель-поїздів, які ще знаходяться в експлуатації. Крім того, до 20 % залізничних колій знаходяться під впливом регіонального підтоплення земель, близько 40 % — перебувають у зонах карстових загроз, до 11 % — на територіях можливої активізації зсувних процесів [13]. Потребують заміни понад 20 % залізничних колій, 16 % яких знаходяться в аварійному стані.

Автомобільний транспорт щорічно спричиняє понад 50 тис. дорожньо-транспортних пригод, у яких гине близько 8,5 тис. осіб. Автотранспорт є також джерелом значного забруднення атмосферного повітря, особливо у великих містах. На морському й річковому транспорті збільшилися аварійні виливи із суден нафти, нафтопродуктів та інших шкідливих речовин. На повітряному транспорті також спостерігається негативна динаміка аварійності (кожна друга–третя авіаційна аварія призводить до загибелі людей). На території України експлуатується понад 20 тис. залізничних та автодорожніх мостів, що належать Укрзалізниці, Укравтодору та комунальним службам. З-поміж залізничних мостів 14 % мають незадовільний технічний стан, а 1,8 % потребують заміни у зв'язку зі зношеністю. Серед мостів загального користування, що підпорядковані Укравтодору, не відповідають вимогам експлуатації та безпеки руху 46 %, а з-поміж комунальних мостів — 76 %. Майже всі мости не мають відповідного нагляду й спостереження за станом їхніх конструкцій та інженерно-геологічним станом порід підґрунтя, які зазнають активних впливів динамічних навантажень від великовантажного транспорту, повеней і підтоплення прилеглих територій. На шляхах загального користування 34 % мостів побудовані до 1961 р., хоча розрахунковий термін служби не перевищує 30–40 років [13; 15].

Через недостатнє виконання підприємствами житлово-комунального господарства планово-профілактичних і попереджувально-ремонтних

заходів безпека на міському електротранспорті погіршилася порівняно з минулими роками. Зокрема, небезпечною є експлуатація застарілого парку тролейбусів. Відсутні ефективні системи видалення диму під час пожеж (наявні вентиляційні установки не можуть працювати при температурі вище 70°C). Черговий оперативний персонал метрополітену не забезпечений необхідними засобами протипожежного захисту. Результати моделювання терористичних актів та їхніх наслідків на метрополітені виявили негативну роль діючої системи вентиляції, що може прямо сприяти розповсюдженню диму й газу, і вказали на актуальність проблеми координації дій в умовах обмеженої дальності зв'язку.

Водопровідно-каналізаційне господарство в містах і селищах міського типу в Україні характеризується незадовільним технічним станом споруд, обладнання, недосконалістю структури управління цією галуззю та нормативно-правової бази для забезпечення її надійного й ефективного функціонування. На комунальних водопровідно-каналізаційних спорудах із загальної добової кількості стічних вод 10575,0 тис. м³ проходить очищення лише 9653,7 тис. м³ за добу [16; 17].

У промислово розвинених районах Дніпропетровської, Донецької, Луганської, Запорізької, Миколаївської областей цілодобово скидається без очищення понад 176 тис. м³. Четверта частина водопровідних очисних споруд і мереж (у вартісному виразі) фактично відпрацювала термін експлуатації, 22 % очисних мереж перебуває в аварійному стані

[13]. Закінчився термін експлуатації кожної п'ятої насосної станції, половини насосних агрегатів, з яких 40 % потребує заміни.

Кількість аварій на водопровідних мережах України значно перевищує відповідний рівень у країнах Європи. У каналізаційних системах 26 % мереж і 7 % насосних станцій потребують ремонту. Амортизовано 48 % насосних агрегатів, 46 % потребує заміни. Планово-попереджувальний ремонт виконується лише на половині потужностей [13].

Протяжність магістральних газопроводів територією України сягає понад 35 тис. км, магістральних нафтопроводів — 4 тис. км. Їхню роботу забезпечує 31 компресорна нафтоперекачувальна і 89 компресорних станцій. Унаслідок великої кількості аварій та злочинних пошкоджень, які спричиняють забруднення довкілля, існуючі мережі нафтопроводів і продуктопроводів є джерелами підвищеної екологічної небезпеки.

Близько 5 тис. км (14 %) лінійної частини магістральних газопроводів побудовані у 60–70 роки і відпрацювали свій амортизаційний термін. Потреба в їх оновленні становить до 500 км за рік. Фактичне виконання капітального ремонту й реконструкції газотранспортної системи майже у 10 разів нижче за необхідний. Крім того, експлуатація магістральних газопроводів відбувається у складних інженерно-геологічних умовах: до 59 % магістральних газопроводів перебувають в умовах можливого прояву карсту, до 21 % — у зонах прояву регіонального підтоплення земель.

Несанкціоновані втручання в цілісність нафтопродуктопроводів

(свердлення отворів з метою крадіжки) завдають значних матеріальних збитків, створюють аварійні ситуації та завдають екологічної шкоди. Крадіжки з нафтопродуктопроводів через бездіяльність органів внутрішніх справ щодо цього призводять до постійного забруднення ґрунтових вод і водоймищ, і як наслідок – погіршують загальну екологічну обстановку.

Викликає стурбованість і стан експлуатації магістральних продуктопроводів. Передусім ідеться про магістральний аміакопровод Тольятті–Одеса виробничого об'єднання "Трансаміак", протяжність якого сягає на території України понад 1 тис. км при тиску аміаку в трубопроводі понад 80 кг/см². При аварії на цьому аміакопроводі в зону ураження може потрапити від 200 до 15 тис. осіб, що зазначено у Постанові Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 808 "Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку".

Об'єктами підвищеної небезпеки на території України є греблі, дамби, водопропускні споруди на 12 гідровузлах і 16 водосховищах річок Дніпро, Дністер, Південний Буг, Сіверський Донець. У разі їх руйнування виникнуть зони катастрофічного затоплення, загальна площа яких становитиме 8294 км², куди потрапляють 536 населених пунктів та 470 промислових об'єктів різного призначення. Характерним для катастрофічного затоплення при руйнуванні гідроспоруд є значна швидкість розповсюдження (3–25 км/год.), висота (10–20 м) та ударна сила (5–10 т/м²) хвилі прориву, а також швидкість і

час затоплення прилеглої території. Унаслідок такого явища можливе руйнування будівель, порушення роботи енергосистем (пошкодження до 2 тис. км ЛЕП) і транспортного сполучення, вихід з ладу мереж і споруд газового господарства, систем водопостачання[13; 14; 16].

Отже, аналіз стану управління захистом населення та територій від надзвичайних ситуацій техногенного характеру в Україні дозволив з'ясувати, що техногенна безпека є необхідною умовою стабільності існування, життєдіяльності і прогресивного розвитку соціуму. Техногенна безпека складається із пожежної, транспортної, хімічної, радіаційної, гідродинамічної, промислової, воєнної та безпеки об'єктів життєдіяльності, що є невід'ємним елементом національної безпеки України і являє собою динамічно стійкий стан, при якому об'єктивно відсутні або виключаються джерела небезпеки, а при їх наявності або виникненні виключається можливість заподіяння від них шкоди інтересам особи, суспільству і державі.

Висновки. З огляду на вищенаведене можна констатувати, що в Україні в цілому рівень ризику виникнення НС був і поки, що залишається надзвичайно високим. З урахування цього, *основними напрямками удосконалення державного управління* щодо запобігання НС і забезпечення безпеки населення і територій повинні бути: створення енергозберігаючих та екологічно безпечних технологій, що значно зменшують можливість виникнення НС та мінімізують їх вплив на навколишнє середовище; створення і розвиток науково-мето-

дичних засад управління ризиками НС і формування необхідної нормативно-правової та методичної бази для забезпечення державних процесів контролю та нормування ризиків; розробка на державному і регіональному рівнях економічних механізмів регулювання діяльності по зниженню ризиків та зменшенню масштабів НС; розвиток управління ризиками НС на базі нових інформаційних технологій; удосконалення фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності по зниженню ризиків і пом'якшення НС, а також підвищення ефективності заходів з їх усунення; розвиток і удосконалення систем моніторингу, спостереження та лабораторного контролю за станом навколишнього природного середовища.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Постанова* Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку” від 28 серпня 2013 р. № 808.
2. *Кринична І. П.* Державне управління процесами радіаційно безпечної життєдіяльності населення: монографія / І. П. Кринична. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2015. — 388. с.
3. *Костенко В. О.* Діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо захисту населення і територій у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій / В. О. Костенко // *Грані*. — 2013. — № 4 (96). — Режим доступу: <http://grani.org.ua/ua/graniarchive.html>
4. *Малюга В. М., Юхновський В. Ю.* Принципи формування екологічної мережі України. Національний університет біоресурсів і природокористування України. 2012. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: file:///C:/Users/Ira/Downloads/licgoc_2012_1_10.pdf
5. *Мариненко В. О.* Екологічна політика органів місцевої влади великих міст України: дис. ... к. держ. упр., захищена у 2009 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://irbis-nbuv.gov.ua/>
6. *Гамалюк Б. М.* Право на безопасную окружающую среду как общегосударственная ценность: управленческие возможности обеспечения / Б. М. Гамалюк // *Вестн. гос. и муниципального управления: Культурно-просветительское и образовательное издание*. — № 4. — 2013. — С. 68–76.
7. *Данилишин Б. М.* Наукові основи прогнозування природно-техногенної (екологічної) безпеки / Б. М. Данилишин, В. В. Ковтун, А. В. Степаненко. — К.: Лекс Дім, 2004. — 552 с.
8. *Ситник Г. П., Клименко Н. Г.* Забезпечення екологічної безпеки в регіоні // *Державне регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища: кол. монографія* / В. М. Вакуленко, І. В. Валентюк, В. В. Вітвіцький та ін. — К.: НДІ “Укragenoproductivnist”, 2007. — С. 74–89. (Бібліотека сільського голуви).
9. *Сіцінська М. В.* Державне управління у сфері демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України: дис. ... док. наук держ. упр.: 25.00.02; захищена 2014. — К., 2014. — 561 с.
10. *Тютюнник В. В.* Створення комплексної системи моніторингу надзвичайних ситуацій в регіонах Укра-

- їни; дис. ... док. тех. наук: 21.02.03; захищена 2015. — К., 2015. — 328 с.
11. *Конституція* України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. — Д.: Дніпрокнига, 1996. — 48 ст.
 12. *Кодекс* цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>
 13. *Національна* доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua>
 14. *Національна* доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.mns.gov.ua/files/prognoz-report/2012/4_1_2012.pdf
 15. *Аналіз* стану сфери дорожньо-мостового господарства за 2011 рік / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. — http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=1762
 16. *Національна* доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2011 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/content/nasdopovid2011.html>
 17. *Україна – 2011*: зб. стат. / Державна служба статистики України. — К., 2012. — 27 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua

Tatiana Pavlovna Sazukina,

PhD of Philology Science, assistant professor of the Dept. of English professional of the Odesa National Maritime University.

Сазикіна Тетяна Павлівна,

кандидат філологічних наук, доцент кафедри професійної англійської мови Одеського національного морського університету.

Сазькина Татьяна Павловна,

кандидат филологических наук, доцент кафедры профессионального английского языка Одесского национального морского университета.

CASE STUDIES METHOD IN TEACHING THE PROFESSIONAL ENGLISH LANGUAGE AT HIGHER SCHOOL

Abstract. The article is dedicated to the analysis of the application of the case studies method, which for a rather long period of time has been used for teaching business, managers, lawyers, doctors and in the sphere of social sciences, for teaching the professional English language, with the aim of defining to what extent students use the material learned previously, in real situations. On the grounds of analysis of theoretical sources and pedagogical practices, the author offers a direction for searching the most efficient approaches and ways of solving the question of developing the problematic active basis for teaching the professional English language in the context of the case studies method implementation.

Keywords: English language, higher school, innovation training methods, case studies method, problematic active grounds of training.

МЕТОД КЕЙС СТАДІЗ У ВИКЛАДАННІ ПРОФЕСІЙНОЇ АНГЛІЙСЬКОЇ МОВИ У ВИЩІЙ ШКОЛІ

Анотація. Стаття присвячена аналізу використання методу кейс стадіз, який вже протягом доволі довгого часу використовується при навчанні бізнесу, менеджерів, юристів, медиків та у сфері соціальних наук, для навчання професійній англійській мові з метою визначення, наскільки студенти використовують пройдений матеріал у реальних ситуаціях. Автор, на базі аналізу теоретичних джерел та педагогічної практики, пропонує напрям пошуку найбільш продуктивних підходів та способів вирішення питання розвитку проблемно-дієвої основи навчання професійній англійській мові в контексті впровадження кейс-методу.

Ключові слова: англійська мова, вища школа, інноваційні методи навчання, метод кейс стадіз, проблемно-дієва основа навчання.

МЕТОД КЕЙС СТАДИЗ В ПРЕПОДАВАНИИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО АНГЛИЙСКОГО ЯЗЫКА В ВЫСШЕЙ ШКОЛЕ

Аннотация. Статья посвящена анализу использования метода кейс стадиз, который уже довольно долгое время используется при обучении бизнесу, менеджменту, юриспруденции, медицине и в сфере социальных наук, для обучения профессиональному английскому языку с целью определить, насколько студенты используют изученный материал в реальных ситуациях. Автор, на базе анализаторетических источников и педагогической практики, предлагает направление поиска наиболее продуктивных подходов и способов решения вопроса развития проблемно-деятельностной основы обучения профессиональному английскому языку в контексте внедрения кейс-метода.

Ключевые слова: английский язык, высшая школа, инновационные методы обучения, метод кейс стадиз, проблемно-деятельностная основа обучения.

Formulation of the problem. The most topical problem of modern methods of foreign languages teaching is directing the process of training to the active creative intellectual work of students in the context of developing their analytical constructive skills, formation of their methodical competence, which is possible due to the situational or case method. Many researchers-methodologists define the case method as an innovative method of training students at higher schools, which comprises all specific features of the subject "Professional Foreign Language" and forms the necessary knowledge, skills and activities. The case method is directed to the solution of a definite specific problem, but this problem is not presented ready-made, it is formulated by the teacher depending on the real training situation. The current problem is defined during the teaching process of a special aspect of a professional foreign language (gram-

mar, lexical training or communication) training process.

Analysis of recent research and publications is made by Y. P. Surmin [1], D. L. Rogers [2], D. Brown [3], J. C. Richards, Thomas S. C. Farrell [4], R. Benbunan-Fich, S. R. Hiltz [5], N. V. Akinfieva [6], O. V. Bobienko [7] and others, showed the problems facing the case studies method implementation in the process of teaching higher school students. There is described the origins of the case method as it appeared in business and economics training. Later on it was modified for humanitarian training, though many elements of the case studies had been used in language teaching as situational exercises. At present, there are numerous controversies between the necessity of implementation of innovative methods of training and the absence of elaborations concerning the case studies method. Some of them are as follows: 1) lack of theoretical

works concerning the use of the case studies method in teaching English; 2) absence of theoretical grounding and description of the process of building-up a training methodical case with the necessary element, such as algorithm, integrating the context of this process and its psychological and pedagogical aspect.

The above described controversies make it possible to **formulate and frame out** the context of **the problem under analysis**, namely the necessity of theoretical grounding and practical implementation of the case studies method into the training process of building up the methodological competence of the professional English language teachers and gaining practical skills by their students. There should be studied the **hypothesis** that the process of formation of the methodological competence of the English language teachers and, correspondingly, acquisition of the practical skills by the students will be more efficient provided the case studies method is implemented and directed to the development of the analytical-constructive and organizational skills and abilities.

There should be systematized the main devices of training activities when the students work step-by-step. Programs for coping with such activities with concrete methods and ways of work, together with the store of additional special materials are expected to be elaborated. Informational basis of problem situations for teaching English is to be created as the ground for training-methodological cases. The most productive types of training-methodological cases need to be described and introduced into the training practice.

The aim of the article is to solve the problem formulated above. It is to find the most effective directions and means of building up the problematic active basis of teaching in the process of implementation of the casestudies method. The aim can be achieved due to the following factors: developing students' skills in determining objectives; independent working out the ways for the solution of the necessary tasks; activating and intensifying intellectual activities in the process of solution of the problem; determining the direction of the whole training process to the intensive organization of the students' thinking process; efficient realization of the students' creative activities formation process by means of developing their analytical constructive abilities.

The following **tasks** for the solution of the problem are expected to be solved: 1) to present the systematized description of the case studies method in teaching English; 2) to give systematized methods contents for developing the students' skills in learning English; 3) to analyze innovative teaching methods in connection with the case studies and find out their common features and differences. The **subject** of research is the case studies method in teaching foreign languages. The **object** of research is implementation of the case studies method in teaching the professional English language in practice and its theoretical grounds.

Presenting of the main material. Teaching a foreign language, teachers should bear in mind that many students are more inductive than deductive personalities, which means that they learn better from examples than from logical development starting with

basic principles. The use of case studies can therefore be a very effective classroom technique. Whether to use a simple scenario-type case or a complex detailed one depends on the teacher's course objectives.

Most case assignments require students to answer an open-ended question or develop a solution to an open-ended problem with multiple potential solutions. Requirements can range from a one-paragraph answer to a fully developed group action plan, proposal or decision. Most standard cases have these common elements:

- A decision-maker who is grappling with some question or problem that needs to be solved.
- A description of the problem's context (a law, an industry, a family, everyday situation).
- Supporting data, which can range from data tables to links to URLs, quoted statements or testimony, supporting documents, images, video, or audio [9].

Case assignments can be done individually or in teams so that the students can brainstorm solutions and share the work load. A major advantage of teaching with case studies is that the students are actively engaged in figuring out the principles by abstracting from the examples. This develops their skills in: 1) problem solving; 2) analytical tools, quantitative and/or qualitative, depending on the case; 3) decision making in complex situations; 4) coping with ambiguities; 5) learning communication with people of various groups.

In the most straightforward application, the presentation of the case study in class establishes a framework

for analysis. It is helpful if the statement of the case provides enough information for the students to figure out solutions and then to identify how to apply those solutions in other similar situations. Teachers may choose to use several cases so that students can identify both the similarities and differences among the cases. An innovative approach to the case analysis might be to have students role-play the part of the people involved in the case. This not only actively engages students, but forces them to really understand the perspectives of the case characters. Videos or even field trips showing the venue in which the case is situated can help students to visualize the situation, which they need to analyze.

In order to motivate the students to complete the assignment before class as well as to stimulate attentiveness during the class, the teacher should grade the participation—quantity and especially quality—during the discussion of the case. This might be a simple check, check-plus, check-minus or zero. The teacher should involve as many students as possible. In order to engage all the students, the teacher can divide them into groups, give each group several minutes to discuss how to answer a question related to the case, and then ask a randomly selected person in each group to present the group's answer and reasoning.

Conclusions. Case studies can be especially effective if they are paired with a reading assignment that introduces or explains a concept or analytical method that applies to the case. The amount of emphasis placed on the use of the reading during the case discussion depends on the complexity of the concept or

method. If it is straightforward, the focus of the discussion can be placed on the use of the analytical results. If the method is more complex, the teacher may need to walk students through its application and the interpretation of the results. In order to start the discussion in class, the teacher can start with an easy, noncontroversial question that all the students should be able to answer readily. However, some of the best case discussions start by forcing the students to take a stand. Some teachers ask a student to do a formal “opening” of the case, outlining his or her entire analysis. Others may choose to guide the discussion with questions that move students from problem identification to solutions. A skilled teacher directs questions and discussion to keep the class on track and moving at a reasonable pace. Perspectives of further studies of the unsolved questions. Analysis of theoretical sources and pedagogical practices in teaching the English language makes it possible to determine the direction for investigation of the most efficient approaches and ways of solving the problem of development of the problematic active basis of teaching in the context of the case method implementation, namely: the necessity of development of the students’ abilities to formulating an objective; their own abilities to cope with the process of working out professional tasks; activation and intensification of intellectual activities both of teachers and students; direction of the intact training process to the intensive thinking of the students; efficient realization of the students’ creative activities formation process by means of developing their analytical constructive skills.

REFERENCES

1. *Сурмин Ю. П.* Ситуационный анализ, или Анатомия Кейс-метода / Ю. П. Сурмин. — К.: Центр инноваций и развития, 2002. — 286 с.
2. *Rogers D. L.* A Paradigm Shift: Technology Integration for Higher Education in the New Millennium / D. L. Rogers // *Educational Technology Review*. — Spring/Summer, 2000, № 13. — P. 19–33.
3. *Brown D.* Teaching by Principles: an Interactive Approach to Language Pedagogy. — 2-nd edition / D. Brown. — Addison Wesley; Longman, 2001. — 480 p.
4. *Richards J. C., Farrell Thomas S. C.* Professional Development for Language Teachers (Strategies for Teacher Learning) / J. C. Richards, Thomas S. C. Farrell. — Cambridge University Press, 2005. — 202 p.
5. *Benbunan-Fich R., Hiltz S. R.* Educational Applications of CMCS: Solving Case Studies through Asynchronous Learning Networks / R. Benbunan-Fich, S. R. Hiltz. — JCMC, 1999. — № 4 (3). — March 1999 [Electronic resource]. — Access mode: <http://www.ascisc.org/jcmc/vol4/issue3/index.html>
6. *Акинфиева Н. В.* Стратегические образовательные технологии: сущность, отличительные признаки / Н. В. Акинфиева [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.ipk.admin.tsu.ru/resurs/katalogs/2002/kat>
7. *Бобиенко О. М.* Теоретические подходы к проблеме ключевых компетенций / О. М. Бобиенко. — [Электронный ресурс] — Вестник ТИСБИ. — 2003. — Режим доступа: <http://www.tisbi.ru/science/vestnik/2003/issue2/cult3.php>
8. *Зимняя И. А.* Ключевые компетенции: новая парадигма результата современного образования /

- И. А. Зимняя // Интернет-журн. “Эйдос” [Электронный ресурс]. — 2006, 5 мая. — Режим доступа: <http://www.eidos.ru/journal/2006/0505.htm>
9. Сайт [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.bu.edu/ceit/teaching-resources/using-case-studies-to-teach/>



УДК 343.982.9+343.352

Суббот Анатолій Іванович,
доктор юридичних наук, кандидат педагогічних наук, професор кафедри спеціальних дисциплін та організації професійної підготовки Національного університету Державної податкової служби України.

Суббот Анатолій Іванович,
доктор юридических наук, кандидат педагогических наук, профессор кафедры специальных дисциплин и организации профессиональной подготовки Национального университета Государственной налоговой службы Украины.

Anatoliy Ivanovich Subbot,
Doctor of Law, PhD of pedagogical science,

professor of the Dept. of special subjects and organization of vocational training of the National University of the State Tax Service of Ukraine.

Луца Володимир Анатолійович,
кандидат юридичних наук, Житомирський окружний адміністративний суд, суддя.

Луца Владимир Анатольевич,
кандидат юридических наук, Житомирский окружной административный суд, судья.

Vladimir Anatolievich Lipa,
PhD of juridical science, Zhytomyr Regional Administrative Court, Judge.

ПРАКТИКА ТА ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ЩОДО ВІЯВЛЕННЯ ТА ДОКУМЕНТУВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ ДІЯНЬ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ

Анотація. У статті здійснено аналіз теоретико-методологічних засад практики та організації щодо виявлення та документування корупційних діянь правоохоронними органами.

Ключові слова: правоохоронні органи, корупція, хабарництво, соціолого-кримінологічні індикатори.

ПРАКТИКА И ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ПО ВЫЯВЛЕНИЮ И ДОКУМЕНТИРОВАНИЮ КОРРУПЦИОННЫХ ДЕЙСТВИЙ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ

Аннотация. В статье осуществлен анализ теоретико-методологических основ практики и организации по выявлению и докумен-

тированію корупційних діянь правоохоронними органами.

Ключевые слова: правоохоронительные органы, коррупция, взяточничество, социолого-криминологические индикаторы.

PRACTICE AND ORGANIZATION OF THE WORK FOR DETECTION AND DOCUMENTING OF CORRUPTION ACTIONS BY THE LAW ENFORCEMENT BODIES

Abstract. The analysis of theoretical and methodological principles of practice and organization of the work for detection and documenting of corruption actions by the law enforcement bodies is conducted.

Keywords: law enforcement, corruption, bribery, sociology and criminological indicators.

Постановка проблеми. Конкретні зобов'язання правоохоронних органів у боротьбі з корупцією зводяться до того, щоб передбаченими чинним законодавством методами своєчасно виявляти факти корупції, якісно розслідувати їх, добиватися, щоб кожна винна особа понесла передбачене законодавством покарання, поінформувати про це громадськість, поновлювати права потерпілих від корупційних діянь, усувати умови, які сприяли вчиненню корупційних діянь.

Одним із найнебезпечніших кримінально-караних видів корупції є хабарництво, передусім, вимагання та одержання хабарів державними службовцями, депутатами, працівниками правоохоронних та судових органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема становлення та розвитку практики та організації щодо виявлення та документування корупційних діянь правоохоронними органами досліджувалася багатьма вченими, серед яких К. Антонов,

М. Ануфрієв, А. Бандурка, О. Баєв, М. Мельник, В. Корчовий, В. Чалаван.

Мета статті – прослідкувати становлення та розвиток практики та організації щодо виявлення та документування корупційних діянь правоохоронними органами.

Виклад основного матеріалу. Аналіз стану додержання законності у діяльності правоохоронних органів при проведенні оперативно-розшукових заходів, першочергових слідчих дій свідчить про численні порушення, насамперед, з боку оперативних працівників органів внутрішніх справ і Служби безпеки України, що, на практиці, призводить до втрати або неналежного закріплення доказів та, внаслідок цього, до закриття кримінальних справ за реабілітуючими підставами.

Реагуючи на складну ситуацію з виявлення корупції, юридична наука пропонує різноманітні варіанти вирішення цієї проблеми. Одним з таких варіантів є аналіз так званих соціолого-кримінологічних інди-

торів [1]. У всій багатоманітності ознак, що свідчать про корупційну зараженість, виділяють дві групи соціолого-кримінологічних індикаторів, а саме, нейтральні та особливі.

До числа нейтральних слід віднести:

- невідповідність способу життя чиновника та розмірів доходів, які офіційно ним одержуються;
- виставляння напоказ символів свого статусу;
- громадські та особисті проблеми (залежність, пристрасті, борги, вихваляння та ін.);
- робота у вільний час, яка є близькою за своїм характером до офіційних обов'язків;
- прийняття запрошень (тобто у випадку відвідування торгівельних виставок чи кампаній, або для проведення інспекцій на місцях);
- оплата іншими особами банкетів у ресторанах, кафе, барах тощо;
- часті зустрічі з державними підрядниками, або особами, які пропонують свої послуги;
- надання незвичних особливих умов при проведенні закупок (знижки, пільгове фінансування, зменшення звичайних строків очікування оплати);
- надзвичайна щедрість підрядників;
- пропозиція виступити спонсором;
- робота у вільний час, вихід на роботу під час хвороби (з тим, щоб інші не могли дізнатися, що ж робиться таким співробітником);

- неочікувана відмова прийняти пропозицію про підвищення по службі.

Особливі індикатори:

- рішення чиновників, що не пояснюються;
- зловживання, упереджене тлумачення чи надмірне розширення права діяти на власний розсуд;
- уникнення контролю та аудитів, хоча для їх проведення можуть бути вагомі підстави;
- маніпуляції з роботою в інших управліннях, відомствах чи поліцейському органі;
- умисне уникнення в критичних ситуаціях начальства або осіб, що відповідають за прийняття рішень;
- регулярні зустрічі поза офісом без конкретних пояснень того, яким чином вони пов'язані із виконуваною роботою;
- неприпустиме розширення наявних повноважень;
- укладення угоди за невігідними умовами, які накладають на установу довготривалі зобов'язання;
- регулярне надання переваги чи підтримка пропозицій будь-яких осіб чи підрядників при видачі контрактів, проведенні тендерів, конкурсів;
- скарги підрядників або державних клієнтів, яких обійшли при веденні конкурентної боротьби чи при створенні невігідних умов розгляду їхніх пропозицій [2].

Звичайно, наявність у поведінці певних осіб одного чи кількох опи-

саних індикаторів не дає 100-відсоткового показника їх корупційної “зараженості”. Однак, сам факт такої наявності дає можливість звернути увагу на наступну поведінку відповідних осіб, що у подальшому сприятиме викриттю їх протиправної діяльності.

Серйозні нарікання викликає і якість процесуального оформлення застосування технічних засобів, отримання інформації, зняття її з каналів зв'язку, затримання одержувачів хабарів під час вчинення злочину (“на гарячому”), затримання підозрюваного, обрання йому запобіжного заходу і т. ін. [3].

Розроблені методичні рекомендації стосовно організації роботи щодо виявлення, розкриття та розслідування злочинів, пов'язаних із хабарництвом, звичайно, не можуть охопити всі можливі ситуації, однак можуть застосовуватись у більшості типових ситуаціях, як наприклад:

- коли хабар вже передавався службовій особі (у тому числі у декілька прийомів);
- коли хабарі передавалися у певні строки (наприклад, раз на місяць);
- коли з боку службової особи є пропозиція дати їй хабар;
- коли в обох цих випадках настає строк передачі частини хабара або чергового хабара;
- коли є факт вимагання хабара з боку службової особи та обумовлюється строк його передачі.

Крім того, обов'язковою умовою застосування цієї методики є: наявність особи, яка добровільно заявила про те, що вона вже давала хабар

і, що вона готова взяти участь у викритті хабарника.

Для використання методики необхідно ретельно вивчити Постанову Пленуму Верховного Суду України № 5 від 26.04.2002 р. “Про судову практику в справах про хабарництво”.

Основні тактичні моменти, пов'язані із організацією роботи щодо виявлення, розкриття та розслідування хабарництва наступні:

1. Заява особи про вимагання хабара, чи про дачу хабара, оформляється відповідно до вимог ст. 95 Кримінального процесуального кодексу України, а саме: у разі усної заяви складається протокол, заявник у письмовій формі попереджується про відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення про вчинення злочину.

Якщо заява подана у письмовій формі, то заявника також у письмовій формі необхідно попередити про відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення про вчинення злочину. У першому випадку відмітка робиться на протоколі, у другому – на заяві. В обох випадках необхідно пересвідчитись у особі заявника, найкраще зажадати паспорт [4].

При цьому заявнику необхідно роз'яснити:

- що у разі участі у викритті одержувача хабара він не несе кримінальної відповідальності за дачу хабара, кримінальна справа відносно нього підлягає закриттю;
- предмет хабара у цьому випадку не підлягає конфіскації;
- предмети хабара, який вже отримано (у разі, коли не було

вимагання), підлягають конфіскації, а кримінальна справа з цих фактів підлягає закриттю відповідно.

Оскільки оформлення такого роз'яснення чинним законодавством не регламентовано, тому, в залежності від обставин, відмітку про зміст роз'яснення можна зробити на заяві, або на протоколі вручення заявнику предмета, який буде передано посадовій особі як хабар.

Нерідко заявник додає до заяви аудіо або відеокасету із зробленим ним самостійно записом розмови про вимагання, інших розмов, які стосуються факту дачі — отримання хабара. Про це необхідно зробити відмітку в протоколі або на заяві, а також записати пояснення заявника про умови запису та про технічні засоби, які використовувались при аудіо чи відеозапису. Доцільно до заяви додати також технічний засіб, за допомогою якого заявник зробив аудіоабо відеозапис [5].

Зважаючи на те, що аудіо або відеокасета є невід'ємною частиною заяви, посадова особа, яка її прийняла, повинна прослухати (проглянути) їх, зробити розшифровку запису з дотриманням вимог непошкодження її в процесі перегляду чи прослуховування, після чого опечатати у пакет з підписом заявника і власним підписом.

Якщо розшифровка запису вимагає багато часу, в період прослуховування необхідно записати саме ті місця розмови, які, по-перше, підтверджують заяву, а, по-друге, які підлягають негайній перевірці або використанню в процесі оперативно-розшукової діяльності. Це по-

ложення стосується розшифровки й інших аудіо та відеозаписів, що одержані при проведенні оперативно-розшукових заходів, (але розшифровку, в повному обсязі, необхідно буде зробити в інший час) [6].

Заява має бути зареєстрована у книзі реєстрації заяв і повідомлень про злочини і перевірятись.

2. Вказані заяви громадян є також підставою для проведення оперативно-розшукової, яка здійснюється паралельно з перевіркою.

Перевірка здійснюється лише шляхом відібрання пояснень від окремих громадян чи службових осіб або витребування документів, а також враховуючи необхідність збереження на певному етапі перевірки конфіденційності, оперативно-розшукова діяльність, у тому числі проведення негласних заходів, виступають на перший план і у переважній більшості таких випадків, повинні здійснюватись негайно.

Для проведення таких заходів повинна бути заведена оперативно-розшукова справа (згідно з відомчими актами — категорії “Захист” або “СОР”).

У заявника та осіб, на яких він посилається як на можливих свідків, необхідно відібрати пояснення про відомі їм факти вимагання хабара, раніш даного хабара, виконання одержувачем хабара (або обіцянки виконання) обумовлених дій. Наприклад, свідки можуть знати про факт закриття (обіцянки закриття) кримінальної справи, приховування правопорушень, видачу фіктивних документів, обіцянку службовій особі не брати під варту, обіцянку виключити з акту ревізії факти не-

достачі, приховування прибутків від оподаткування, погрози виключити з квартирної черги і т. ін.); які відносно пов'язують заявника і можливого отримувача хабара; за що саме дається чи отримується хабар, як заявник розцінює вимоги посадової особи. У разі, коли хабар вже давався, у заявника необхідно з'ясувати джерела одержання грошей для хабара чи інших предметів, перевірити ці пояснення [7].

Необхідно також обов'язково перевірити, чи могла посадова особа виконати, чи не виконати, обіцяні за одержання хабара дії в силу наданої їй влади або організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, чи могла вона завдяки своєму посадовому становищу вжити заходів до вчинення їх іншими посадовими особами.

Пояснення у свідків слід відбирати за умови забезпечення конфіденційності цих дій.

3. Подальші оперативно-розшукові заходи повинні здійснюватися у рамках наданих спецпідрозділам по боротьбі з організованою злочинністю прав, а також наданих їм додаткових повноважень, і спрямовані на одержання фактичних даних, які можуть бути підставами для порушення кримінальної справи та джерелом доказів у кримінальній справі.

У процесі оперативно-розшукової діяльності у цей період необхідно вживати заходів щодо встановлення місця знаходження цінностей у службової особи, нерухомості і т. ін., на які може бути накладений арешт.

4. Вказані в заяві факти мають бути ретельно перевірені (на початко-

вому етапі з обов'язковим додержанням режиму і конспірації) з точки зору їхньої достовірності.

Наприклад, якщо йдеться про вимагання хабара з боку працівників правоохоронних або контрольних органів за звільнення від відповідальності за вчинене заявником правопорушення або злочин, необхідно встановити: чи мали місце такі події, чи дійсно були вчинені вказані дії заявником.

У випадках вимагання хабара за здійснення в інтересах хабародавця дій, які породжують відповідні економічні чи правові наслідки (укладення договору оренди, звільнення від внесення податків, надання кредиту і т. ін.), перевірячі підлягає наявність факту попереднього звернення заявника з цих питань до посадових осіб органів влади і управління, керівників підприємств, організацій та установ, наявність відповідних, (у тому числі і договірних), відносин між ними тощо [8].

Проведення таких перевірочних дій дає можливість ще до реалізації оперативних матеріалів визначити документи, предмети, які мають доказове значення у справі (матеріали про відмову в порушенні кримінальної справи, протоколи про адміністративне правопорушення, договори та ін.), які підлягають невідкладному вилученню, а також визначити пріоритетні напрямки в організації першочергових слідчих дій — перевірячі слідчим шляхом даних про сприяння заявнику одержувачем хабара у рішенні тих або інших питань (укриття факту злочину чи правопорушення шляхом нереєстрації відповідних матеріалів, прийнят-

тя незаконного рішення щодо них, пом'якшення відповідальності за їх вчинення і т. ін.).

5. У разі можливості проведення додаткової зустрічі з вимагачем хабара (після подачі заяви у правоохоронні органи) необхідно таку зустріч організувати з обов'язковим використанням технічних засобів отримання інформації, спеціальних технічних засобів для контролю, фіксації і документального оформлення розмов чи дій.

При цьому слід пам'ятати, що практична цінність проведення таких оперативно-розшукових заходів визначається змістом зафіксованих розмов, під час яких висвітлюються наміри службової особи (таким чином перевіряється достовірність викладених у заяві обставин).

Крім того, може бути отримана нова інформація про місце, час, обставини і форму передачі хабара, уточнення, підтвердження зобов'язань посадової особи щодо сприяння особі, яка передає хабар, тобто виконання чи невиконання ним конкретних дій. Не виключена можливість погроз заподіяння шкоди правам та інтересам заявника у разі неодержання винагороди; порад з боку посадової особи щодо поведінки заявника (як пояснювати оточуючим факти одержання грошей у борг, причини відвідання відповідних державних установ чи певних посадових осіб), вимоги тримати у таємниці відносини з одержувачем хабара і т. ін.

Заявника необхідно зорієнтувати на необхідність активної участі в розмові з посадовою особою, під час якої може виявитись її умисел, буде зрозуміло, що вона вимагає ха-

бар (пропонує його дати, не заперечує взяти), що саме має виконати за одержаний хабар.

На застосування технічних засобів отримання інформації необхідно отримати відповідний дозвіл суду.

З цією метою оперативний працівник, який проводить заходи, складає подання, в якому обов'язково вказує мету їх проведення та причини, з яких іншими засобами неможливо здобути фактичні дані про протиправні діяння особи. Подання пред'являється голові обласного суду або уповноваженому ним його заступникові, який вирішує питання по суті — виносить постанову про дачу дозволу на застосування технічних засобів, або на відмову в цьому.

У разі безпідставної відмови суду в наданні такого дозволу необхідно терміново вирішити питання про внесення подання на таке рішення [9, 10].

Якщо дозвіл суду отримано, заявнику вручаються технічні засоби, що оформляється відповідним протоколом. Протокол складається від імені оперативного працівника, в ньому вказується: де, коли, кому конкретно, який технічний засіб вручено, його точну назву, серійні чи спеціально зроблені оперативним працівником номери, кому він належить, його інвентарний номер, (якщо він належить оперативному підрозділу), а також тип касети, серійний номер, чи була вона раніше в експлуатації.

У протоколі також вказується спеціаліст, який перевіряє вміння заявника користуватись засобом, інструктує його. Під час інструктажу даються поради, скеровані на отримання високоякісного запису розмо-

ви, а саме: швидкість запису (якість буде значно кращою при швидкості 2,4 см/с), направленість мікрофону в бік співбесідника, за можливістю усунення різних перешкод (наприклад, виключити можливість тертя руками по кишені, де знаходиться мікрофон, шаркання взуттям, шарудіння паперами і т. ін.). Спеціаліст має перевірити працездатність технічного засобу шляхом виконання контрольного запису, який залишається на фонограмі. Всі троє підписують протокол, в якому зазначаються дії спеціаліста.

6. Складається протокол.

Технічний запис та аудіо- або відеокасета із записом проведеної зустрічі оглядаються, фіксується її тип, номер та інші ідентифікуючі ознаки, вони й прослуховуються, проглядаються, розшифровуються, про що складається протокол, який підписується оперативним працівником, спеціалістом і заявником. Касета опечатується за їхніми підписами.

7. Якщо оперативна ситуація вимагає інших заходів, які тимчасово обмежують права осіб, то, необхідно підготувати подання до суду про дачу дозволу на їх застосування, причому в поданні необхідно вказувати лише той захід, який заплановано і буде застосовуватись, і мати на увазі, що строк починає обраховуватися з моменту винесення постанови судом.

8. Результати застосування заходу, незалежно від того, мають вони значення для оперативно-розшукової справи чи ні, повинні оформлятися протоколами. Доля аудіо відеозаписів вирішується наступним чином:

– якщо рішення про застосування технічного засобу приймав оперативний працівник спецпідрозділу, то після порушення кримінальної справи аудіо та відеокасети передаються слідчому (оскільки вони є матеріалами, на підставі яких порушена справа, а також речовими доказами);

– якщо застосування технічного засобу здійснено за дорученням прокурора або слідчого, аудіо відеокасети направляються їм на виконання доручення (але в обох випадках розшифровку виконує оперативний працівник із спеціалістом).

9. Операція щодо затримання одержувача хабара повинна бути ретельно спланована, з передбаченням можливих варіантів поведінки одержувача хабара.

При цьому необхідно враховувати і ту обставину, що більшість одержувачів хабарів (передусім, з числа працівників правоохоронних органів, які в силу специфіки своєї роботи знайомі з організацією роботи оперативних підрозділів) нерідко використовують для одержання хабара різного роду посередників, обирають для цього місце (приміщення), де ускладнений технічний чи візуальний контроль за здійсненням указаних дій (автомобіль, безлюдне або, навпаки, багатолюдне місце і т. ін.), раптово змінюють раніш обумовлені обставини передачі хабара (місце, час тощо), уникають безпосереднього “контакту” із хабародавцем.

Тому планування операції повинно передбачати всі без винятку вказані обставини, щоб уникнути випадків втрати речових доказів,

зникнення отримувача хабара з місця вчинення злочину і т. ін.

10. Особливу увагу необхідно звернути на документальне оформлення предмета хабара, який має бути вручений посадовій особі.

Гроші для проведення оперативно-розшукового заходу повинні надавати оперативні підрозділи. У виняткових випадках можуть бути використані гроші заявника, коли він приніс їх до спецпідрозділу. В жодному разі не можна вимагати у заявника надати гроші для проведення заходу, позичати тощо.

Якщо гроші надано заявником, то він пише про це відповідну заяву, вказуючи, в якій валюті, сумі, кількості, номінальній вартості купюр (з відображенням їх номерів) він надає гроші, а також мету їх надання — використання для давання хабара і викриття одержувача хабара. Доцільно одержати у заявника гроші безпосередньо перед проведенням оперативно-розшукового заходу, для нанесення на купюри відповідних поміток, використання хімічних засобів і т. ін.

Якщо це зробити неможливо, оперативний працівник повинен дати заявникові розписку в одержанні грошей, яка має бути складена у двох примірниках, з відображенням суми, купюр, їхніх номерів та підписана ними обома [11].

Далі необхідно скласти протокол, щоб засвідчити, які саме гроші вручаються заявнику, сума, кількість, номінальна вартість купюр, їхні номери, серії, яким чином помічені купюри, як вони упаковані. Протокол підписується оперативним працівником, спеціалістом, який помічав купюри і заявником.

11. На застосування технічних засобів отримання інформації необхідно одержати дозвіл суду, (про що вже йшлося вище).

Методи візуального спостереження, фіксації дій щодо вручення хабара вибирають оперативні працівники, які повинні вивчити місце передачі хабара (зокрема, для приміщення — наявність входів, виходів, вікон, сміттєпроводів, різних люків і т. ін.). Вони також проводять інструктаж заявника щодо роботи з технічними засобами, подачі обумовлених сигналів і т. ін.

До проведення операції щодо безпосереднього затримання одержувача хабара “на гарячому” пред’являються такі ж вимоги, як і до операцій з фіксування зустрічей заявника і посадової особи (зміст фіксованих розмов про передачу хабара — що саме передається та за які дії, розмови про виконану послугу, подяку і т. ін., поради — як пояснювати витрату грошей особам, які, наприклад, їх позичали). Така фіксована розмова дасть змогу спростувати можливі версії посадової особи про наявність ніби-то в неї цивільно-правових відносин із заявником (повернення боргу, надання позички тощо).

12. Момент затримання одержувача хабара повинні вибрати оперативні працівники відповідно до накресленого плану чи ситуації, яка виникла (в залежності від того, де мали місце події — у приміщенні, на природі, вулиці, у транспорті та ін.), а також наслідків візуального спостереження (куди подівся предмет хабара) чи пояснень заявника про місце, куди покладено предмет хабара. Необхідно також передбачити

заходи, які б виключали можливість викинути, знищити одержаний хабар тощо.

13. У будь-якому випадку оперативний працівник повинен сказати одержувачу хабара про те, що в нього є дані про одержання хабара і запропонувати його видати.

У разі відмови працівник органів внутрішніх справ повинні провести огляд посадової особи, речей і транспорту з метою вилучення предмета хабара. Фізичне вилучення необхідно провадити таким чином, щоб не знищити можливі відбитки пальців рук, потожирових слідів тощо.

У цьому випадку складається протокол, в якому відображається хід операції, його підписує оперативний працівник (працівники), очевидці, спеціаліст, посадова особа, яка підозрюється в одержанні хабара.

14. Особливу увагу слід звертати на очевидців (понятих). Це не можуть бути випадково зустрінуті на вулиці особи, тим більше хворі, з вадами зору чи слуху, або знайомі одержувача хабара чи заявника, або співробітники спецпідрозділів (гласні чи негласні). До початку операції їм слід пояснити, що має відбутись. Необхідно пересвідчитись в особі очевидців (понятих), мати достовірні відомості про їхнє місце проживання і роботи.

15. Замкнений простір приміщення, транспорт, навіть територія повинні бути оглянуті як місце події за участю понятих і спеціаліста. Не виключена можливість дачі хабара в житлових чи інших аналогічних приміщеннях. У протоколі огляду місця події необхідно ретельно описати місце розташування приміщень, ме-

блів тощо. Необхідно у цей момент зберігати повну конфіденційність попереднього застосування технічних засобів та його наслідків.

Водночас, на місці події може виникнути ситуація, коли за поведінкою посадової особи видно, що вона бажає щиро розповісти про одержання хабара. Тому, виходячи з реальної оцінки ситуації, можливо там же відібрати від неї пояснення [12].

16. Про зібрані матеріали щодо перевірки заяви, які містять дані про ознаки злочину, оперативний працівник подає рапорт начальнику органу. Необхідно визначити, які саме матеріали стосовно перевірки заяви є підставою і приводом для порушення кримінальної справи. Це — сама заява і матеріали перевірки, матеріали оперативно-розшукової діяльності, одержані внаслідок гласних та негласних пошукових заходів, якими зафіксовано сліди злочину, виявлено документи, предмети та ін., які можуть бути доказами вчинення злочину.

Кожен документ, який долучається до оперативно-розшукової справи, має бути зареєстрований у секретаріаті спецпідрозділу за відповідним номером, а, за наявності належних підстав, він повинен бути засекречений.

Кожен з вказаних матеріалів окремо та всі разом можуть бути підставою для порушення кримінальної справи, що має бути відображено у постанові про порушення кримінальної справи.

У нашому випадку, це можуть бути аудіо відеокасети із записами розмов про вимагання хабара та пов'язаних з цим дій, або бездіяль-

ності, посадової особи; про давання — одержання хабара; документи про зняття інформації з каналів зв'язку і т. ін.

Постанова судді та матеріали до неї, які є підставою до порушення кримінальної справи, повинні бути розсекречені. На зняття грифу “таємно” необхідно багато часу, якого може не вистачити в момент порушення справи.

На практиці, порушуючи на підставі матеріалів оперативно-розшукової діяльності кримінальну справу у суді, слід одержати довідку про те, коли, якою постановою (її номер), які саме заходи було дозволено судом здійснити (тобто, щоб вона підтверджувала легітимність дій оперативних працівників і одержаних матеріалів).

Після цього необхідно негайно порушити кримінальну справу за ознаками того злочину, який встановлено, і виконати невідкладні слідчі дії. Не пізніше доби копія постанови про порушення кримінальної справи мусить надійти до відповідного прокурора.

17. Повинна бути також винесена постанова і про вилучення у заявника технічних засобів, які застосовувались в операції захоплення посадової особи в момент одержання хабара. На вилучення необхідно скласти протокол і провести виїмку з повним описом ідентифікуючих ознак та технічного стану технічного засобу.

18. Аудіо відеокасети, використані при проведенні оперативно-розшукових заходів, із зробленими на них аудіо відеозаписами (у тому числі й вилучені у заявника), повинні бу-

ти оглянуті та оформлені окремими протоколами за участю спеціаліста.

Перед початком огляду в протоколі необхідно зазначити вигляд та стан упаковки предмета. Після огляду речові докази повинні бути опечатані в пакеті з підписами дізнавача, понятих, спеціаліста.

19. Оглянуті технічні засоби, аудіо та відеокасети, вилучені предмети хабара і т. ін. мають бути приєднані до справи як речові докази.

Розшифровка записів повинна бути зроблена у протоколі огляду та прослуховування фонограми.

20. Передусім, як свідок, повинен бути допитаний заявник, при цьому спочатку це має бути вільна розповідь від першої особи з подробицями.

Після цього заявнику необхідно пред'явити всі аудіо та відеозаписи (у тому числі й представлені ним), що зазначити у протоколі, після чого поставити питання та отримати вичерпну відповідь на них. Якщо хабар давався у приміщенні (у квартирі, службовому кабінеті і т. ін.), необхідно у свідка в'яснити розташування меблів, приміщень, вікон, дверей, інші важливі деталі для подальшого порівняння з протоколом огляду.

Необхідно також задати питання про те, чи не піддавались аудіо та відеозаписи монтажу, перезапису, чи є вони оригіналами, за яких умов проводився запис і т. ін.

21. Необхідно допитати очевидців, які були присутніми під час захоплення службової особи “на гарячому” про подробиці цієї операції.

22. Затримання особи “на гарячому” є підставою для процесуального оформлення її затримання як підозрюваної у вчиненні злочину.

23. У разі затримання як підозрюваного, складається відповідний протокол. Про затримання підозрюваного протягом 24 годин необхідно письмово повідомити прокурора. Причому це означає, що протягом цього часу повідомлення повинно надійти не в прокуратуру, а прокурору, який здійснює нагляд за додержанням законів спецпідрозділом [13].

24. Затриманому необхідно роз'яснити його права (їх необхідно перерахувати у протоколі затримання, або в окремому протоколі), з'ясувавши, чи має він намір давати показання, чи має клопотання, чи хоче мати захисника.

25. Тактика проведення першочергових допитів підозрюваного має обиратися з урахуванням поведінки одержувача хабара в момент його затримання, під час допиту повинні бути ретельно відображені всі висунуті ним версії про обставини одержання ним винагороди, а також можливі посилення на ті чи інші дані, які, на його думку, підтверджують його невинність, з метою наступної перевірки.

26. При цьому вказаний допит доцільно проводити з використанням аудіозапису, оскільки, окрім детальної фіксації показань, запис голосу підозрюваного може бути використаний як зразок у разі проведення судово-фоноскопичної експертизи, якщо підозрюваний у подальшому відмовиться дати такі зразки для її проведення.

Під час вказаних допитів необхідно зберегти таємницю попереднього застосування технічних засобів та їх результатів, надавши можливість підозрюваному висловитись, не

ставлячи за мету обов'язково добитися визнання ним факту одержання хабара.

27. На робочому місці, за місцем проживання, інших місцях (дача, гараж, підсобні приміщення) необхідно невідкладно провести обшуки, попередньо отримавши санкцію суду.

У постанові слід вказати, що конкретно мають шукати та що повинен видати той, у кого здійснюють обшук. І під час обшуку вимагати видачі того, що саме записано у постанові (іноді обшук починається вимогою видати зброю і наркотики, хоча у постанові на обшук ці предмети не вказано).

Водночас необхідно вжити заходів до забезпечення можливої конфіскації майна шляхом винесення відповідної постанови про накладення арешту на майно. Якщо під час обшуку будуть вилучені цінності, на них необхідно накласти арешт.

28. З урахуванням викладеного, вказані невідкладні слідчі дії найкраще виконувати одночасно (паралельно), тому після порушення справи необхідно створити групу з числа оперативних працівників спецпідрозділу і з постановою про це ознайомити підозрюваного, щоб своєчасно з'ясувати, чи не має він підстав для їх відводу.

29. Зважаючи на те, що, дізнання провадиться з метою виявлення ознак злочину і осіб, які його вчинили, невідкладні слідчі дії повинні бути спрямовані саме на це [14].

Крім того, необхідно провести ті слідчі дії, які допоможуть виявити і зберегти докази, усунути можливість їхнього знищення. Це, насамперед,

може бути вилучення документів, зміст яких може викрити дії особи, виконані за одержання хабара, предметів хабара, у тому числі одержаних у минулому, чернетки, листування, накази і т. ін. До цих слідчих дій належать також допитати свідків, у тому числі, тих, у кого відбирались пояснення, хто був присутнім при затриманні “на гарячому”.

У разі, коли невідкладні слідчі дії виконуються більше трьох діб, необхідно вирішити питання про обрання запобіжного заходу підозрюваному.

Висновки. Отже, резюмуючи все вищезазначене можна сказати, що боротьба з корупцією буде успішною, якщо матиме комплексний та скоординований характер, соціальний, економічний, правовий та міжнародний виміри, головним змістом яких відповідно є:

- формування у суспільстві негативного ставлення та нетерпимості до корупції, створення атмосфери соціального партнерства між громадянами та державою, ліквідація правової безграмотності населення;

- створення мотиваційних передумов для мінімізації корупційних виявів в економіці, обмеження тіньового сектору економіки, формування соціально відповідального підприємницького і бізнесового середовища, розбудова партнерства держави з приватним бізнесом;

- впорядкування та удосконалення правового поля у сфері боротьби з корупцією, проведення судової реформи;

- перенесення акценту з боротьби на протидію корупції, запрова-

дження антикорупційної експертизи проектів законодавчих і нормативно-правових актів;

- координація дій з міжнародними антикорупційними організаціями, зміцнення міжнародного авторитету держави як послідовного й активного борця з корупцією.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Антонов К. В. Державно-правове забезпечення економічної безпеки України від злочинних посягань (за матеріалами підрозділів ДСБЕЗ) : монографія / К. В. Антонов / МВС України. — Луган. акад. внутр. справ ім. 10-річчя незалежності України. — Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. — 408 с.
2. Антонов К. В. Методологія структури та змісту професіограми співробітника ДСБЕЗ / К. В. Антонов // Науковий вісник юридичної академії МВС України. — Д., 2003. — № 3 (12). — С. 39–44.
3. Антонов Р. К. Діяльність спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю щодо протидії злочинам у бюджетній сфері: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 “Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність” / Р. К. Антонов. — Дніпропетровськ, 2011. — 20 с.
4. Антонян Ю. М. О понятии профилактики преступлений / Ю. М. Антонян // Вопросы борьбы с преступностью. — М.: Юрид. лит., 1977. — Вып. 26. — С. 25–34.
5. Антонян Ю. М. Проблемы индивидуальной профилактики преступлений / Ю. М. Антонян // Пути

- усовершенствования мер по предупреждению преступности: сб. тр. — М.: б/и., 1988. — С. 64–70.
6. Ануфрієв М. І. Підготовка штатних негласних оперативних працівників ОВС: організаційно-правові основи: монографія / М. І. Ануфрієв. — К.: РВВ МВС України, 2002. — 156 с.
 7. Артеменко П. П. Застосування технічних засобів в оперативно-розшуковій діяльності органів внутрішніх справ: навч.-метод. посіб. / П. П. Артеменко, О. В. Золотар. — К.: НАВСУ, 1998. — 38 с.
 8. Атмажитов В. М. Оперативно-розсыскная деятельность органов внутренних дел. Общая часть: учебник / В. М. Атмажитов. — М., 1990. — 564 с.
 9. Афоризмы. Век XX / сост. И. И. Комарова. — М.: РИПОЛ КЛАСИК, 2000. — 736 с.
 10. Баев О. Я. Основы криминалистики: курс лекций. — 2-е изд., перераб. и доп. / О. Я. Баев. — М., 2003. — 323 с.
 11. Бандурка А. М. Пособие по организации служебной и оперативно-розсыскной деятельности в подразделениях органов внутренних дел / А. М. Бандурка, С. Е. Федоров. — Х., 1993. — 135 с.
 12. Бандурка А. М. Оперативно-розсыскная деятельность: правовой анализ / А. М. Бандурка, А. В. Горбачев. — К.: РИО МВД Украины, 1994. — 160 с.
 13. Бандурка О. М. Оперативно-розшукова діяльність. — Ч. I: підручник / О. М. Бандурка. — Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2002. — 336 с.
 14. Бандурка О. М. Оперативно-розшукова діяльність: підруч. для студ. вищ. навч. закл. — Ч. 1 / О. М. Бандурка. — Х.: Вид-во НУВС, 2002. — 335 с.



УДК: 35.071.2

Яценко Володимир Архипович,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук, Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Яценко Владимир Архипович,
кандидат наук по государственному управлению, доцент кафедры философских и социально-политических наук, Одесский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины.

Volodymyr Arkhipovych Yatsenko,
PhD of public administration, lecturer of the Dept. of philosophical and social-political science of the Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Acad-

emy of Public Administration under the President of Ukraine.

ВПРОВАДЖЕННЯ МОТИВАЦІЙНОГО МОНІТОРИНГУ ЯК МЕХАНІЗМУ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Анотація. У статті розглянуто наукові підходи до вдосконалення системи мотивації в органах публічної влади. Досліджено і визначено основні проблеми мотивації службовців органів публічної влади, які виникають в сучасних умовах розвитку Української держави. Доведено необхідність мотиваційного моніторингу як одного із найефективніших методів та способів постійного спостереження і контролю за станом мотивації трудової діяльності. Крім того, мотиваційний моніторинг дозволить здійснювати оперативну діагностику й оцінку в динаміці, що дасть можливість відстежувати результативність запроваджених заходів. Основою статті стало соціологічне дослідження, за результатами якого запропоновано шляхи, які допоможуть підвищити ефективність органів публічної влади та сприятимуть якійсій роботі працівників.

Ключові слова: мотивація, потреби, мотиваційний моніторинг, матеріальна мотивація, нематеріальна мотивація, управління персоналом.

ВНЕДРЕНИЕ МОТИВАЦИОННОГО МОНИТОРИНГА КАК МЕХАНИЗМА ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Аннотация. В статье рассмотрены научные подходы к совершенствованию системы мотивации в органах публичной власти. Исследованы и определены основные проблемы мотивации служащих органов публичной власти, возникающие в современных условиях развития Украинского государства. Доказана необходимость мотивационного мониторинга как одного из эффективных методов и способов постоянного наблюдения и контроля за состоянием мотивации трудовой деятельности. Кроме того, мотивационный мониторинг позволит осуществлять оперативную диагностику и оценку в динамике, что позволит отслеживать результативность проводимых мероприятий. Основой статьи стало социологическое исследование, по результатам которого предложены пути, которые помогут повысить эффективность органов публичной власти и способствовать качественной работе сотрудников.

Ключевые слова: мотивация, потребности, мотивационный мониторинг, материальная мотивация, нематериальная мотивация, управление персоналом.

INTRODUCTION OF MOTIVATIONAL MONITORING AS A MECHANISM FOR HIGHER EFFICIENCY OF ORGANS OF PUBLIC AUTHORITY

Abstract. The article deals with scientific approaches for the improvement of the motivation system in organs of public authority. It analyzes and determines the basic problems concerning the motivation of employees of organs of public authority. These problems appear in the context of the development of Ukrainian state. It's a matter of fact that there is an urgent need for motivational monitoring as it is one of the most effective ways to regularly observe and control the motivation in ones job.

Motivational monitoring furthermore allows to implement online diagnostics and evaluation of the dynamics which allows to improve the efficiency of events and meetings. The most important part of the article deals with a social research. The results of this research will determine future strategies for improving the efficiency of public authority organs and support employees to work on a professional level.

Keywords: motivation, needs, motivation monitoring, financial motivation, intangible personnel management.

Постановка проблеми. Виходячи з важливості мотивування працівників при вирішенні управлінських завдань, однією з головних постає

потреба в проведенні комплексного дослідження структури мотивації в системі публічного управління.

Проблема мотивації в системі публічного управління викликає значний інтерес для керівників управлінських структур, адже розуміння глибинних причин дій, вчинків, якості виконаної роботи є одним із основних завдань управлінця, і часто вирішальним у реалізації тих чи інших проектів. Дослідженню мотивації у публічному управлінні присвячено цілий ряд наукових робіт, в яких вона розглядається як у правовій, так і соціальній площині.

Системний аналіз наукових праць свідчить, що ступінь дослідження проблеми мотивації в публічному управлінні залишається недостатнім, праці методологічно роз'єднані, відсутня єдина цілісна концепція вивчення проблеми. Сучасні дослідження значно відстають від запитів практики і не враховують соціально-економічних умов, які склалися в Україні. У науковій літературі ще не належним чином висвітлена і розробка тематики мотивації діяльності посадових осіб органів публічного управління. У вітчизняній науці поки недостатньо сформована теоретико-методологічна база досліджень мотивації як фактору підвищення ефективності публічного управління.

Мотивація є невід'ємним чинником у підвищенні ефективності діяльності публічного управління. Застосування мотивації є необхідним та вкрай важливим процесом, пов'язаним з багатьма проблемами, які обумовлені особливостями проходження служби в органах пу-

блічного управління. Адже система мотивації — складний і одночасно суперечливий процес із хаотичною структурою, відносинами і численними зв'язками.

Традиційна модель мотивації діяльності посадових осіб публічного управління недостатньо розвиває ті здібності та навички, які необхідні для ефективної роботи. Варто також врахувати, що ця система характеризується нестабільністю і реалізується в кризових умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Одним з перших вивчав систему мотивацій з економічних позицій класик Адам Сміт [1]. Головним мотивом діяльності людини, на думку Адама Сміта, є економічний інтерес, природне бажання поліпшити свій добробут. Сучасні теорії мотивації в першу чергу будуються на дослідженні потреб, які спонукають людей до дії. При створенні останніх концепцій мотивації найбільше значення мають роботи: Абрахама Маслоу [2, с. 56], Девіда МакКлелланда [3, с. 23; 4, с. 371] і Фредеріка Герцберга [5, с. 207; 6; 7], які базуються на потребах та пов'язаних з ними чинниках, що визначають поведінку людей.

Сучасні підходи до системи мотивацій в публічному управлінні виділяють концепцію “мотивацію служіння суспільству”, запропоновану Джеймсом Перрі [8, с. 67], та Максом Вебером [9, с. 56–79], яка орієнтується на мотиваційні сили, що спонукають на безкорисливе виконання суспільних завдань в інтересах держави, і яким притаманні такі цінності, як: прозорість, відповідальність, неупередженість,

справедливість, дотримання закону, чесність.

Останнім часом є очевидним зростання інтересу українських вчених до проблеми мотивації посадових осіб органів публічного управління, розробляються більш вдосконалені методи, які сприяють оптимізації праці. Теоретичні та методологічні підходи мотивації посадових осіб органів публічного управління досліджували вчені: Н. Ф. Артеменко [10], О. В. Васюренко [11, с. 8], В. С. Загорський [12], М. М. Іжа [13], А. М. Колот [14], О. М. Кравченко [15], Н. А. Липовська [16], А. В. Ліпенцев [17], Н. П. Поліщук [18], С. М. Серьогін [19], В. М. Щегорцова [20] та ін.

Праці дослідників заклали методологічне підґрунтя для розуміння мотивації в органах публічної влади. Незважаючи на важливість дослідження мотивації, з однієї сторони їй присвячується достатня кількість праць теоретичного спрямування, з іншої, недостатня кількість наукових праць, які базуються на конкретних соціологічних дослідженнях, що негативно відбивається на об'єктивному баченні реальної потреби різних видів мотивації в органах публічної влади.

У наш час використовують різні підходи до визначення мотивації. У Великому енциклопедичному словнику зазначено, що це — сили, котрі існують всередині або зовні людини, збуджують у ній ентузіазм та завзятість щодо виконання певних дій [21, с. 832].

О. В. Васюренко, який займається проблемами формування сучасних методологічних підходів щодо фор-

мування концепції трудової мотивації менеджерів, вважає, що мотивація — це сукупність внутрішніх і зовнішніх рушійних сил, які спонукають до реалізації управлінських рішень, надають діяльності цілеспрямованості, задають їй форми та межі. Також, на думку вченого, ефективно мотивування залежить від предмета, цілей, особливостей і знання персоналу. Мотивування найбільш яскраво виявляється в механізмі управління, але можливості ефективного мотивування повинні бути закладені й у методології, і в організації стимулювання” [22, с. 8].

На думку А. О. Азарової, мотивація — це процес спонукання людей до праці, який передбачає використання мотивів поведінки людини для досягнення особистих цілей або цілей організації [23, с. 53–58]. О. В. Тужилкіна вважає, що керівники повинні використовувати різноманітні методи матеріальної мотивації, тобто крім зарплати мають бути грошові виплати (премії) за результатами роботи чи спеціальні індивідуальні винагороди як визнання цінності того чи іншого працівника [24, с. 37–41].

С. Л. Іванов дотримується дещо іншої думки, а саме тієї, що мотивація ефективної праці робітників займає одне з ключових місць у системі управління підприємством. Вона доповнює адміністративне управління, що полягає в розробці й виконанні планових завдань, посадових та інших інструкцій, методичних положень і вказівок, наказів, розпоряджень — і являє собою непряме, опосередковане управління через інтереси робітників з викорис-

танням специфічних форм і методів забезпечення їх матеріальної і моральної зацікавленості щодо праці, у досягненні високих її результатів [25, с. 34–38].

Г. В. Іванченко теж вважає, що сучасним менеджерам необхідно шукати методи заохочення персоналу до діяльності не лише заради доходів, а й для задоволення, реалізації власного трудового і творчого потенціалів. Тому завжди важливо з'ясувати, які специфічні потреби дають поштовх виникненню мотивації у даної людини, у даний час. Самореалізація працівника настає тоді, коли цілі чітко сформовані та вироблена тактика щодо їх досягнення. Велике значення при цьому відіграють професійні й кваліфікаційні якості людини (успішність, працездатність, інтелектуальна складова, досвід та стаж роботи), а також самооцінка і постійна робота над собою [26, с. 21–23].

Н. П. Базалійська доводить, що до основних складових системи мотивації персоналу в першу чергу відносяться: заробітна плата, соціальні гарантії, участь працівників в управлінні підприємством, участь працівників у власності підприємства, участь працівників у розподілі прибутку, ротація персоналу, особисте та публічне визнання в колективі, соціально-психологічний клімат колективу [27, с. 103]. В. В. Юкіш вважає, що суть особистого визнання полягає в тому, що працівники, які позитивно виділилися у справах підприємства, згадуються в доповідях вищому керівництву фірми чи особисто представляються йому, одержують право підпису відповідальних документів, у розробці яких

вони брали участь, персонально вітаються дирекцією з нагоди свят чи сімейних дат [28, с. 62–66].

Аналіз досліджень приводить нас до висновку: основними складовими системи мотивації персоналу є матеріальне або моральне заохочення, у більшості випадків їх одночасне використання у різних пропорціях. Як крайню позицію, можна навести думку Н. П. Базалійської, яка вважає, що найдієвішою складовою системи мотивації персоналу є матеріальне заохочення, оскільки для нашої країни характерним є використання праці для отримання матеріальної винагороди.

Ми дотримуємося думки, що на практиці необхідно застосовувати комплексну оцінку ефективності мотивації персоналу. Головна ідея такої оцінки — кількісно виміряти найбільш вагомні фактори мотивації працівника. Також ми погоджуємося з думкою вчених: А. М. Колота, який вважає, що для вивчення мотиваційної сфери працівника необхідний мотиваційний моніторинг, який передбачає проведення регулярних опитувань працівників організацій і аналіз наявної економічної, соціальної та психологічної інформації [14, с. 47], та З. В. Гбура, який під мотиваційним моніторингом розуміє систему постійного спостереження і контролю за станом мотивації трудової діяльності з метою його оперативної діагностики й оцінки в динаміці, прийняття кваліфікованих управлінських рішень в інтересах підвищення ефективності управління та керованості [29, с. 95].

Мета статті. Цікавим є розглянути, що саме мотивує службовців до

праці і яке співвідношення матеріальних і нематеріальних стимулів є в системі їх мотивації? Таку проблему пропонується розглянути на прикладі дослідження мотивації службовців Одеської міської ради; проблему цю вирішували за допомогою розробленої програми соціологічного дослідження, метою якого було теоретико-методичне обґрунтування мотивації діяльності посадових осіб як фактору підвищення ефективності функціонування органу публічної влади, та розробка практичних рекомендацій щодо її вдосконалення.

Відповідно до зазначеної мети передбачається реалізація наступних завдань:

- В ході соціологічного дослідження оцінити задоволеність службовців органів публічної влади умовами і результатами своєї роботи, вивчити морально-психологічний клімат у колективі, виявити провідні мотивації;

- Провести аналіз отриманих в ході соціологічного дослідження даних;

- Запропонувати практичні рекомендації щодо покращення мотивації діяльності посадових осіб публічного управління.

Об'єктом дослідження є діяльність органу публічної влади.

Предмет дослідження — мотивація діяльності посадових осіб як фактор підвищення ефективності функціонування органу публічної влади.

Виклад основного матеріалу. З 1 по 15 червня 2014 року в Одеській міській раді було проведено соціологічне дослідження. Опитано 1250 службовців в 40 підрозділах.

З них чоловіків — 24,1 %, жінок — 75,9 %; 24,3 % опитаних у віці до 30 років, 32 % — від 31 до 40 років, 17,2 % — від 41 до 50 років. Старші 51 років — 26,5 %, що свідчить про нормальний розподіл респондентів за віком. Вищу освіту мають 93,5 % опитаних. В основному службовці мають економічну освіту — 28,7 %, інженерно-технічну — 24,1 % і юридичну — 14,8 %. Керівники, в основному, мають юридичну й державно-управлінську освіту — 27,8 %. Заступники керівника — інженерно-технічну — 22,4 % і економічну — 24,1 %. Начальники відділів економічну — 30,9 % і інженерно-технічну — 24,0 %. Провідні фахівці — економічну — 40,7 %.

Найбільше респондентів працюють на останній посаді від 1 до 3 років — 28,4 %, 16 % від 5 до 10 — 27,2 %, 16,7 % змінили посаду протягом останнього року.

Якщо порівняти відповіді на питання “Стаж державної (в ОМС) служби” і “Стаж роботи в даному органі”, то ми побачимо, що для 54,1 % службовців працюють в державних органах та органах місцевого самоврядування менше 1 року.

На роботу респонденти влаштувалися в більшості випадків самостійно — 44,6 %, а 25,2 % влаштувалися за рекомендаціями.

Зіставивши відповіді на питання “Яким чином ви влаштувалися на цю роботу?” і “Стаж роботи в даному органі” бачимо, що тенденції самостійного працевлаштування за останні 20 років досить стабільні, хоча і є деяке зменшення тих, хто влаштувався самостійно за останні 5 років — від 40 до 50 відсотків.

Найбільш важливими цінностями в житті людини є, на думку респондентів, сімейне щастя, здоров'я, цікава робота, відповідно 25,6 %, 25,1 %, 10,3 %.

Респонденти, для яких, на їх погляд, є найбільш важливими в житті людини слава і загальне визнання, частіше замислюються про зміну професійної діяльності — 56,6 %, що може свідчити про обмежені можливості для самореалізації.

Можливість керувати іншими людьми і загальне визнання названі найменш важливими, а також вважають кар'єру людини успішною в результаті загального визнання 2,8 %, що має свідчити про достатньо низьку амбітність опитаних.

При цьому 62,4 % опитаних задоволені або скоріше задоволені можливістю кар'єрного зростання. 81,4 % задоволені або скоріше задоволені своїм суспільним статусом. Швидше за все це пояснюється недостатньою упевненістю респондентів в можливості підвищення по службі. Це підтверджується і відповідями на питання: “Наскільки, на Ваш погляд, чітко визначені і передбачувані умови кар'єрного зростання службовця органів місцевого самоврядування?” “Визначені й зрозумілі” відповіді всього 27 % і 41,4 % вагаються з відповіддю.

65 % службовців не задоволені оплатою праці 68,4 % опитаних задоволені або скоріше задоволені можливістю підвищення кваліфікації. 61,2 % задоволені соціальними гарантіями.

Задоволені можливістю бути корисними суспільству 82,2 %, при цьому за шкалою найбільш важли-

вих цінностей можливість приносити користь іншим людям займає одне з останніх місць — 9,4 %.

Задоволені й скоріше задоволені міжособистісними відносинами в колективі 90,6 % опитаних, 77 % задоволені та скоріше задоволені визнанням керівництва результатами праці, задоволені й скоріше задоволені відносинами з безпосереднім керівником 82,3 %, що свідчить про задовільний психологічний клімат.

Найбільше в службовій діяльності службовці цінують стабільність зайнятості й гарантію збереження робочого місця, зручне місце розташування (транспортна доступність) і графік роботи. Найменше — можливість добре заробляти, а вийшовши на пенсію, можливість легко знайти роботу, а також престижність роботи.

На питання “Який рівень зарплати за основним місцем роботи ви вважаєте гідним з урахуванням інтенсивності та складності вашої праці?” Найбільше — 53,1 % респондентів назвали суму від 3000 до 5000 грн. Керівники вважають гідною заробітну платню в розмірі від 7 до 15 тис. грн. На зарплату від 1 до 3 тис. грн. претендують консультанти.

Вважають гідним рівнем зарплати в сумі 7001–10000 грн найбільше людей віком 51 і старше. Найбільш невибагливі віком 18–30 років — 16,1 %; їм вистачало б 1000 до 3000 грн.

На питання “Чи змушує вас особисто наявний рівень доходу замислюватися над пошуком додаткових джерел заробітку?” в цілому пози-

тивно відповіли 36 % опитаних і 33 % — негативно.

Основною проблемою, характерною для роботи респондентів, є названий розмір заробітної плати — 25,9 %. Найменш проблемними названі затримки у виплаті зарплати, відсутність зворотного зв'язку з керівництвом і погана психологічна атмосфера, що свідчить про позитивну психологічну атмосферу.

На питання “Що, на Ваш погляд, дозволяє вважати кар'єру людини успішною?” 29,7 % респондентів назвали моральне задоволення від роботи, високий дохід 19,9 %; 17,1 % назвали можливість приносити користь суспільству, досягнення високого рівня професійної майстерності — 15,8 %.

Факторами, які зробляють працю більш привабливою, підвищують продуктивність труда, названі підвищення заробітної плати — 27,4 % і можливість просування по службі — 9,0 %; хороші відносини з безпосереднім начальником і підлеглими оцінили 0,9 % опитаних.

Проблема житла є актуальною для 43,4 % опитаних. Безумовно, цю ситуацію можна використовувати як потужний стимул мотиваційної складової.

Найбільш точно оцінити поточні результати і якість роботи, на думку опитаних, в першу чергу можуть безпосередній керівник і колеги по роботі, відповідно 40,2 % і 24,1 %, а також громадяни (громадські організації) — споживачі послуг — 15 %.

Реальним ризик втрати роботи в даний час назвали 17 %, при цьому невпевненість (важко відповісти) продемонстрували 24 %. Можли-

вість втратити роботу в найближчі 3 роки допускають 20,4 %, не змогли відповісти 45,7 %, що може свідчити про бажання зберегти роботу, з одного боку, і слабе розуміння факторів, які можуть призвести до звільнення, — з іншого; непрямым підтвердженням цього є відповіді на питання: “чи замислюєтеся ви про зміну професійної діяльності та / або перехід до приватного сектору?” “Так, замислююся часто” і “Замислююся час від часу” відповіли 39,1 % респондентів. Крім того, причиною подібних відповідей може служити недостатньо висока заробітна плата.

На думку респондентів, реальний в даний час ризик втрати роботи для радників та провідних фахівців — 28,6 % і 24,3 % відповідно. Для 15 % керівників такий ризик, на їхню думку, теж існує. Відсутній ризик втратити роботу директорів департаментів — 44,4 %, завідуючих секторами — 42,6 %.

Найбільш значущими стимулами до відповідального і сумлінного виконання роботи є: оплата праці — 12,8 %; стабільність і гарантія зайнятості — 11,3 %; визнання безпосереднім керівником — 11,0 %, соціальна значимість, можливість зробити щось корисне для населення, суспільства — 10,2 %. Найменш значимими — можливість виїжджати в закордонні відрядження і можливість допомогти друзям і близьким 0,4 % і 0,5 %.

42,8 % респондентів не доводилося за останні 3 роки брати участь у різних формах навчання, підвищення кваліфікації. 27,0 % брало участь у відвідуванні семінарів, тренінгів і

25,3 % — в навчанні за програмами підвищення кваліфікації.

На питання “Наскільки гостра, на Вашу думку, в органах місцевого самоврядування проблема “відтоку мізків”, пов’язана з відходом співробітників в інші сфери?” — “Витокку мізків немає” — відповіли всього 10,4 % респондентів, що змушує задуматися про пошуки методів і способів зацікавити найбільш здібних працівників.

Досить стримано респонденти оцінили досягнення в різних аспектах діяльності співробітників міської ради за останні 3 роки: на питання про зростання рівня оплати праці “Позитивних результатів не досягнуто” — відповіли 37,4 %, а “Досягнуті значні позитивні результати” стверджує 3,0 %; на питання про розширення можливості кар’єрного росту “Позитивних результатів не досягнуто” — відповіли 19,3 %; на питання про розширення можливості підвищення кваліфікації негативно відповіли 22,5 %; на питання про розширення можливості забезпечення службовців житлом негативно відповіли 38,5 %; про розширення можливості використання соціальних пільг і гарантій негативно відповіли 22,5 %.

У роботі представлено тільки частину отриманих даних, також при проведенні соціологічного дослідження було виконано аналіз кожного підрозділу окремо. На жаль, формат статті не дозволяє публікувати весь масив наявної інформації.

Висновки. За допомогою соціологічного дослідження виявлено основні потреби посадових осіб органів місцевого самоврядування, які,

на їхню думку, є найважливішими: заробітна плата, яка б відповідала компетенції і досвіду респондентів, хороші умови праці; соціальна значимість, можливість зробити щось корисне для населення, суспільства; визнання безпосереднім керівником, хороші відносини з колегами; можливість для творчості й ініціативи; винагороду за заслуги; необхідність визнання колегами та іншими людьми в процесі роботи; просування по службі; певний авторитет в організації; керівник, який володіє психологічною сумісністю з підлеглими.

При проведенні соціологічного дослідження виконано аналіз по підрозділах. Це дозволяє застосовувати необхідні заходи точково, що значно підвищить їх ефективність.

Заробітна плата як фактор підвищення ефективності праці відіграє одну з ключових ролей і залишається для більшості службовців досить сильним фактором для посилення мотивації діяльності. Необхідно відзначити, що респонденти, з одного боку, вважають підвищення заробітної плати необхідною умовою для того, щоб зробити труд більш привабливим, з іншого — не вважають важливою умовою оплату праці за результатами (диференційована заробітна плата). З цього випливає, що серед більшої частини службовців немає розуміння необхідності оплати за працю в значному розмірі.

Результати опитування показали, що моральна винагорода є важливим фактором для підвищення мотивації діяльності посадових осіб. У взаємодії з матеріальною винагородою вона мотивує працівників до продуктивної праці і ефективної діяльності.

Тому керівники повинні звертати увагу на застосування в своїй діяльності моральної винагороди, що дозволило б службовцям задовольняти прагнення і потреби при наявності моральних стимулів.

Аналіз відповідей посадових осіб дозволив визначити проблеми, що перешкоджають вдосконаленню системи мотивації діяльності службовців. Основними проблемами в мотивації діяльності посадових осіб є: недостатнє матеріальне заохочення, умови праці, слабе використання потенціалу морального стимулювання, невисокий соціальний статус і престижність професії, відсутність перспектив реалізації кар'єрних надій, загроза звільнення з посади.

З'ясовано, що діяльність посадових осіб визначається не окремим мотивом, а їх цілою сукупністю, що створює певний мотиваційний комплекс людини.

Згідно з результатами аналізу соціологічного дослідження, для працівників органів публічного управління пріоритетними є такі мотиви професійної діяльності: визнання результатів роботи, досягнення професійних цілей, можливість творчого і кар'єрного зростання, самоствердження і самореалізація. Соціологічні дослідження показали тісний взаємозв'язок між мотиваційними чинниками й ефективністю діяльності органу публічного управління.

На основі результатів соціологічного дослідження можна сформулювати практичні рекомендації з мотивації діяльності посадових осіб як фактора підвищення ефективності функціонування органу публічного управління:

– Ввести систематичне навчання мотиваційному менеджменту в діяльність органу публічного управління з метою оволодіння керівниками та працівниками знань про зміст і структуру мотивації діяльності, формування у них умінь і навичок ефективного мотивування персоналу;

– Розробити і впровадити показники ефективності (результативності) професійної службової діяльності службовців;

– Організувати постійне підвищення службовцями кваліфікації в спеціалізованому навчальному закладі (ОРІДУ НАДУ при Президентіві України);

– На основі аналізу структурованих даних про навчання службовців на курсах підвищення кваліфікації організувати більш рівномірне навчання по підрозділах і напрямках у професійній діяльності.

– Запропонувати навчальному закладу, який займається підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації посадових осіб органів публічного управління, вводити в навчальні плани дисципліни за важливістю мотивації як однієї зі складових ефективності діяльності органів публічного управління;

– Рекомендувати враховувати специфіку мотивації як функції управління при підборі персоналу, організації адаптації і кар'єри працівників.

Напрямами підвищення мотивації посадових осіб публічного управління, на наш погляд, є:

– Достатнє матеріальне заохочення, яке повинно залежати від результатів роботи. Грошова винагорода посадових осіб відстає від оплати по-

рівнянних позицій в комерційному секторі, і не прив'язана до реальної відповідальності за результати службової діяльності;

- Посилення морального стимулювання посадових осіб. Такі методи мотивації, як почесні грамоти, оголошення подяки, особливо при обліку внеску кожного конкретного службовця в загальний успіх, можуть істотно вплинути на мотивацію працівників органів самоврядування;

- Не допускати нагородження тих співробітників, які відомі своєю недостатньою професійною компетентністю. Також враховувати морально-етичну складову;

- Для посилення ефективності нематеріального стимулювання постійно працювати над формуванням позитивного іміджу керівника.

- Виплата щоквартальних премій за результатами праці на основі оцінки показників результативності професійної службової діяльності службовців (розробити методику оцінки показників результативності);

- Виплата одноразової грошової винагороди за результатами ефективного виконання разових та інших доручень службовцями;

- Відшкодування службовцю витрат, пов'язаних із санаторно-курортним обслуговуванням його і одного з членів його сім'ї;

- Оголошення подяки за сумлінне виконання службовцем посадових обов'язків, тривалу і бездоганну службу, виконання завдань особливої важливості й складності, з виплатою одноразової грошової винагороди;

- Для підтримки психологічного клімату реалізувати заходи, спря-

мовані на згуртування колективу: організація спортивних змагань з врученням дипломів, грамот, проведення корпоративних зустрічей, реалізація заходів творчого характеру;

- Заохочення і розвиток здорового способу життя в колективі;

- Створення сприятливих умов для кар'єрного просування посадових осіб. Кар'єрне зростання є одним з найефективніших мотивуючих факторів службовців. Потенційна можливість зайняти високе положення в службовій ієрархії, виконувати відповідальну роботу належним чином організує посадову особу, змушує її серйозно і відповідально ставитися до своїх обов'язків, виявляти ініціативу;

- Планування стратегії кар'єрного зростання службовця: сприяння просуванню по службі, створення умов для посадового і професійного зростання, пов'язаних в єдиному комплексі заходів, затверджених на довгострокову перспективу;

- Надання службовцю за рахунок коштів місцевого бюджету права на професійну перепідготовку та стажування зі збереженням на цей період грошового утримання;

- Підвищення престижу служби в органах публічного управління. Здійснювати цей напрям можливо лише при зацікавленості органу самоврядування, активної участі засобів масової інформації та всього суспільства в цілому;

- Формування вміння керівників мотивувати підлеглих;

- Розробити і затвердити положення про конкурс на звання "Кращий службовець";

– Розробити і впровадити типовий індивідуальний план стратегії кар'єрного зростання службовця.

Необхідно постійно проводити мотиваційний моніторинг, що створить систему постійного спостереження і контролю за станом мотивації трудової діяльності з метою його оперативної діагностики й оцінки в динаміці, що дасть можливість відстежувати результативність запроваджених заходів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит. — М.: Ось-89, 1997. — Кн. 1. — 255 с.
2. *Абрахам Маслоу.* Мотивация и личность; пер. А. М. Татлыбаевой / Abraham H. Maslow. Motivation and Personality. — 2-nd ed. — N.Y.: Harper & Row, 1970. — СПб.: Евразия, 1999, Терминологическая правка В. Данченко. — К.: PSYLIB, 2004.
3. *Mc Clelland D. C.* Assessing Human Motivation / D. C. Mc Clelland. — N. Y., 1971. — 200 p.
4. *МакКлелланд Д.* Мотивация человека / Д. МакКлелланд. — СПб.: Питер, 2007. — 672 с.
5. *Herzberg F.* The motivation to work / F. Herzberg, B. Mausner, B. V. Snyderman. — N.Y.: Wiley, 1959. — 157 p.
6. *Herzberg F.* The Motivation to Work / F. Herzberg, B. Mausner, B. Snyderman. — New Jersey: Transaction Publishers, 1993. — 180 p.
7. *Herzberg F.* The Managerial Choice: To be Effective or to be Human / F. Herzberg. — Homewood, Illinois: Dow Jones-Irwin, 1976. — 360 p.
8. *Perry J.* Motivation in Public Management. The call of Public Service / J. Perry, A. Hondeghem. — Oxford: Oxford University Press, 2008. — 352 p.
9. *Вебер М.* Избранные произведения / М. Вебер. — М.: Прогресс, 1990. — 809 с.
10. *Артеменко Н. Ф.* Мотивація як чинник підвищення професійної компетентності та кар'єрного зростання державних службовців / Н. Ф. Артеменко // Зб. наук. пр. — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. — № 2. — С. 110–119.
11. *Васюренко О. В.* Персонал банку в умовах конкурентного середовища: мотивація та стимулювання: зб. наук. пр. / О. В. Васюренко // Вісн. Ун-ту банківської справи Нац. банку України / Ун-т банківської справи НБУ. — К., 2008. — Вип. 1. — С. 127–132.
12. *Моделі ефективності державного управління: монографія / В. С. Загорський, М. Д. Лесечко, І. І. Артим, Р. М. Рудницька; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Львів. регіон. ін-т держ. упр. — Л., 2010. — 100 с.*
13. *Іжа М. М.* Соціальні чинники реалізації адміністративної реформи на регіональному рівні [Електронний ресурс] / М. М. Іжа // Актуальні проблеми державного управління. — 2012. — Вип. 3. — С. 3–7. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ardyo_2012_3_3
14. *Мотивація інноваційної діяльності: теорія і практика державного управління / А. М. Колот, А. Є. Никифоров // Економіка та держава: міжнар. наук.-практ. журнал. — К.: ФДКС, 2008. — № 5. — С. 17–23.*
15. *Кравченко О. М.* Вплив мотивації на ефективність державного управління / О. М. Кравченко [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.rusnauka.com/ONG_2006/Gospravlenie/17916.doc.htm

16. *Липовська Н. А.* Особливості інституціонального розвитку державної служби / Н. А. Липовська // Публічне адміністрування: теорія та практика. — 2009. — № 2. — С. 5 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2009_2/09lnadsu.pdf
17. *Глушак Ю. І.* Основні поняття та теорії мотивації / Ю. І. Глушак, А. В. Ліпенцев // Соціально-економічна ефективність державного управління: теорія, методологія та практика: матеріали щорічної наук.-практ. конф. (Львів, 23 січня 2003 р.) / Львівський регіональний ін-т держ. управління Нац. академії держ. управління при Президенті України. — Л.: ЛРІДУ, 2003. — Ч. 1. — С. 167–170.
18. *Поліщук Н. М.* Актуальні питання щодо діагностики факторів мотивації державних службовців [Текст] / Н. Поліщук // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. — Одеса, 2006. — Вип. 3 (27). — С. 248–253.
19. *Серьогін С. В.* Професійна компетентність керівних кадрів державної служби / С. Серьогін, Н. Серьогіна [Електронний ресурс] // Державне управління та місцеве самоврядування. — 2013. — Вип. 3. — С. 215–223. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2013_3_28
20. *Щегорцова В. М.* Проблеми формування та удосконалення системи мотивації праці державних службовців / В. М. Щегорцова // Державне будівництво: зб. наук. пр. — Харків, 2007. — № 1. — С. 24–35.
21. *Большой энциклопедический словарь* / под ред. А. Н. Азрилизна. — М.: Ин-т новой экономики, 1999. — 1248 с.
22. *Васюренко О. В.* Персонал банку в умовах конкурентного середовища: мотивація та стимулювання: зб. наук. пр. / О. В. Васюренко // Вісник Ун-ту банківської справи Нац. банку України / Ун-т банківської справи НБУ. — К., 2008. — Вип. 1. — С. 127–132.
23. *Азарова А. О.* Дослідження множини чинників нематеріальної мотивації на підприємстві / А. О. Азарова, О. А. Ковальчук // Економічний простір. — 2010. — № 5. — С. 53–58.
24. *Тужилкіна О. В.* Підвищення вагомості нематеріальних чинників мотивації праці у формуванні людського капіталу сучасного підприємства в Україні / О. В. Тужилкіна // Актуальні проблеми економіки. — 2010. — № 9. — С. 37–41.
25. *Роль нематеріальних чинників мотивації праці у формуванні людського капіталу сучасного підприємства в Україні* / С. Л. Іванов // Наук. пр. НДФІ. — 2010. — № 5. — С. 34–38.
26. *Іванченко Г. В.* Особливості використання нематеріальних стимулів на вітчизняних підприємствах / Г. В. Іванченко // Економіст. — 2010. — № 3. — С. 21–23.
27. *Базалійська Н. П.* Стан системи мотивації персоналу на вітчизняних підприємствах / Н. П. Базалійська, М. П. Казановська // Інноваційна економіка. — 2013. — № 5. — С. 103–105.
28. *Юкіш В. В.* Застосування матеріальних і нематеріальних методів мотивації лідерства на різних рівнях управління / В. В. Юкіш // Інноваційна економіка. — 2009. — № 8. — С. 62–66.
29. *Гбур З. В.* Зміст моніторингу в державному управлінні / З. В. Гбур // Ефективність державного управління в контексті європейської інтеграції: матеріали наук.-практ. конф. (Львів, 23 січня 2004 р.) / Львів. регіональний ін-т держ. управління Нац. академії державного управління при Президенті України. — Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2004. — С. 89–91.

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ

№ 1 (2) – березень 2016

Підп. до друку 30.03.16. Формат 70×100¹/₁₆.

Папір офсетний.

Друк ротатійний трафаретний.

Ум. друк. арк. 20,96. Обл.-вид. арк. 16,15.

Наклад 200 пр.