

ПРИЧОРНОМОРСЬКИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІКИ ТА ІННОВАЦІЙ

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 3



Одеса
2018

Редакційна колегія:

Наконечний Володимир Васильович – доктор наук з державного управління, доцент

Шапошников Костянтин Сергійович – доктор економічних наук, професор

Бухтатий Олександр Євгенійович – кандидат наук з державного управління

Авраменко Наталія Вікторівна – доктор наук з державного управління, доцент

Бендаравечіне Ріта – Ph.D., професор публічного адміністрування

Дзієканські Павел – Ph.D., професор публічного адміністрування

Онищук Світлана Василівна – доктор наук з державного управління, доцент

Огаренко Віктор Миколайович – доктор наук з державного управління, професор

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

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

Покатаєв Павло Сергійович – доктор наук з державного управління, доцент

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

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Причорноморського науково-дослідного інституту
економіки та інновацій (протокол № 5 від 28.05.2018 року)**

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

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

ЗМІСТ

СЕКЦІЯ 1**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ****Гута С.С.**

МОНІТОРИНГ КРИЗОВИХ СИТУАЦІЙ, ЗУМОВЛЕНИХ
ВОЄННО-ПОЛІТИЧНИМИ ЧИННИКАМИ..... 5

Мануїлова К.В.

ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ:
СУТНІСТЬ, КЛАСИФІКАЦІЯ, ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ..... 13

СЕКЦІЯ 2**МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ****Акімов А.В.**

ЕЛЕКТРОННЕ ВРЯДУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ
Й РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА В ІНФОРМАЦІЙНОМУ НАПРЯМКУ:
ПЕРЕДУМОВИ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ..... 17

Бойко С.Г.

ФУНКЦІЇ РІВНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ:
ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ..... 21

Бурковець Д.О.

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК МОДЕЛЕЙ ПОЛІТИЧНОГО ЛІДЕРСТВА
В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ ДИСКУРС..... 26

Гольцова І.Б., Цимбаленко Я.Ю.

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У ВИЩІЙ ОСВІТІ..... 30

Горбик В.М.

КОНЦЕПЦІЇ МАРКЕТИНГУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ
РОЗВИТОМ ПРИРОДНО-ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНІВ..... 35

Губар О.В.

ТЕОРЕТИЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ РОЗРОБКИ ПАСПОРТУ
ЗАГРОЗ НАЦІОНАЛЬНИМ ІНТЕРЕСАМ У СФЕРІ БІОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ..... 39

Жиляєв І.Б., Семенченко А.І., Мялковський Д.В., Станіславський Т.В.

СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТОМ КІБЕРЗАХИСТУ
КРИТИЧНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ УКРАЇНИ..... 44

Козаченко Т.П.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
СТРАТЕГІЧНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ОЦІНКИ..... 51

Козименко І.А.

КЛАСТЕРНИЙ МЕХАНІЗМ АДАПТИВНОЇ РЕОРГАНІЗАЦІЇ
ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ..... 55

Круглов В.В.

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В СЕКТОРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я..... 61

Мельничук Л.М.

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ
РЕГІОНІВ УКРАЇНИ: ВИКЛИКИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ..... 65

Приліпко С.М. МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ПОСЛУГ ЧЕРЕЗ ОРГАНІЗАЦІЮ ДІЯЛЬНОСТІ ОБСЛУГОВУЮЧИХ КООПЕРАТИВІВ У СІЛЬСЬКИХ ГРОМАДАХ.....	73
Сабурова Г.Б. КЕРУВАННЯ ДОКУМЕНТАЦІЄЮ В УСТАНОВАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РІВНЯ ЯК ОДНА ІЗ ФУНКЦІЙ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	79
Уліцький А.Г. РЕФОРМИ МИТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ.....	85
Юр'єва О.І. СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ В УКРАЇНІ.....	90
СЕКЦІЯ 3 ДЕРЖАВНА СЛУЖБА	
Рудакевич М.І. ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ МОДЕЛЮВАННЯ «ЕТИЧНОГО» УПРАВЛІНСЬКОГО РІШЕННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.....	95
СЕКЦІЯ 4 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	
Дроздов Д.В. СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА МІСТ-АГЛОМЕРАЦІЙ.....	100

СЕКЦІЯ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

МОНІТОРИНГ КРИЗОВИХ СИТУАЦІЙ, ЗУМОВЛЕНИХ ВОЄННО-ПОЛІТИЧНИМИ ЧИННИКАМИ

MONITORING OF CRISIS SITUATIONS CAUSED BY MILITARY-POLITICAL FACTORS

УДК 351.865

Гута С.С.

аспірант кафедри глобалістики,
євроінтеграції
та управління національною безпекою
Національної академії державного
управління
при Президентіві України

У статті проведено теоретичний аналіз вирішення низки проблем, які виникли під час моніторингу кризових ситуацій на сучасному етапі розбудови держави, запропоновано авторське визначення поняття «моніторинг кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками», визначено послідовність проведення моніторингу.

Ключові слова: моніторинг кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками, національна безпека, оцінка воєнно-політичної обстановки.

В статье проведен теоретический анализ решения ряда проблем, возникших в ходе мониторинга кризисных ситуаций на современном этапе развития государства, предложено авторское определение понятия «мониторинг кризисных ситуаций, обусловленных воєнно-политическими фак-

торами», определена последовательность проведения мониторинга.

Ключевые слова: мониторинг кризисных ситуаций, обусловленных воєнно-политическими факторами, национальная безопасность, оценка воєнно-политической обстановки.

The article gives a theoretical analysis of the views of various scientists in solving a number of problems that arose during the monitoring of crisis situations at the present stage of state development, the author's definition of the concept of "monitoring of crisis situations caused by military-political factors" was proposed, the main functions, characteristics and improved sequence were determined. Stages of monitoring.

Key words: monitoring of crisis situations caused by military-political factors, national security, assessment of military-political situation.

Постановка проблеми у загальному вигляді. На сучасному етапі розбудови держави, в умовах загрози незалежності та територіальної цілісності України державне управління економічним, соціально-культурним, воєнно-політичним розвитком суспільства може бути ефективним лише в разі наявності достовірної та систематичної інформації щодо його поточного стану.

Слід констатувати, що в Україні не створено цілісну систему моніторингу ризиків, які становлять загрозу національній безпеці. Більше того, необхідність її формування до теперішнього часу далеко не всіма усвідомлюється не тільки на суспільному рівні, а й на рівні органів державної влади [6].

Таким чином, для вирішення практичних проблем державного управління в умовах кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками, особливого значення набуває дослідження моніторингу, який є однією з технологій державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проблемам моніторингу кризових ситуацій присвячено значну кількість наукових праць. Проте, як правило, вони стосуються антикризового управління окремими підприємствами або ж соціально-економічними системами.

Науково-теоретичну базу дослідження становлять праці О. Власюка [3], Ю. Ковбасюка, К. Ващенко [5], Н. Новикова [9], Г. Ситника [15], А. Семенченка [16], О. Резнікова [14], М. Розумного [13], Б. Парахонського, Г. Яворської [10].

Науковий аналіз деяких проблем моніторингу, воєнно-політичного аналізу і особливості методики оцінки воєнно-політичної та інформаційно-психологічної обстановки для визначення заходів національної безпеки України в сучасних умовах висвітлені в статтях В. Баринькіна [1], В. Говорухи, Ю. Даника [4], В. Смолянюка [17], М. Требіна [18], В. Вітрова [2], Н. Маркова [7], О. Феденка [19]. Окремі аспекти моніторингу політичного антикризового управління досліджувались такими науковцями, як: Н. Мельтюхова [8], Б. Шелегеда, М. Шарнопольська, М. Румянцева [20] тощо.

Метою статті є оприлюднення результатів наукового пошуку шляхів підвищення ефективності проведення моніторингу кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками.

Виклад основного матеріалу. У кризові періоди розвитку держави, коли протиріччя в різних сферах загострюються, а держава і суспільство мають здійснювати упереджувальні заходи, які мінімізували б негативні наслідки загроз, моніторинг ризиків, які ста-

новлять загрозу для національної безпеки, має функціонувати особливо злагоджено [13].

Для забезпечення національної безпеки України в умовах кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками, перед органами державного управління постають завдання щодо ефективної організації збору інформації, яка характеризує воєнно-політичну обстановку, дозволяє об'єктивно оцінити воєнно-політичні відносини, а також адекватно прогнозувати розвиток кризової ситуації. Крім того, за таких умов виникає проблема достовірності та доступу до зазначеної інформації. Враховуючи цей факт, оцінка кризових ситуацій часто є необ'єктивною, що призводить до прийняття неадекватних управлінських рішень і, як наслідок, – до загального погіршення ситуації в країні.

Будь-яка серйозна аналітика починається з моніторингу – спеціально організованого, систематичного спостереження за станом об'єктів, явищ, процесів з метою їхньої оцінки, контролю, прогнозування. Адже без невпинного системного відстеження певного об'єкту, процесу, явища, ситуації тощо, годі говорити про аналіз та висновки, придатні для прийняття керівних й управлінських рішень [15, с. 9].

На сьогодні існує значна кількість загальноприйнятих визначень поняття «моніторинг», передусім як вид соціологічного дослідження. Моніторинг (англ. monitoring, нім. Monitoring) – комплекс наукових, технічних, технологічних, організаційних та інших засобів, які забезпечують систематичний контроль (стеження) за станом та тенденціями розвитку природних, техногенних та інших явищ чи процесів [20].

Моніторинг – це система регулярного відстеження змін, які відбуваються або в усьому суспільстві, або в його окремих групах за умови регулярного застосування одних і тих самих принципів вибірки та інструментарію для збирання даних. Під моніторингом соціально-економічних та політичних процесів слід розуміти постійне, систематичне збирання інформації з метою спостереження і контролю за розвитком певного соціально-політичного явища чи процесу, а також його прогнозування [5, с. 198].

Моніторинг – це певний механізм, який на основі жорстко визначених процедур надає суб'єкту прийняття рішень оперативно, повно і адекватно отримувати інформацію про стан певного об'єкту. В цьому визначенні важливими є всі складники, зокрема: моніторинг здійснюється на основі жорстких процедур і дає уявлення і заміри про стан об'єкту на певний момент часу; моніторинг здійснюється для прийняття рішень чи усвідомлення

суб'єктом прийняття рішень ситуацій. Власне моніторинг виступає певною системою фільтрів, на основі якого одержується інформація про події та процеси в певному об'єкті [15, с. 9].

Орієнтуючись на погляди науковців Ю. Ковбасюка, К. Ващенко [5, с. 198], Н. Мельтюхова [8, с. 5], Н. Новикова [9, с. 155], А. Семенченка [16, с. 131], Г. Ситника [15, с. 9] та інших щодо тлумачення поняття «моніторинг», вважаємо доцільним ввести наступні доповнення: «моніторинг – це одна з технологій державного управління в умовах кризових ситуацій», «добування інформації з метою спостереження», «адекватної оцінки і контролю за найважливішими поточними показниками кризової ситуації, з урахуванням аналізу воєнно-політичних подій і процесів».

Зважаючи на вищезазначене, на нашу думку, моніторинг кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками, – це одна з технологій державного управління в умовах кризових ситуацій, завданням якої є систематичне, оперативне і повне збирання, добування інформації з метою спостереження, адекватної оцінки і контролю за найважливішими поточними показниками кризової ситуації, з урахуванням аналізу воєнно-політичних подій і процесів, пошуку залежностей, виявлення аномалій, а також її прогнозування за умови регулярного застосування одних і тих самих принципів вибірки та інструментарію під час аналізу даних.

Основними характеристиками моніторингу кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками, є:

системність – постійне спостереження за об'єктом моніторингу;

оперативність – реагування на зміни, які відбуваються в воєнно-політичному просторі;

комплексність – використання інформації з різноманітних джерел (розвідувальні данні, соціологічні дослідження, статистичні матеріали, друковані та електронні засоби масової інформації, радіо, телебачення, внутрішня звітність);

методологічне забезпечення – єдина система показників та класифікацій;

спрямованість на прогноз розвитку ситуації, розробка альтернативних рішень.

Виходячи з основних характеристик моніторингу, слід наголосити на тому, що для його якісного проведення важливим є наявність висококваліфікованих фахівців, які здатні теоретично переосмислювати складні явища та процеси. Крім того, проведення моніторингу кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками, вимагає використання новітніх інформаційних технологій,

а також урахування останніх воєнно-політичних, соціально-економічних та науково-технічних тенденцій.

Моніторинг виконує низку функцій, основними серед яких є:

- пізнавальна (передбачає передусім напрямки розвитку кризової ситуації);

- функція підтримки дій (збирання аргументів для того, щоб переконати владу, громадян, політичні партії та ін. у необхідності реформ, спрямованих на вихід із кризової ситуації);

- профілактична (спостереження, контроль за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, органів сектору безпеки і оборони, політичних партій, громадських організацій, фінансово-політичних груп тощо).

Основним об'єктом моніторингу кризової ситуації, зумовленої воєнно-політичними чинниками, є воєнно-політична обстановка і відносини. Проведення повної оцінки та опису воєнно-політичної обстановки в країні, регіоні є основою розробки комплексу заходів для запобігання кризової ситуації, зумовленої воєнно-політичними чинниками. Обов'язковими об'єктами моніторингу є політична, соціально-економічна система країни загалом, так і кожна з її окремих складових інституцій, зокрема органи державної влади та місцевого самоврядування, політичні партії, громадські організації, їх взаємозв'язки, політичні лідери та ін.

Деталізувати всі об'єкти моніторингу в межах одного дослідження дуже складно, та, враховуючи що вітчизняні інформаційно-аналітичні структури відпрацювали теоретичні та практичні моменти моніторингу діяльності політичних партій, громадських організацій тощо, зупинимось на системі поглядів, що формують підходи до проведення моніторингу параметрів воєнно-політичної обстановки і відносин.

Воєнно-політична обстановка (ВПО) – стан воєнно-політичних відносин на певний момент (у певний період) [11].

Воєнно-політичні відносини (ВПВ) – сукупність намірів і дій сторін (держав, коаліцій держав, міжнародних корпорацій, політичних партій, суспільних рухів), спрямованих на досягнення власних інтересів із застосуванням воєнних інструментів разом з усіма наявними іншими інструментами в політичній, воєнній, економічній та інших сферах життєдіяльності [11].

Аналізуючи різні точки зору відносно сутності й повної оцінки воєнно-політичної, інформаційно-психологічної обстановки, враховуючи напрацювання науковців В. Баринькіна [1], В. Вітрова [2], В. Говорухи, Ю. Даника [4],

Н. Маркова [7], В. Смолянюка [17], М. Требіна [18], О. Феденко [19], які займалися аналогічними дослідженнями, можна виділити основні фактори і найважливіші показники, які підлягають моніторингу.

Для проведення моніторингу кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками, пропонуємо розглянути чотири етапи, які послідовно реалізуються.

Перший етап (організаційний) – пов'язаний з визначенням завдання (питань, що потребують особливої уваги) виконавців та організації їхньої роботи, часу на виконання поставлених завдань, формалізовані документи інформаційного аналізу кризової ситуації, зумовленої воєнно-політичними чинниками, в яких повинні бути представлені результати.

Другий етап – проводиться збір, добування та первинна обробка вихідних даних воєнно-політичної обстановки, інших допоміжних фактів, що стосуються кризової ситуації. Безумовною вимогою в процесі моніторингу є проведення безперервного збору та добування вихідних даних. Основними джерелами інформації можуть бути:

- матеріали особливо важливого, таємного чи цілком таємного характеру, які добуваються розвідувальними органами та спеціальними службами (воєнні доктрини держав, накази і директиви військового керівництва, документи щодо заходів підвищення мобілізаційної готовності країн і бойової готовності збройних сил, їх перегруповань, спеціальні інформаційні та довідкові матеріали, дані про конфіденційні статті міждержавних договорів і угод, дані про зміст переговорів, що ведуться між певними державами, бесід політичних і воєнних керівників тощо);

- офіційні документи державних і військових органів, політичних партій, впливових громадських організацій (воєнні доктрини, директиви та накази воєнно-політичного керівництва, виступи керівних осіб, заяви, декларації, звернення, маніфести, офіційні ноти) тощо;

- інформаційні та довідкові матеріали відповідних відомств, спеціальних науково-дослідних закладів, інформаційних центрів у політичній і військовій сферах;

- матеріали, зібрані із засобів масової інформації (мережі Інтернет, телебачення, радіо, газет, журналів тощо), проте ця інформація потребує особливо критичного аналізу.

В процесі проведення первинної обробки інформації за допомогою класифікації та систематизації вихідних даних створюються формалізовані текстові документи, звіти про спостереження, які заносяться в спеціальну базу даних системи, що спрощує можли-

вість їх використання і майбутнього контролю. Систематизувати класифікацію матеріалів, що підлягають подальшій обробці та аналізу, пропонується за такими напрямками:

- за важливістю – основні та допоміжні;
- за якістю інформації – достовірні, сумнівні та хибні;
- за часом дії – довготермінові та тимчасові;
- за сферами діяльності – воєнно-політичні, економічні, ідеологічні, технологічні, інформаційні тощо.

Третій етап (основний) – виконується поглиблена аналітична обробка отриманої інформації, досліджуються причинні зв'язки та наслідки явищ, формуються висновки. Підсумком цього етапу є оцінка та опис воєнно-політичної обстановки в регіоні (країні).

1. Визначення та оцінка стану воєнно-політичних сторін і збройних сил (нації, держави і їх об'єднання - міждержавні організації, блоки і коаліції, військові союзи, провідні корпоративні структури, що мають національну або транснаціональну належність, політичні сили, організації, а також створені ними військові організації, кримінальні й екстремістські структури, інші військові формування, які мають у своєму розпорядженні військові засоби і здатні використовувати їх у політичних цілях). Виділимо основні показники проведення оцінки:

- нормативна база, керівні документи, сили та засоби інформаційно-психологічної боротьби (структура, форми та методи діяльності застосування новітніх інформаційних технологій, нетрадиційних видів зброї та способів впливу);
- стан бойової готовності, ідейна та морально-психологічна готовність (визначення найбільш підготовлених у бойовому та морально-психологічному плані з'єднань і частин);
- технічна оснащеність (кількість і якість озброєння);
- система комплектування збройних сил;
- соціальний та етнічний склад збройних сил;
- рівень укомплектованості збройних сил особовим складом;
- персоніфікована якісна характеристика, індивідуальні особливості (національні, вікові, освітні, релігійні аспекти, вразливі й слабкі сторони) військового керівництва збройних сил (до командира бригади включно);
- ступінь військово-професійної підготовки особового складу;
- ступінь оволодіння особовим складом сучасними видами зброї;
- наявність в особового складу бойового досвіду, віри в силу свого озброєння;
- ставлення різних категорій військовослужбовців до свого воєнно-політичного керів-

ництва та до політики, яку воно проводить, ставлення до війни;

- ставлення військовослужбовців країни, яка розглядається, до інших країн;
- поточний морально-психологічний стан особового складу, ставлення до командирів, служби, системи комплектування кадрів, наявність (рівень) антивоєнних (паціфістських) настроїв, виявлення класових, національних та релігійних протиріч серед населення та військ, стан військової дисципліни;
- взаємовідносини між різними категоріями військовослужбовців (генералітет, вище командування, молодші командири, рядовий склад, у чому це виявляється, символіка підрозділів, девізи, традиції підрозділів);
- ступінь довіри до союзників і ступінь демократизації збройних сил;
- ступінь матеріальної забезпеченості військ, рівень розвитку воєнної науки;
- матеріальне становище військовослужбовців;
- ступінь впливу політичних партій і громадських організацій у військах;
- сильні та слабкі сторони військ країн, сторін безпосереднього оточення (рівень особистої професійної підготовки особового складу, психологічна готовність до початку військових дій).

2. Аналіз зовнішньополітичного курсу сторін, що досліджуються:

- місце і роль сторін у міжнародному співтоваристві та співпраці;
- взаємовідносини сторін з іншими іноземними державами тощо;
- підготовка та укладання двосторонніх і багатосторонніх договорів та угод щодо мирного розв'язання міждержавних проблем;
- ступінь прагнення до інтеграції та участь сторін у політичних, військових та економічних союзах і блоках;
- наявність та глибина міждержавних суперечностей (протиріч).

3. Оцінка внутрішньополітичної обстановки сторін, що досліджуються:

- розподіл політичних сил, рівень стабільності політичної системи (в чому існують розбіжності, які фактори відіграють роль об'єднання, що роз'єднує);
- ступінь соціальної активності основних груп і окремих верств населення;
- ступінь впливу політичних партій, спілок, угруповань та громадських організацій на соціально-політичне життя суспільства;
- наявність відкритої або прихованої опозиції до існуючого ладу, її активності та рівень впливу на громадське життя (спрямованість, активність, лідери, кількість прибічників, у кого

користуються підтримкою, ступінь протисто-
яння з владою, в чому проявляється);

- формальні й неформальні лідери;
- роль засобів масової інформації в полі-
тичному житті країни;
- рівень міжнаціональних протиріч;
- розповсюдження мілітаристських і шові-
ністичних ідей;
- соціальна нерівність у розподілі прибутків;
- наявність та рівень конфронтаційності між
гілками державної влади;
- наявність і ступінь сепаратистських тен-
денцій;
- неузгодженість у підходах різних політич-
них сил до розв'язання політичних (економіч-
них, соціальних) проблем.

4. Оцінка воєнно-політичних інтересів,
цілей, та намірів воєнно-політичних сил, плани
та воєнні доктрини, концепції, тенденції змін їх
характеру.

5. Оцінка воєнно-політичних відносин сторін
(мирного співіснування, військової конфрон-
тації, збройної боротьби між конфліктуючими
сторонами, відносини співпраці, взаємодо-
помоги, єдності між союзними та дружніми
силами, відносини невтручання, нейтралі-
тету), їхній характер.

6. Оцінка воєнно-політичних дій, які
застосовують суб'єкти ВПО для досягнення
своїх політичних цілей (демонстрація сили,
застосування сили в різних формах і масшта-
бах, роз'єднання конфліктуючих сторін, виве-
дення військ із чужих територій і участь у пере-
говорах, встановлення перемир'я, скорочення
озброєнь).

7. Вивчення позиції та особистих якостей
політичних лідерів і військового керівництва,
його готовність до рішучих дій, схильність
до авантюризму, негайного застосування вій-
ськової сили чи очікування компромісів. Аналіз
особистих якостей політичних лідерів і вій-
ськового керівництва проводиться за наступ-
ними показниками: біографічні дані, рівень
освіти, інтелектуальний потенціал, особли-
вості характеру (енергійність, послідовність,
позитивні й негативні риси та нахили), вольові
якості, захоплення, мотиваційна спрямова-
ність на державні інтереси, зорієнтованість
на загальноновизнані моральні норми під час соці-
ально-політичної діяльності, дотримання чин-
ного законодавства, стиль керівництва, попу-
лярність, взаємостосунки в колективі, сім'ї.

8. Оцінка політичних норм, дієвість
Конституції, цивільного кодексу, кримінального
кодексу, господарського кодексу, законодав-
чих актів з воєнних питань.

9. Оцінка стану економіки сторін, що дослід-
жуються:

- рівень економічного розвитку, темпи
зростання (падіння) виробництва;
- стан науки і техніки, стан транспорту
та зв'язку;
- рівень розвитку фінансово-підприєм-
ницької системи;
- наявність кваліфікованих робітників
та керівного персоналу;
- наявність кризових і застійних явищ в еко-
номіці;
- частка державних витрат від валового
національного продукту;
- середній рівень життя населення, частка
відрахування коштів з Держбюджету на соці-
альний захист населення;
- співвідношення між вартістю праці та її
продуктивністю;
- перспективний стан економіки.

10. Аналіз політичної культури суспільства;
культура ставлення суб'єктів до здійснення
політичної влади, електорального процесу,
формування політичних і громадсько-політич-
них інститутів, політичної поведінки, політич-
ної свідомості й спілкування.

11. Оцінка соціально-психологічної атмос-
фери в суспільстві:

- морально-психологічна атмосфера
в суспільстві;
- соціальна активність населення, рівень
соціальної взаємодії в суспільстві;
- ступінь психологічного дискомфорту
в умовах економічної кризи;
- ступінь соціальної конфліктності між елі-
тою та більшістю населення;
- рівень занепокоєння громадськості нега-
тивними змінами в соціально-економічному
житті суспільства, готовність до акцій про-
тесту;
- зони можливих соціальних заворушень;
- підтримка державного будівництва;
- ставлення до реформування економіки;
- прагнення до духовного відродження;
- характер соціального контролю, соціаль-
ний настрій;
- ставлення населення до свого керівни-
цтва та зовнішньополітичного курсу, який
воно здійснює;
- ставлення населення до країн та її союз-
ників, до армії, рівень антивоєнних і пацифіст-
ських настроїв, зміст та динаміка розповсю-
дження чуток.

12. Оцінка етноконфесійної ситуації:

- духовні, моральні, історичні цінності й сту-
пінь їхньої єдності у різних верств населення,
спільнот та представників різних релігійних
конфесій, національні та релігійні свята, про-
фесійні дати, традиції, звичаї, обряди (їхня
популярність та масовість), що впливають

на формування особливостей та рис характеру, масову психологію (регіональні, релігійні, етнічні фактори);

- громадсько-політичні організації – загальна чисельність (перелік), соціально-політична спрямованість, масовість, впливовість, хто очолює, їхня популярність і підтримка в масах, негативні моменти, компрометуючі факти, які можливо використати у власних інтересах;

- стан патріотичного виховання та патріотизму громадян;

- роль та місце релігії серед різних верств населення, чи збігається вона з основною релігією країни, існування розбіжностей та суперечностей на релігійній основі, наявності опозиційних сил (фанатичних), угруповань, приклади проявів їхньої діяльності;

- роль церкви в житті суспільства, наявність різних релігійних конфесій;

- рівень міжрегіонального протиріччя.

13. Оцінка демографічної ситуації, національні меншини (чисельність, місця розташування, формальні та неформальні лідери, впливові особи, стосунки з владою, органи самоврядування, віковий склад населення тощо), відтворення та міграція населення, чисельний та якісний склад, національний склад, статевий склад, рівень освітнього потенціалу населення.

14. Оцінка геополітичного положення сторін, розміри та освоєність території, наявність корисних копалин, клімат, якість ґрунтів, наявність та якість флори та фауни, річні та морські комунікації, наявність або відсутність природних перешкод для розвитку шляхів сполучень із сусідами, розташування відносно держав-сусідів, протяжність та стан кордонів з кожною з них.

15. Оцінка екологічної обстановки в регіоні чи країні, що досліджується: зони можливих екологічних проблем, рівень забрудненості навколишнього середовища, тепловий режим, фон радіоактивності, наявність токсичних відходів.

16. Оцінка криміногенної ситуації: ступінь корумпованості вищого ешелону влади, злочинність у фінансово-економічній сфері, наявність організованої злочинності, розповсюдженість вживання наркотиків, середній рівень тяжких злочинів, ступінь вживання вогнепальної зброї під час скоєння злочинів.

Під час проведення аналізу та оцінки доцільно використовувати загальні та спеціальні прийоми пізнання: факторний аналіз, тематичний синтез, порівняння, узагальнення, аналогія, напівнатуральні експерименти, математичні методи тощо.

Головними тенденціями, що впливають на воєнно-політичну обстановку в регіоні довкола України, є:

- поширення практики проведення спеціальних операцій та дій провокаційного характеру для створення конфліктних ситуацій;

- посилення внутрішньої нестабільності в сусідніх державах, викликані втручанням з боку інших держав, зниженням життєвого рівня населення, неефективністю дій керівництва, намаганнями етнічних утворень сепаратно вирішувати нагальні проблеми;

- інтенсивна модернізація збройних сил сусідніми державами, активізація розробок озброєння та військової техніки нового покоління з принципово новими можливостями вогневого ураження й управління;

- посилення мілітаризації в регіоні довкола України, збільшення іноземної військової присутності на територіях сусідніх держав;

- відмова або ухилення сусідніми державами від виконання зобов'язань за міжнародними договорами у сфері контролю над озброєннями, зміцнення довіри і безпеки у військовій діяльності;

- модернізація та вдосконалення спеціальними службами іноземних держав систем і комплексів технічної розвідки, нарощування їх можливостей, спроби несанкціонованого доступу до об'єктів інформаційної інфраструктури України;

- гальмування процесу договірно-правового оформлення державних кордонів та розмежування виключних (морських) економічних зон і континентального шельфу між державами [11, с. 7].

По завершенню проведення оцінки воєнно-політичної обстановки визначаються головні об'єкти впливу для отримання оперативної та об'єктивної інформації про поточну ситуацію, можливі варіанти й наслідки розвитку кризової ситуації, оптимальні варіанти першочергових дій.

Четвертий етап (заключний) – передбачає оформлення інформаційно-аналітичних довідок, експертних оцінок, проектів практичних рекомендацій. Результати цієї роботи можуть бути використані як довідкові матеріали в процесі розроблення шляхів вирішення кризової ситуації, прийняття воєнно-політичних рішень.

Під час проведення моніторингу слід враховувати, що в ході розвитку кризової ситуації спостерігаються декілька фаз: приховане зародження кризи, загострення напруженості, початок силових дій, військові дії, гостра фаза кризи, розв'язання кризи. Перечислені стани не є обов'язковими стадіями розвитку кризової ситуації, тому що на воєнно-політичний

процес впливають різні фактори, в тому числі значну роль відіграє і фактор випадковості.

У наш час набуває актуальності питання ангажованості результатів моніторингу. Як зазначає Г. Ситник, аналітичні матеріали концептуального змісту з моніторингом включно, на відміну від дискурсів ідеологічного або публіцистичного ґатунку, мають бути витримані в дусі «політкоректності». Практично це означає, що аналітика не повинна бути ідеологічно чи персонально ангажованою, не повинна постачати аргументи «за» або «проти» на догоду різним протиборчим політичним силам. Цінність предметного багатоаспектного аналізу в аналітиці бере гору над конфронтаційним ідеологічним «рефлексом» [15, с. 13].

В умовах виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, для якісного моніторингу та регулювання темпів і напрямів розвитку системи державного управління, на нашу думку, доцільно створити при Кабінеті Міністрів України відповідний науково-дослідний та методичний структурні підрозділи.

У Раді національної безпеки і оборони України, Об'єднаному оперативному штабі Збройних Сил України, який є органом управління міжвидовими та міжвідомчими угрупованнями військ (сил), пропонується створити спеціальні групи (відділи, управління), які, крім координування діяльності органів виконавчої влади, забезпечення управління військами (силами) в операціях, можуть виступати суб'єктами моніторингу кризової ситуації, зумовленої військово-політичними чинниками. Науково-методичне забезпечення проведення моніторингу кризової ситуації доцільно доручити здійснювати Національному інституту стратегічних досліджень і Національній академії державного управління при Президенті України.

Доцільно також враховувати досвід багатьох країн Європейського Союзу, де органи публічного управління не самостійно проводять моніторинг, а на основі механізму аутсорсингу визначають приватні інформаційно-аналітичні структури, які готують для них відповідні матеріали.

Висновки. Проведене дослідження свідчить про те, що подолання кризових ситуацій, зумовлених військово-політичними чинниками, – керований процес. Успіх державного управління багато в чому залежить від своєчасного та якісного проведення моніторингу кризових ситуацій як однієї з технологій державного управління. Основною метою моніторингу кризових ситуацій, зумовлених військово-по-

літичними чинниками, є повна оцінка військово-політичної обстановки і відносин.

Однак й досі поза увагою залишається розроблення програмної моделі механізму державного моніторингу загроз національній безпеці у військово-політичній сфері на базі геоінформаційних систем, вивчення такого виду моніторингу в державному управлінні, як стратегічний моніторинг кризових ситуацій. Принцип стратегічного моніторингу в державному управлінні, на нашу думку, має бути спрямований на постійне очікування сигналів щодо можливої кризи і вчасну реакцію на ці сигнали з метою раннього визначення загрози та її запобігання.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Барынькин В. Оценка военно-политической обстановки: методологический аспект. Военная мысль. 1999. № 5. С. 23–30.
2. Витров В. Изменения военно-политической обстановки в Европе. Зарубежное военное обозрение. 2008. № 7. С. 3–12.
3. Власюк О.С., Кононенко С.В. Кремлівська агресія проти України: роздуми в контексті війни: монографія. К.: НІСД, 2017. 304 с.
4. Говоруха В.В., Даник Ю.Г. Методика оцінки інформаційно – психологічної обстановки для визначення заходів національної безпеки України в інформаційній системі. Теорія та практика державного управління: наукова стаття. 2009. № 1. С. 1–12. URL: file:///C:/Users/KP/Desktop/Оцінка%20КС.pdf.
5. Державне управління: підручник: у 2 т. / нац. акад. держ. упр. при Президенті України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін. К.: Дніпропетровськ : НАДУ, 2013. Т. 2. 324 с.
6. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України: аналітична доповідь. К.: НІСД, 2016. 58 с.
7. Марков Н. Факторы формирования военно-политической обстановки в мире в первой половине XXI века. Зарубежное военное обозрение. 2005. № 1. С. 2–8.
8. Мельтюхова Н.М. Аналіз структури і функцій місцевих державних адміністрацій. Державне будівництво: Електронне наукове фахове видання Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України. 2007. № 2. С. 10.
9. Новикова Н.И. Технология стратегического управления. Вест. Челябин. гос. ун-та. 2008. № 29(130). С. 154–160.
10. Парахонський Б.О., Яворська Г.М. Актуальні виклики та загрози регіональній безпеці: висновки для України; за заг. ред. К.А. Кононенка: аналіт. доп. Б.О. Парахонський, Г.М. Яворська. К.: НІСД, 2014. 48 с.
11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»: Указ Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>.

12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

13. Розумний М.М. Виклики національного самовизначення: монографія. К.: НІСД, 2016. 196 с.

14. Міжнародний досвід боротьби із сепаратизмом: висновки для України: аналіт. доп. / О.О. Резнікова, А.О. Місюра, С.В. Дрьомов, К.Є. Войтовський. К.: НІСД, 2016. 52 с.

15. Ситник Г.П. Технологія стратегічного планування у сфері національної безпеки: практичні рекомендації. К.: НАДУ, 2014. 52 с.

16. Семенченко А.І. Механізм антикризового стратегічного управління в сфері національної безпеки: наукова стаття. 2008. Т. 10. № 1. С. 125–136. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/>

[bitstream/handle/123456789/7535/12-Semenchenko.pdf?sequence=1](http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/7535/12-Semenchenko.pdf?sequence=1).

17. Смолянук В. Воєнно-політична обстановка як ключова категорія воєнно-політичного аналізу та тенденції її розвитку. Народна армія. 1999. 8 грудня. С. 31–43.

18. Требін М. Армія наступного сторіччя: можлива модель для України. Людина і політика. 2000. № 2. С. 39–44.

19. Феденко О.В. Особливості методики оцінки воєнно-політичної обстановки в сучасних умовах: наукова стаття. Актуальні проблеми міжнародних відносин. 2011. Вип. 101 (Частина I). К., 2011. С. 54–62. URL: <http://journals.iir.kiev.ua/index.php/armv/article/viewFile/1697/1607>.

20. Шелегеда Б.Г., О.М. Шарнопольська, М.В. Румянцев. Антикризове управління: навчальний посібник. Донецьк: ТОВ «ВРА «Епіцентр», 2013. 252 с.

ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: СУТНІСТЬ, КЛАСИФІКАЦІЯ, ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ

FORMS OF ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION OF POWER: ESSENCE, CLASSIFICATION, ADVANTAGES AND DISADVANTAGES

У статті визначена сутність понять: адміністративна децентралізація, деконцентрація, делегування, дивестування, дерегуляція, деволуція. Проаналізовані переваги та недоліки різних форм адміністративної децентралізації. Подано авторську класифікацію форм адміністративної децентралізації. Наголошено, що в умовах функціонування адміністративної децентралізації недоцільним є відмова центральних органів влади від здійснення функцій регулювання та контролю. Адже повна відсутність регуляції та контролю з боку центральної влади призводять до зростання корупції, тіньової економіки, до незахищеності прав споживачів (шахрайства), нанесення шкоди навколишньому середовищу, погіршення роботи місцевих владних органів.

Ключові слова: адміністративна децентралізація, публічна влада, місцеве самоврядування.

В статті определена сущность понятий: административная децентрализация, делегирование, divestiture, deregulation, devolution. Проанализированы преимущества и недостатки различных форм административной децентрализации. Представлена авторская классификация форм административной децентрализации. Отмечено, что в условиях функционирования административ-

ной децентрализации нецелесообразным является отказ центральных органов власти от осуществления функций регулирования и контроля. Ведь полное отсутствие регуляции и контроля со стороны центральной власти приводят к росту коррупции, теневой экономики, к незащищенности прав потребителей (мошенничеству), нанесению вреда окружающей среде, ухудшению работы местных органов власти.

Ключевые слова: административная децентрализация, публичная власть, местное самоуправление.

The article defines the essence of concepts: administrative decentralization, deconcentration, delegation, divestiture, deregulation, devolution. The advantages and disadvantages of various forms of administrative decentralization are analysed. The author's classification of forms of administrative decentralization, is presented. It is, noted, that in the conditions of functioning of administrative decentralization, it is inexpedient to refuse central authorities from exercising the functions of regulation and control. After all, a complete lack of regulation and control by the central government leads to increased corruption, a shadow economy, insecure consumer rights (fraud), damage to the environment; the deterioration of the work of local authorities.

Key words: administrative decentralization, public authority, local self-government.

УДК 352/354

Мануїлова К.В.

к. іст. наук,

докторант кафедри публічного

управління та регіоналістики

Одеський регіональний інститут

державного управління

Національної академії державного

управління при Президентіві України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Із запровадженням реформи децентралізації влади України в науковому середовищі та в українському суспільстві загалом значно виріс інтерес до визначення сутності та значення поняття «адміністративна децентралізація». Адміністративна децентралізація успішно функціонує в більшості європейських країн, тому врахування досвіду країн ЄС щодо вирішення проблем, які можливі в умовах функціонування адміністративної децентралізації, буде корисним для вдосконалення реформи децентралізації України. Специфічною особливістю поняття адміністративної децентралізації є те, що означений концепт відрізняється складністю, багатозначністю і недостатньою точністю визначення, попри наявність численних тлумачень, оцінок і думок. Це зумовлює необхідність проведення подальшого детального неупередженого аналізу багатоаспектного та надзвичайно складного поняття «децентралізація адміністративної влади».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Упродовж останніх років з'явилися чисельні наукові дослідження А. Антоненко, П. Чиж, Х. Приходько, А. Світличної, присвячені

різним аспектам адміністративної децентралізації. Зокрема, український державознавець А. Лелеченко проаналізував запровадження адміністративної децентралізації в Польщі. Питаннями різних видів адміністративної децентралізації займалися В. Зимогляд, А. Світлична, Ю. Куц, В. Наконечний, О. Сергєєва та інші.

Метою статті є визначення сутності, класифікації, переваг та недоліків форм адміністративної децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Для розуміння сутності форм адміністративної децентралізації необхідно, перш за все, скласти уявлення про сутність адміністративної децентралізації. Остання спрямована на перерозподіл повноважень, відповідальності та фінансових ресурсів щодо надання державних послуг між різними рівнями уряду [1]. Адміністративна децентралізація сприяє створенню на місцях спеціальних урядових органів (місцевих державних адміністрацій, префектур, урядових комісаріатів тощо), які становлять так звану урядову або виконавчу вертикаль [2, с. 72]; найчастіше співвідноситься з певними видами соціальних служб (зокрема, їх реформуванням), коли відбувається передавання на місця

повноважень щодо прийняття рішень, використання ресурсів тощо [3, с. 217]; безпосередньо пов'язана з місцевим самоврядуванням.

Адміністративна децентралізація має три (деякі вчені називають чотири) форми: деконцентрація, делегування, дивестування, деволюція. Кожна форма має власні ознаки та характеристики.

Деконцентрацію вважають найслабшою формою децентралізації. Слово походить від латин. префікса *de* – відсутність, скасування, усунення чого-небудь і франц. *concentration* – концентрація – буквально означає «розосередження». Деконцентрація передбачає на законодавчому рівні передачу повноважень центральних органів державної виконавчої влади представникам центральної виконавчої влади. Це дало підставу деяким ученим вважати деконцентрацію першим кроком до децентралізації влади, проміжним і необхідним етапом на шляху до децентралізації в умовах функціонування централізованої влади. За влучним виразом відомого французького юриста Ж. Жікеля, «деконцентрація – це «централізація через посередників»», оскільки деконцентрація являє собою передавання деяких владних повноважень центру на місцевий рівень представникам держави [4].

Деконцентрації влади притаманні такі ознаки, як:

1. Вертикальний розподіл повноважень між різними рівнями органів публічної влади. Так, столичні урядові чиновники передають відповідальність за прийняття рішень, повноваження, фінансові та управлінські обов'язки тим, хто працює в регіонах. Останнє має неоднозначні наслідки для розвитку держави. З одного боку, це сприяє створенню сильного місцевого адміністративного потенціалу під керівництвом міністерств центрального уряду [3, с. 218]. З іншого боку, більшість сучасних вітчизняних дослідників наголошують, що завдяки призначенню центральним урядом місцевих керівників зберігається ієрархічне підпорядкування місцевих органів центральній владі. Місцеве населення фактично відсторонене від прийняття рішень. Адже керівники місцевих адміністративних органів виконавчої влади призначаються державним центром, якому вони підпорядковані, а в організації та роботі таких органів переважає принцип єдиначальності [6, с. 137].

2. За центральною владою залишаються функції: планування, фінансування регіону та контролю за діяльністю місцевих органів влади. Тому деконцентрацію слід визначити як перерозподіл адміністративної влади держави. Це адміністративний захід, за умови

реалізації якого право ухвалення рішень залишається за центральною владою [7, с. 125]. Органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи (голови органів міського самоврядування) діють практично як агенти центральної влади на місцях і фактично входять до складу державної адміністрації [8, с. 17].

3. В умовах деконцентрації влади діють особливі механізми участі регіонів і територій у виборі оптимальних рішень. До конкретних механізмів, які забезпечують деконцентрацію, належать: регіональні демонстраційні програми (*waivers*), часткове фінансування, гранти тощо [9, с. 44].

Наступна, поміркована форма децентралізації – делегування. Слово походить від латин. *delegare* – «призначити», «надсилати». Делегування – це передавання тимчасових прав і повноважень представницьким органам територіального самоврядування, включно із субсидуванням додаткових управлінських повноважень на надання публічних послуг зі встановленням державного контролю за їх здійсненням [6, с. 140]. Слід зазначити, що в разі вищеназваного перерозподілу прав і повноважень від центральних органів управління до інших органів влади вертикальна підпорядкованість в основному зберігається, хоча й відбувається певне перенесення на субнаціональний рівень відповідальності [3, с. 217].

Відмова від сформованих стереотипів централізації, коли вказівки спускаються з вищих інстанцій за допомогою системи команд і контролю, та перехід до групового вирішення проблем створюють умови для інтеграції функцій і забезпечують базис для адаптації структур до мінливих умов [10, с. 55]. Процес делегування повноважень позитивно впливає на формування компетенції, на подальший розвиток особистого потенціалу працівників органів влади, яким делеговані повноваження, оскільки зазначений процес є цілеспрямованою формою для підвищення кваліфікації працівників, сприяє мотивації їхньої праці, ініціативності та самостійності, дає можливість проявляти і розвивати свої управлінські й організаторські здібності [11, с. 6].

Недоліком делегування є недостатня демократичність у роботі органів влади, яким надано делеговані повноваження. Адже всі уповноважені особи (представник, довірена особа, делегат, депутат, парламентарій тощо) мають представляти, висловлювати та відстоювати інтереси певної особи або групи.

Ще однією формою поміркованої децентралізації є дивестування (від англ. *divestiture* – «відчуження, «позбавлення прав»). У контексті дивестування адміністративна влада або

якісь інші функції передаються на рівень громадських організацій (волонтерів, приватних структур). Дивестування доволі часто поєднується з дерегуляцією або частковою приватизацією [3, с. 217].

Термін «дерегуляція» або «дерегулювання» походить від латин. *regula* – правило; англ. *deregulation*, що перекладається як розбалансування, дерегламентация, лібералізація, скасування регулювання. Зазвичай до дерегуляції відносять процес припинення або обмеження державного контролю або правил з бізнесу або з іншої діяльності [12].

Метою дерегуляції є створення умов для введення бізнесу, посилення конкуренції в певній галузі та перехід до ринкових відносин [13]. Дерегуляція не може проводитись без приватизації (продаж або передача державної чи суспільної власності приватним інвесторам). В умовах дерегуляції місцевий орган влади або напівавтономні організації, які не є підконтрольними центральному органу влади, залишається підзвітними йому [14, с. 20].

Загалом, дерегуляція – це дуже ефективний засіб поліпшення підприємницької діяльності, якій сприяє прогресу в економічній сфері держави, зменшенню безробіття та зростанню добробуту населення. Європейський досвід свідчить, що країни з найменшим рівнем дер-

жавного регулювання, де підприємствам легко скорочувати та створювати робочі місця, і де є менший рівень «закритих» професій, демонструють найвище економічне зростання, а також найменший рівень безробіття [15, с. 2].

Однак дерегуляція має ряд негативних наслідків для розвитку держави. Так, в умовах повної відсутності органів влади, які регулюють і контролюють підприємницьку діяльність, великі підприємства з плином часу накопичують сили й створюють монополії [16]. Останні руйнують народне господарство і згубно впливають на подальший розвиток держави. В умовах дерегуляції: не можуть ефективно працювати й на початку своєї роботи потребують державної підтримки витратні галузі з розвинутою інфраструктурою (енергетика і кабельна промисловість); активи мають більше шансів лопатись, немов бульбашки, провокуючи кризи та спади; клієнти компаній більш вразливі до шахрайства та надмірних ризиків; не враховуються соціальні й екологічні проблеми. Зокрема, підприємства ігнорують питання охорони навколишнього середовища, селяни та незахищені прошарки населення не отримують у достатній кількості якісні послуги (див. табл. 1).

До найбільшого ступеня децентралізації відносять деволюцію. Означений термін

Таблиця 1

Класифікація форм адміністративної децентралізації

критерії	Форми адміністративної децентралізації			
	Деконцентрація	Делегування	Дивестування, дерегуляція, приватизація	Деволюція
	найслабша	дуже поміркована	поміркована	найвищий ступень
<i>передача повноважень, ресурсів</i>	регіональним представникам центральної виконавчої влади	тимчасова передача представницьким органам територіального самоврядування	на рівень громадських організацій (волонтерів, приватних структур)	місцевому рівню публічної влади
<i>право ухвалення рішень</i>	центральна влада	місцеві органи влади та самоврядування	громадські, інші приватні організації	місцевий рівень публічної влади
<i>центральна влада</i>	функції контролю за діяльністю місцевих органів влади; планування, фінансування регіонів.	державний контроль за наданням публічних послуг	функції контролю та регуляції законодавства	передає всі повноваження місцевій владі
органи місцевого самоврядування	місцеві керівники призначають центральний уряд. Зберігається ієрархічність, підпорядкування місцевих органів центральної владі.	приймають рішення; підзвітні центральної владі	надають адміністративні послуги	приймають рішення

походить від латин. *devolutio* – «згортання». Деволуція – це передавання відповідальності, процесу прийняття рішень, ресурсів і джерел прибутків місцевому рівню публічної влади [5, с. 35]. Така передача сприяє перетворенню місцевих органів влади на автономні та незалежні структури [3, с. 217] і створенню демократичних та децентралізованих органів публічної влади.

Висновки. Процес децентралізації публічної влади в сучасному світі має різноманітні форми, впливає на різні сфери суспільного-політичного життя держави. Кожна децентралізована країна має власну модель децентралізації. Отже, стандартної моделі децентралізації публічної влади не існує.

Для успішного функціонування будь-якої форми адміністративної децентралізації (деконцентрація, делегування, дивестування, дерегуляція, приватизація, деволуція) необхідно функціонування центрального органу публічної влади, якій реалізує державну регуляторну політику та нагляд (контроль) за діяльністю органів публічної влади. Адже повна відсутність контролю з боку держави над підприємницькою діяльністю призводить до зростання корупції, тіньової економіки, до незахищеності прав споживачів (шахрайства), нанесення шкоди навколишньому середовищу, погіршення роботи місцевих владних органів, оскільки безкарність за правопорушення та за зловживання владою призведе до всюдозволеності, корупції, свавілля та «кумівства» у владних структурах.

Подальшим перспективним напрямом є, на наш погляд, проведення моніторингу адміністративної децентралізації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Андросук Г. Інтелектуальна власність у наукоємних виробництвах і оборонній сфері в системі національної безпеки. Наука та наукознавство. 2014. № 4. С. 90–100.
2. Бошицький Ю. Інтелектуальна власність в Україні: деякі питання публічного адміністрування. Часопис Київського університету права. 2013. № 3. С. 212–216.
3. Васильєв О. Інтелектуальна власність: визначення, структура та роль у сучасних економічних умовах. Економіка і суспільство. 2016. № 6. С. 53–57.
4. Вікулова А. Інтелектуальна власність як об'єкт комерціалізації. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2015. Вип. 11. Ч. 1. С. 22–28.
5. Конвенція про заснування Всесвітньої організації інтелектуальної власності від 14.07.1967 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_169.
6. Конституція України від 28.06.1996 р., зі змінами. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
7. Морозова Л., Слободянюк В., Олійник Б. Захист прав інтелектуальної власності в Україні та шляхи їх подолання. Молодийвчений. 2017. № 3(43). С. 802–806.
8. Семенова В. Дослідження сутності інтелектуальної власності в сучасних економічних умовах. Технологический аудит и резервы производства. 2015. № 6/5 (26). С. 74–77.
9. Фесенко Н. Закордонний досвід забезпечення державою захисту інтелектуальної власності. Актуальні проблеми державного управління. 2016. № 2 (50). С. 1–5.
10. Цивільний кодекс України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
11. Якубівська Ю. Колізії норм права та компетенції органів управління у сфері інтелектуальної власності як загроза інформаційній безпеці. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. Серія: «Юридичні науки». К.: УДУФМТ, 2015. № 4(81). С. 37–42.
12. The Global Innovation Index 2017. URL: http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2017.pdf.

СЕКЦІЯ 2

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ЕЛЕКТРОННЕ ВРЯДУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ Й РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА В ІНФОРМАЦІЙНОМУ НАПРЯМКУ: ПЕРЕДУМОВИ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

ELECTRONIC GOVERNANCE AS AN INSTRUMENT FOR DEMOCRACY AND DEVELOPMENT OF SOCIETY IN THE INFORMATIONAL FIELD: PRELIMINARY DEVELOPMENTS IN UKRAINE

У статті досліджуються проблеми впровадження та функціонування електронного врядування в Україні. Розглядається визначення термінів «електронна демократія» й «електронний уряд». Звертається увага на проблеми, які виникають на шляху до впровадження електронного врядування в органах державної влади та місцевого самоврядування в Україні. Визначається поява такого феномена, як електронна демократія, під якою розуміється відкритість, прозорість державної влади, підвищення ефективності політичного управління й активне залучення громадян у процес прийняття політичних рішень на основі інформаційно-комунікативних технологій. У статті визначаються особливості впровадження е-врядування як одного з чинників демократичних перетворень у взаємодії влади, бізнесу й організацій громадянського суспільства в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, державне управління, електронний уряд, е-врядування, інформаційно-комунікативні технології (ІКТ), децентралізація влади, адміністративні послуги, інтерактивні послуги.

В статті исследуется проблема внедрения и функционирования электронного управления в Украине. Рассматривается определение терминов «электронная демократия» и «электронное правительство». Обращается внимание на проблемы, которые возникают на пути внедрения электронного управления в органах государственной власти и местного самоуправления в Украине. Определяется появление такого феномена, как электронная демократия, под которой понимается открытость, прозрачность государственной власти, повышение эффективности политического управления

и активное привлечение граждан к процессу принятия политических решений на основе информационно-коммуникативных технологий. В статье определяются особенности внедрения e-управления как одного из факторов демократических преобразований во взаимодействии власти, бизнеса и организаций гражданского общества в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственное управление, электронное правительство, e-управление, информационно-коммуникативные технологии (ИКТ), децентрализация власти, административные услуги, интерактивные услуги.

The article deals with the problems of implementation and functioning of e-government in Ukraine. The definition of the terms “electronic democracy” and “electronic government” is considered. Attention is drawn to the problems that arise on the way to the introduction of e-governance in state authorities and local self-government in Ukraine. Identifies the emergence of such a phenomenon as electronic democracy, which means openness, transparency of state power, increase of the effectiveness of political governance and active involvement of citizens in the process of political decision-making on the basis of information and communication technologies. The article describes the peculiarities of the introduction of e-governance as one of the factors of democratic transformations in the interaction of power, business and civil society organizations in Ukraine.

Key words: local self-government, state administration, e-government, e-government, information and communication technologies (ICT), decentralization of power, administrative services, interactive services.

УДК 338.242

Акімов А.В.

аспірант кафедри бізнес-адміністрування

і менеджменту зовнішньоекономічної діяльності

Запорізький національний університет

Постановка проблеми у загальному вигляді. Електронне врядування є не тільки технологічним рішенням, а й сучасною інноваційною концепцією управління державою, значним важелем масштабних перетворень у суспільстві, особливо у сфері децентралізації влади та її взаємодії з бізнесом. Зміна нормативно-правової бази, принципів формування й бюджетного фінансування, перерозподіл зон пріоритетної компетенції державних і самоврядних структур, оновлення та розширення ціннісних парадигм суспільства, освітніх

акцентів є підґрунтям для реінжинірингу державного управління через створення й розвиток е-врядування. Основою відповідних перетворень у державних структурах і органах місцевого самоврядування є готовність і здатність громадян використовувати можливості інформаційних технологій, оцінити їх переваги, застосувати у своєму житті, бізнесі, громадській діяльності тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні питання розвитку та поширення електронного вряду-

вання, його впливу на процеси демократизації та впровадження електронної демократії є предметом дослідження цілої низки зарубіжних і вітчизняних учених. З огляду на проблематику цього дослідження вагомим значення набувають праці провідних науковців, пов'язані як із вивченням електронного врядування й електронного уряду, так і з питаннями розвитку інформаційного суспільства, дослідження електронної демократії, інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної влади та реформування державного управління за допомогою е-врядування. Питання функціонування механізмів державного управління в системі електронного уряду та реформування державного управління за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій і електронного врядування було висвітлене в роботах А. Босяцки, Д. Гічоя, Н. Парісона, І. Клименко, І. Коліушко, К. Линьова, В. Лисицького, А. Семенченко, А. Серенюк, Л. Сморгунюва, В. Солодова, О. Шевчука, Т. Вороніної, С. Гнатиюка, В. Данільян, С. Здіорюка, О. Мельник.

Метою статті є впровадження та функціонування електронного врядування в Україні як одного з чинників демократичних перетворень у взаємодії влади, бізнесу й організацій громадянського суспільства в Україні.

Виклад основного матеріалу. Розвиток інформаційних технологій призвів до створення новітніх засобів масової комунікації, які пронизують усі сфери людського життя. Традиційне розуміння демократії стає непридатним для товариств, які існують і функціонують у світі глобальних постіндустріальних комунікацій на базі інформаційних технологій, що стрімко розвиваються. Ідеться про появу такого феномена, як електронна демократія, під якою розуміється відкритість, прозорість державної влади, підвищення ефективності політичного управління й активне залучення громадян у процес прийняття політичних рішень на основі інформаційно-комунікативних технологій.

Таким чином, електронна демократія виступає як перспективна форма інтерактивної вза-

ємодії населення і влади в політичних процесах сучасного світу. Часто поняття «електронна демократія» ототожнюють із поняттям «електронний уряд», але вони кардинально відрізняються за своєю суттю [1].

На відміну від електронного уряду (е-врядування), створеного «зверху» для більш ефективного функціонування державного апарату, електронна демократія (е-демократія) орієнтована на якісне підвищення рівня участі громадян у політичному житті, тобто на ініціативу «знизу» в управлінні державою.

Електронна демократія стає безпосереднім інструментом демократизації й розвитку суспільства в інформаційному напрямку. Такі форми електронної демократії, як електронні петиції, електронне голосування, електронні листи й ін. широко вводяться й використовуються в найбільш демократично розвинених країнах.

Електронна демократія – це форма демократії, що характеризується використанням інформаційно-комунікаційних технологій як основного засобу для колективних і адміністративних процесів (інформування, прийняття спільних рішень, електронне голосування, контролювання виконання рішень) [4] на всіх рівнях – починаючи з рівня місцевого самоврядування й закінчуючи міжнародним.

Слідрозрізнення е-демократією електронний уряд. «Електронна демократія» (e-democracy) і «електронний уряд» (e-government) – це абсолютно різні поняття. Якщо останнє означає підвищення оперативності й зручності доступу до послуг держави з будь-якого місця і в будь-який час, то перше стосується використання інформаційних технологій для розширення можливостей кожного громадянина.

Електронна чи інтернет-демократія – не просто черговий етап глобального розвитку демократичних інститутів і в той же час не просто технічне нововведення, що дозволяє громадянам зручно спілкуватися зі своїм урядом, а останнім – оперативно отримувати інформацію про своїх громадян. Інтернет-демократія – це спосіб поставити питання про демократію заново, позначити ключові

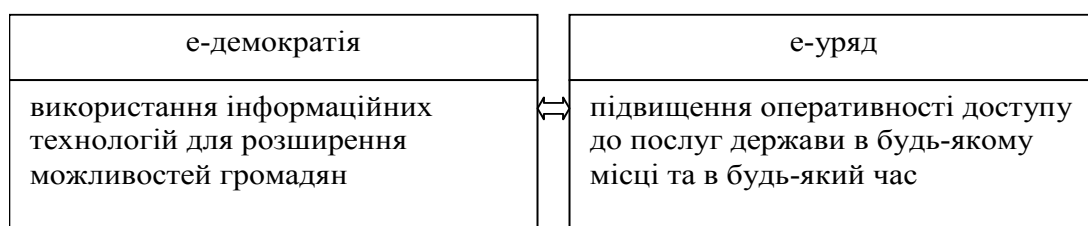


Рис. 1. Визначення понять «е-демократія» й «е-уряд»

проблеми будь-якого демократичного устрою, зрозуміти, які перспективи можливі для дійсної демократизації масової політики [2].

Поняття розвиненої демократії вкладається в одне просте словосполучення – участь громадян у процесі управління, бо залежність цього процесу від суспільства визначає ступінь демократичності інститутів держави. У питанні забезпечення доступу на допомогу приходять нові технології в роботі з інформацією в управлінні, які можна вмістити в терміні «електронна демократія».

Сформована в Україні політика переходу до використання інноваційних джерел соціально-політичного й економічного розвитку потребує активної участі держави в забезпеченні умов такого переходу. Із досвіду розвинених країн, що досягли значних успіхів у використанні інновацій, впливає, що держава сприяє формуванню національної інноваційної системи, використовує різні заходи підтримки для розвитку окремих ланок цієї системи (інноваційної інфраструктури, фінансової інфраструктури інноваційної діяльності тощо), а також висуває пріоритети інноваційного розвитку.

Бурхливий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій став каталізатором організаційних змін у бізнесі, політиці та державному управлінні. Розвиток інформаційного суспільства України та впровадження нових технологій ІКТ в усі сфери суспільного життя й у діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування є одним із пріоритетних напрямків розвитку державної політики [3].

Для реалізації цього напрямку є такі передумови:

- Україна має насичене інформаційне середовище, тобто розгалужену систему освіти й наукових досліджень, високий рівень інженерної й технологічної підготовки, великий обсяг архівних матеріалів і багато бібліотек;

- Україна належить до невеликого числа країн, в яких проблемами штучного інтелекту чи автоматики, розвитку математики й програмування займаються вже багато десятиліть і мають відповідні наукові школи й системи підготовки;

- Україна має повну структуру рівнів і напрямків створення інформаційного суспільства, але за роки економічної кризи багато складників інформаційного середовища частково зруйнувалися, і тому багато ресурсів (підготовлені математики, дослідники чи програмісти) були включені в інші структури;

- наявна система критеріїв визначення рівня включення в інформаційне суспільство через обсяги й відсоток доступу до інфор-

маційних мереж відображає важливу, але не єдину характеристику, вигідну власникам інформаційних інфраструктур, яка впливає на розширення ринкових відносин у цій сфері, але не відображає системні й організаційні зміни в суспільній трансформації.

У той же час слід зазначити, що в Україні продовжує збільшуватися рівень цифрової нерівності. І хоча прийнято досить багато документів щодо забезпечення інформатизації та розробляються нові, не всі програми забезпечені ресурсами й виконуються.

Як відомо, інформатизація змінює риси суспільства. Ці зміни несуть як благо, так і руйнування традиційних форм життя, праці, безпеки й т. д. Таким чином, виникає необхідність досягнення результатів задля мінімізації соціальної та культурної втрати.

Україна має значний потенціал для гармонійного входження в глобальне інформаційне суспільство, зокрема наявність висококваліфікованих кадрів в інформаційній сфері, сучасні комп'ютерні технології, системи й засоби телекомунікацій і зв'язку, парк комп'ютерної техніки, відповідну нормативно-правову базу й т. д. [5].

Проте подальший розвиток країни вимагає системних стратегічних рішень, метою яких повинне стати прискорення впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери життєдіяльності українського суспільства.

Основними стратегічними цілями розвитку в Україні інформаційного суспільства визнані такі:

- упровадження інформаційно-комунікаційних технологій в економіку країни, діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування;

- забезпечення комп'ютерної грамотності населення, насамперед, шляхом створення освітньої системи, орієнтованої на використання нових ІКТ у формуванні всебічно розвинутої особистості;

- створення національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури й інтеграція її зі світовою інфраструктурою;

- державна підтримка економічного зростання нових «електронних» секторів економіки (торгівля, надання комунальних і банківських послуг і т. д.), рішення нормативно-правових питань щодо електронної взаємодії;

- створення загальнодержавних інформаційних систем у сферах охорони здоров'я, освіти, науки, культури, охорони навколишнього середовища;

- збереження культурної спадщини України шляхом її електронного документування;

– державна підтримка використання нових інформаційно-комунікаційних технологій засобами масової інформації;

– широке використання інформаційно-комунікаційних технологій для вдосконалення державного управління, відносин між державою й громадянами, становлення електронних форм спілкування між державними органами й фізичними та юридичними особами, досягнення ефективної участі всіх регіонів у процесах становлення інформаційного суспільства шляхом децентралізації та підтримки регіональних і місцевих ініціатив;

– захист інформаційних прав громадян, насамперед права на доступ до інформації, захист персональних даних, підтримка демократичних інститутів, удосконалення правового регулювання питань інтелектуальної власності та мінімізації ризику інформаційної нерівності;

– удосконалення законодавства, що регулює інформаційні відносини, удосконалення засобів інформаційної безпеки в умовах широкого використання нових інформаційно-комунікаційних технологій [3].

Основною метою державної політики України у сфері інформатизації є сприяння побудові сучасної ринкової економіки в державі, забезпечення підвищення її конкурентоспроможності шляхом упровадження сучасних і перспективних інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери життєдіяльності українського суспільства з урахуванням реального стану його розвитку, а також готовності та спроможності громадян до таких нововведень.

Основні рекомендації щодо формування електронного уряду мають такий вигляд:

– оцінити готовність до е-уряду та потреби громадян у його послугах;

– визначити досяжні цілі з надання послуг населенню, забезпечення їх корисності й отримання політичної віддачі;

– розробити стратегію багатоканального обслуговування широкого кола користувачів;

– спроектувати е-уряд, сформувати план дій щодо реалізації проекту й визначити обсяги фінансування за роками;

– забезпечити достатнє фінансування з усіх можливих джерел [4].

На нашу думку, цей список слід доповнити не менш важливою рекомендацією, без якої не реалізуються всі інші рекомендації: підготувати відповідну законодавчу основу.

Таким чином, завдяки сучасним інформаційно-комунікаційним технологіям громадяни отримують реальну можливість управ-

ляти державою через ефективну взаємодію їх законно обраних представників. Основна ідея електронного уряду – перехід від орієнтації держави на відомчі інтереси до вирішення проблем громадян.

Висновки. Отже, у статті проаналізовано основні підходи до визначення понять «електронне врядування» й «електронна демократія» починаючи з підходу, де ці поняття розглядаються лише як зручні технології інформаційного суспільства, і до підходу, в якому вони розглядаються як новітня форма державного управління, що є необхідною ланкою для масштабного перетворення суспільства, для переходу до інформаційного суспільства або суспільства знань, орієнтованого на задоволення потреб громадян. Головними елементами взаємодії в інформаційному суспільстві є взаємодія держави й громадянина, взаємодія держави та бізнесу, взаємодія органів влади.

Таким чином, електронна демократія є інноваційною формою державного устрою, за якої кожен громадянин має можливість брати пряму участь у прийнятті державних рішень, які можуть його стосуватися.

Не варто плутати поняття електронної демократії й електронного уряду. Останнє – це лише механізм для спрощення комунікації між громадянами й державою, максимальної відкритості й доступності уряду.

Можна відзначити, що в процесі поетапного впровадження системи е-врядування головним завданням є створення інформаційних ресурсів, необхідних для взаємодії органів державного управління зі структурами бізнесу та громадянського суспільства, забезпечення їх ефективного використання.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р.

2. Електронне урядування в Україні – ефективна влада для мешканців. К.: ПРООН/МПВСР, 2011. XX с. URL: <http://msdp.undp.org.ua>.

3. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. URL: <http://egov.at.ua>.

4. Квітка С., Соколовська О. Електронне врядування як інноваційний механізм взаємодії влади, бізнесу та громадянського суспільства: зарубіжний досвід та передумови розвитку в Україні. URL: <file:///D:/Downloads/187-Текст%20статті-187-1-10-20160416.pdf>.

5. Мезенцев А. Електронне урядування, електронна демократія – підходи до визначень. URL: [file:///D:/Downloads/Tpdu_2015_1_13%20\(2\).pdf](file:///D:/Downloads/Tpdu_2015_1_13%20(2).pdf).

ФУНКЦІЇ РІВНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ: ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

FUNCTIONS LEVELS OF GOVERNMENT IN HEALTH CARE IN UKRAINE: ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS

У статті розглядаються сучасні тенденції фінансово-економічних, організаційних та нормативно-правових аспектів рівнів державного управління у сфері охорони здоров'я в Україні. Розглянуто механізми управління делегування та субсидіарності. Представлено заходи, необхідні для вирішення досліджуваної проблеми. Обґрунтовано функції рівнів державного управління у сфері охорони здоров'я. Визначено можливості державної політики розвитку управління та реформування сфери охорони здоров'я.

Ключові слова: державна політика, бюджетне фінансування, механізми державного управління, організаційні, нормативно-правові аспекти.

В статье рассматриваются современные тенденции финансово-экономических, организационных и нормативно-правовых аспектов уровней государственного управления в сфере здравоохранения Украины. Рассмотрены механизмы управления делегирования и субсидиарности. Представлены необходимые меры для решения исследуемой проблемы. Обоснованы функции уров-

ней государственного управления в сфере здравоохранения. Определены возможности государственной политики по развитию управления и реформирования сферы здравоохранения.

Ключевые слова: государственная политика, бюджетное финансирование, механизмы государственного управления, организационные, нормативно-правовые аспекты.

The article deals with the current trends of financial-economic, organizational and regulatory aspects of the levels of public administration in the field of health care in Ukraine. Mechanisms of delegation management and subsidiarity are considered. The measures necessary for solving the problem under study are presented. The necessity of development of the functions of levels of public administration in the sphere of health care is substantiated. The possibilities of the state policy of development of management and reforming of health care sphere are determined.

Key words: state policy, budget financing, mechanisms of state administration, organizational, legal and regulatory aspects.

УДК 351.82

Бойко С.Г.

аспірант кафедри соціальної
і гуманітарної політики

Національна академія державного
управління при Президентіві України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Бюджетна система в Україні включає бюджети всіх рівнів, а також бюджети місцевого самоврядування. Функції з бюджетного фінансування передбачають безпосередню участь органів та інституцій, що входять до ієрархії органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування. Але організаційно-розпорядчий вплив на сферу охорони здоров'я певним чином свідомо обмежується, що впливає на значення та роль органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему функцій рівнів державного управління у сфері охорони здоров'я цікавила багатьох науковців. Вагомий вклад у розв'язання зазначеної проблеми внесли дослідження Карамішева Д.В., Білінської М.М., Надюка З.О., Лободіної З.М., Ляховченко Л.А., Ходор О.Є., Баєвої О.В.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значну зацікавленість даною проблемою, увага дослідників щодо організаційних та нормативно-правових аспектів функцій рівнів державного управління у сфері охорони здоров'я приділялася недостатньо. Із запровадженням в Україні реформи охорони здоров'я ці питання набувають нової актуальності.

Актуальність дослідження полягає у формуванні ефективних функцій рівнів державного управління у сфері охорони здоров'я.

Мета статті – проаналізувати організаційні та нормативно-правові аспекти рівнів державного управління у сфері охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Останнім часом у світлі реформи системи фінансування закладів охорони здоров'я привертають увагу такі механізми управління, як делегування та субсидіарна відповідальність.

Делегування передбачає перенесення центру прийняття рішень та центру відповідальності з державного рівня на рівень місцевого самоврядування з одночасною передачею відповідним органам місцевого самоврядування частини фінансових ресурсів, а частково – повноважень у сфері отримання додаткових фінансових ресурсів через запровадження власних механізмів та інструментів управління у сфері охорони здоров'я. Фактично органи місцевого самоврядування отримують не конкретні повноваження, а спроможність виробляти власні механізми управління в силу того, що держава, з одного боку, розширює межі повноважень органів місцевого самоврядування, а з іншого – встановлює певні рамки, формуючи в такий спосіб площину дозволеного управлінського впливу.

Механізм субсидіарності широко застосовується в країнах соціальної нерівності [1]. В умовах механізму субсидіарної відповідальності прямою функцією і завданням органів місцевого самоврядування є забезпечення населення громади належним рівнем медичного обслуговування, а отже, постає проблема вироблення механізму ефективного управління сферою охорони здоров'я на місцевому рівні. Тобто органи місцевого самоврядування мають вирішувати місцеві проблеми – рівного доступу населення громади до якісних необхідних медичних послуг

Таким чином, субсидіарність проявляється у розподілі відповідальності між державою та органами місцевого самоврядування в залежності від тяжкості, складності захворювань, специфічності характеру необхідних для забезпечення гідного рівня медичного обслуговування заходів, у тому числі профілактичних та заходів епідеміологічного протистояння. Держава передбачає можливість інклюзивного втручання в діяльність сфери охорони здоров'я на рівні громади, але лише в певних випадках, коли потреби громади в медичних послугах або заходах спеціального характеру виходять за межі можливостей органів місцевого самоврядування та закладів сфери охорони здоров'я комунальної форми власності.

Ефективність механізму державного управління сферою охорони здоров'я України залежить від повноти, збалансованості, впорядкованості складників нормативно-правового забезпечення. «Основи законодавства України про охорону здоров'я», на відміну від радянської «моделі Семашка», дозволяють залучення позабюджетних коштів, передбачають розвиток медичного страхування, створення приватних медичних закладів [2]. Проте чинне законодавство дозволяє елементи так званої «моделі Беверіджа» як основну схему формування і діяльності органів управління та закладів сфери охорони здоров'я в Україні. Однак це передбачає чітку діяльність органів державного управління та пріоритет бюджетного фінансування охорони здоров'я населення.

Таким чином, слід зауважити, що «модель Беверіджа» не може в повній мірі реалізуватися в Україні через наявність системних недоліків, а також зростаючого, навіть в умовах реформування системи державного управління сферою охорони здоров'я, рівня корупційних проявів. «Модель Семашка» виключала можливість використання фінансових ресурсів сфери охорони здоров'я поза запланованими та узгодженими з різними органами державного управління програмами та напрямками.

«Модель Беверіджа», безумовно, дає більше простору керівництву закладів сфери охорони здоров'я для самостійності та ініціативності, але це в умовах недосконалості та фактичної відсутності механізмів контролю не дає належного ефекту.

Надюк З.О. вбачає необхідність вітчизняної концептуальної моделі державного управління сферою охорони здоров'я, яка би передбачала певний синтез державного управління та деконцентрацію з переданням частини повноважень і, головне, ініціативи у прийнятті рішень на рівень безпосередньо закладу сфери охорони здоров'я [3].

Сучасний стан механізмів державного управління сферою охорони здоров'я в Україні потребує сукупності процесів реалізації комплексного впливу держави на суб'єкти системи охорони здоров'я. Основними складниками цих механізмів вважають: нормативно-правовий, інформаційний, матеріально-технічний, кадровий, фінансово-економічний, організаційний. Це дозволяє говорити про наявність двох підсистем державного управління сферою охорони здоров'я в Україні: функціональної та інституційної. У функціональній підсистемі виділяють керівну складову частину, технологічну і керовану [4].

Керівна складова частина визначається як сукупність органів державного управління, що здійснюють управлінський вплив на всі елементи сфери охорони здоров'я.

Технологічна складова частина уособлюється в способах, засобах, методології та організаційних формах впливу керівної підсистеми на керовану. Технологічна складова втілюється в законодавстві, формуючи повноваження органів державного управління у сфері охорони здоров'я [4].

Важливо, що до керованої підсистеми включені не лише власне заклади системи охорони здоров'я, приватні медичні установи, лікувально-профілактичні, санаторні та інші заклади, але також і самі органи державного управління більш низького рівня по відношенню до органів та інституцій держави керівного рівня.

Державно-владні повноваження для виконання завдань і функцій щодо збереження, зміцнення та відновлення громадського здоров'я розподілені між органами державного управління охороною здоров'я, діяльність яких має як виконавчий, так і розпорядчий характер. Основна мета органів державного управління охороною здоров'я – забезпечення гарантованого державою права громадян на охорону здоров'я, в тому числі сприяння прийнятним умовам життєдіяльності, які дозволяють попереджувати захворювання і надавати

населенню доступні й достатні за обсягом та якістю медичні послуги [5].

Оскільки, як зазначає О.В. Баєва, управління охороною здоров'я – складний процес, який забезпечує діяльність багаторівневої системи, він включає не лише внутрішньогалузеві особливості будови сфери охорони здоров'я і регіональні її особливості, а також контекстні умови функціонування галузі. Так, управління вітчизняною системою охорони здоров'я розподілено між центральним рівнем (МОЗ та інші міністерства), регіональним – 27 регіональних адміністрацій, а також між численними адміністративними органами на муніципальному, районному і сільському рівнях. Ієрархія державного управління охороною здоров'я в Україні має більш-менш чітку та законодавчо визначену структуру. Функціонально на даний момент відмічають доцільність розмежування рівнів управління: національний рівень (МОЗ України; інші державні установи, що входять до складу сфери управління МОЗ України); регіональний рівень (головні управління охорони здоров'я обласних та Київської міської державної адміністрації); субрегіональний (районний) рівень (управління охорони здоров'я місцевих державних адміністрацій) та місцевий або комунальний рівень (окремі органи державного управління в сфері охорони здоров'я) [6].

Але разом з тим учасниками процесу регулювання охорони здоров'я можуть бути різні державні органи, серед яких чітко визначена роль законодавчого органу (парламенту), органів виконавчої влади (уряду та інших центральних виконавчих органів) та органів судової влади. Однак у процесі регулювання охорони здоров'я можуть брати участь й інші урядові, напівдержавні чи недержавні органи. У деяких країнах держава передає частину відповідальності регіональним чи муніципальним органам влади, в інших повноваження щодо саморегулювання делегуються різним громадським організаціям або органам приватного сектора. Регулювання в системі охорони здоров'я традиційно передбачає видання нормативних актів, забезпечення їх реалізації, моніторинг і оцінку правозастосування та судовий нагляд [7].

Законодавством України визначається перелік як суб'єктів управління, так і їхні функції, починаючи із загальнодержавного рівня – Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я України тощо до місцевих органів державного управління і навіть до органів місцевого самоврядування, громадських організацій та закладів охорони

здоров'я на рівні адміністративних територій і громад до міської, селищної, сільської ради та лікарської амбулаторії чи фельдшерського пункту, а також відомчих медичних служб включно [2].

Таким чином, систему органів державного управління сферою охорони здоров'я доцільно представити схемою в додатку А.

У даній схемі представлені чотири рівні в системі органів державного управління сферою охорони здоров'я: національний, загальнодержавний, регіональний і територіальний.

До національного рівня відноситься Верховна Рада України і Президент України. Національний рівень як ознака їх визначального та засадничого впливу на всі інші органи державної влади обумовлюється тим, що і Верховна Рада, і Президент України є самосійними суб'єктами владно-розпорядчої діяльності. Тобто вони видають нормативно-правові акти, які не залежні один від одного, але повинні враховувати регулюючий вплив один одного.

Це дає змогу централізувати прийняття рішень та сконцентрувати політичну відповідальність за ефективність проведення медичної реформи і, зокрема, вдосконалення її фінансового елементу на вказаних інститутах державного управління.

Однак більш доцільно виокремити Верховну Раду України і Президента України і визначити як національний рівень у системі органів державного управління сферою охорони здоров'я з низки причин.

По-перше, Верховна Рада України і Президент України не здійснюють прямого оперативного управління сферою охорони здоров'я в цілому, торкаючись лише окремих його елементів опосередковано через певні державні інституції.

По-друге, ці інстанції державного управління мають ексклюзивні функції: Верховна Рада України визначає загальні засади державної політики у сфері охорони здоров'я та створює нормативно-правове поле її функціонування, а також нормативно-правове поле регулювання державного управління означеною сферою, тобто фактично Верховна Рада України визначає критерії державної політики, розробляє стратегічні цілі та пріоритети розвитку сфери охорони здоров'я України, а також визначає загальні обсяги та напрями фінансування цієї сфери.

Президент України відповідає за створення центральних органів виконавчої влади, які здійснюють безпосереднє управління сферою охорони здоров'я та призначає окремих високопосадовців в аналізованій сфері.

Отже, узагальнюючи, можна дійти висновку, що Президент наділений скоріше організаційно-установчими функціями, але позбавлений інструментарію оперативного управління сферою охорони здоров'я, хоча безпосередньо певні повноваження за ним закріплюються.

По-третє, Верховну Раду України та Президента України з іншими органами державної влади та державними інституціями фактично прирівнюємо до їх центральних органів виконавчої влади, оскільки будь-які органи державної влади, як власне і місцевого самоврядування, та елементи громадянського суспільства, які так чи інакше стосуються сфери організації охорони здоров'я, діють у межах державної політики охорони здоров'я, яка закріплюється Верховною Радою України.

Таким чином, Верховна Рада України наділена наступним обсягом функціональних обов'язків на національному рівні: створює законодавче підґрунтя державної політики у сфері охорони здоров'я шляхом закріплення в конституційних і законодавчих актах цілей, головних завдань, напрямів, принципів і пріоритетів діяльності охорони здоров'я; встановлює обсяги бюджетного фінансування; затверджує загальнодержавні програми з охорони здоров'я тощо. Виключна роль Президента України як гаранта прав людини поширюється і на сферу охорони здоров'я через державну політику в цій сфері та здійснення повноважень, передбачених Конституцією України [8].

Функції інших інституцій державного рівня щодо управління сферою охорони здоров'я в Україні мають нестабільний характер, що відмічають ряд дослідників [9].

Отже, можна зробити **висновки**, що в державному управлінні сферою охорони здоров'я провідне місце посідає Кабінет Міністрів України та МОЗ. Перший є провідним державним органом у системі органів виконавчої влади, а тому концентрує функції із загального управління сферою охорони здоров'я та затвердження державних програм і проектів розвитку як сфери в цілому, так і її окремих елементів. На сьогодні Кабінет Міністрів України відіграє ще одну надзвичайно важливу та визначальну роль – він є відповідальним органом за реформування державного управління сферою охорони здоров'я. Д.В. Карамішев та Л.А. Ляховченко [9; 10] в цьому контексті зауважують, що таке положення Кабінету Міністрів України мало б наділяти його засадничими функціями. Однак насправді відповідальною за проведення реформи у сфері охорони здоров'я, перш за все, є Верховна Рада України, яка визначає пріоритети напрямів

реформування і надає делегування повноважень на кожному етапі реформи та її алгоритмізації на Кабінет Міністрів України.

Таке делегування цілком вписується в моделі державного управління в Україні, але разом з тим фактично перетворює Кабінет Міністрів України на драйвер реформ, що в умовах перегляду функціонального навантаження на різні державні органи та інституції перетворює його одночасно на орган, що наділений установчими, організаційно-розпорядчими, контрольними та наглядовими функціями.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Нерівність в Україні: масштаби та можливості впливу / за ред. Е.М. Лібанової. К.: Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, 2012. 404 с.

2. Фуртак І.І. Механізми державного управління охороною здоров'я в Україні. Медичне право України: проблеми становлення та розвитку: матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції (19–20.04.2007 р, м. Львів). 2007. С. 318–325.

3. Надюк З.О. Сучасні тенденції державного регулювання ринку медичних послуг в Україні. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Вип. 2 (14). Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр». 2006. С. 193–197.

4. Надюк З.О. Влияние качества медицинской помощи на формирование рынка медицинских услуг в Украине. Zeszyty naukowe Politechniki Rzeszowskiej. Zarządzanie i Marketing. 2006. Z. 9. P. 453–458.

5. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генеза і перспективи розвитку: кол. моногр. / кол. авт.; упоряд. проф. Я.Ф. Радиш, передм. Т.Д. Бахтеєвої; за заг. ред. проф. М.М. Білинської, проф. Я.Ф. Радиша. К.: НАДУ, 2013. 424 с

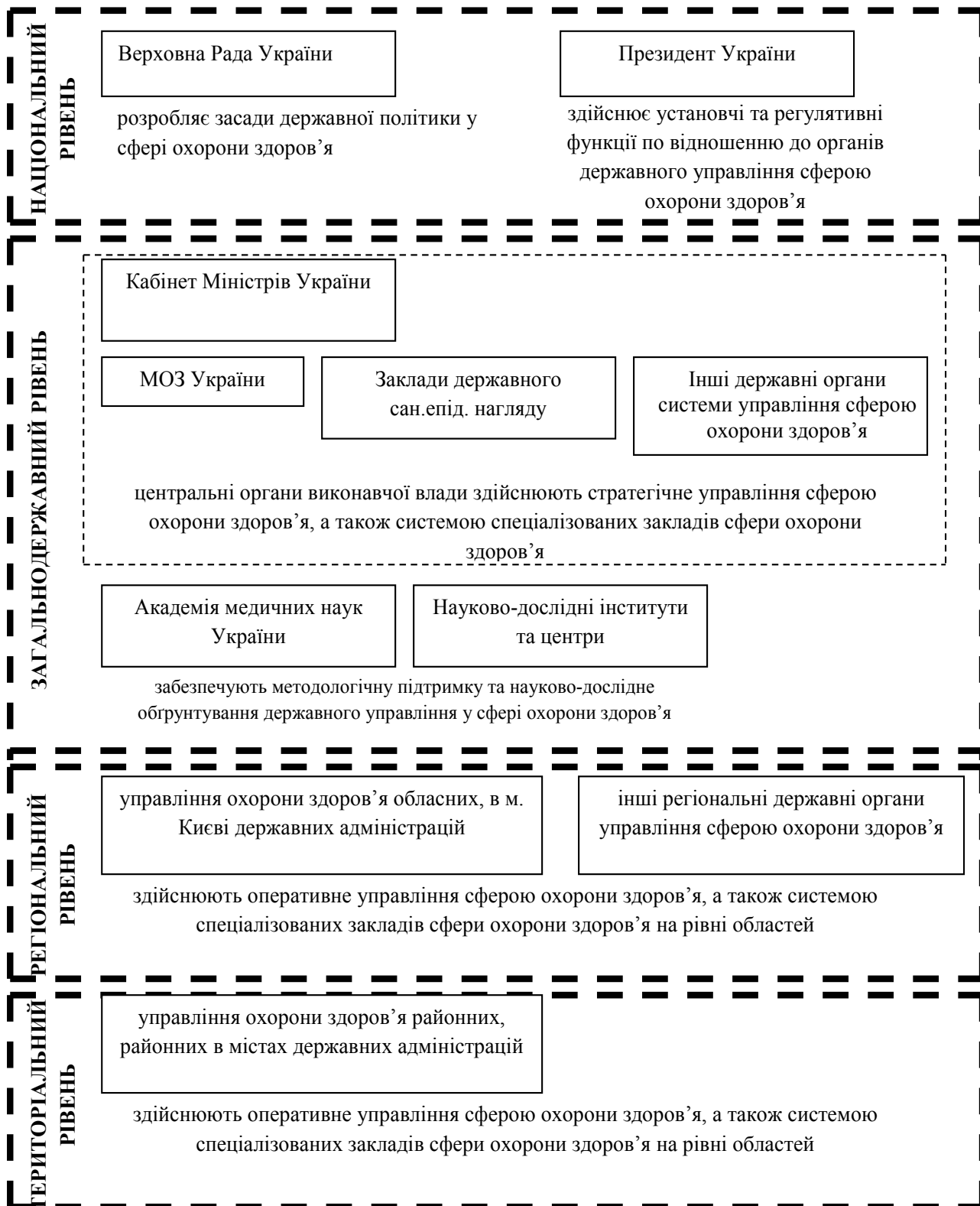
6. Баєва О.В. Система охорони здоров'я в Україні. URL: http://pidruchniki.ws/1640011637428/meditsina/sistema_ohoroni_zdorovya_ukrayini.

7. Ходор О.Є., І.М. Паробецька, В.М. Гринаш, Н.В. Верес. Правове регулювання надання медичної допомоги в Україні. Медичне право України: проблеми становлення та розвитку: матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції 19–20.04.2007. Львівський національний медичний університет ім. Данила Галицького. Львів: 2007. С. 14–17.

8. Державне управління охороною здоров'я України: колективна монографія / кол. авторів. Лазоришинець В.В., Слабкий Г.О., Ярош Н.П., Чепелевська Л.А., Шевченко М.В. та ін. К., 2014. 312 с.

9. Карамішев Д.В. Стратегічне управління інноваційними процесами в системі охорони здоров'я: державні механізми: монографія. Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2006. 304 с. С. 31.

10. Ляховченко Л.А. Удосконалення державного управління фінансовим забезпеченням системи охорони здоров'я в Україні. Державне управління: теорія та практика. 2009. № 2. С. 10–18.



СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК МОДЕЛЕЙ ПОЛІТИЧНОГО ЛІДЕРСТВА В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ ДИСКУРС

FORMATION AND DEVELOPMENT OF MODELS OF POLITICAL LEADERSHIP IN UKRAINE: HISTORICAL DISCUSSION

Стаття присвячена науковому обґрунтуванню розвитку моделей політичного лідерства в Україні, в якій аналізується правління президентів України та їхні моделі керівництва державою на ґрунті українських перетворень. Кожен президент розглядається не тільки з боку політика, але й з психологічної точки зору. Зазначено, що кожний з українських президентів відрізняється своїми методами та формою правління. У статті досліджено моделі політичного лідерства. Аналізується впровадження в українську сферу державного управління американської та західноєвропейської моделі політичного лідерства.

Ключові слова: Державне управління, Президент України, політичне лідерство, президентське лідерство, моделі політичного лідерства, американська модель політичного лідерства, західноєвропейська модель політичного лідерства.

Стаття посвячена науковому обґрунтуванню розвитку моделей політичного лідерства в Україні, в якій аналізується правління президентів України та їхні моделі керівництва державою на ґрунті українських перетворень. Кожен президент розглядається не тільки з боку політика, але й з психологічної точки зору. Зазначено, що кожний з українських президентів відрізняється своїми методами та формою правління. У статті досліджено моделі політичного лідерства. Аналізується впровадження в українську сферу державного управління американської та західноєвропейської моделі політичного лідерства.

Стаття присвячена науковому обґрунтуванню розвитку моделей політичного лідерства в Україні, в якій аналізується правління президентів України та їхні моделі керівництва державою на ґрунті українських перетворень. Кожен президент розглядається не тільки з боку політика, але й з психологічної точки зору. Зазначено, що кожний з українських президентів відрізняється своїми методами та формою правління. У статті досліджено моделі політичного лідерства. Аналізується впровадження в українську сферу державного управління американської та західноєвропейської моделі політичного лідерства.

Ключевые слова: Государственное управление, Президент Украины, политическое лидерство, президентское лидерство, модели политического лидерства, американская модель политического лидерства, западноевропейская модель политического лидерства.

The article is devoted to the scientific substantiation of the development of models of political leadership in Ukraine, which analyzes the presidency of Ukraine and their model of state leadership on the basis of Ukrainian transformations. Each president is viewed not only by politics, but also from a psychological point of view. It is noted that each of the Ukrainian presidents differs in his methods and form of government. The article is devoted to models of political leadership. The implementation of the American and Western European model of political leadership in the Ukrainian public administration sphere is analyzed.

Key words: President of Ukraine, political leadership, presidential leadership, models of political leadership, American model of political leadership, Western European model of political leadership.

УДК 351

Бурковець Д.О.

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

Постановка проблеми у загальному вигляді. Президентство знаходиться в центрі уваги сучасних українських подій не лише тому, що відповідно до статті 102 Конституції України Президент України є Главою держави і виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина [5], а й через те, що доля нашої держави залежить від правильних, послідовних та обдуманих кроків кожного політичного лідера за час його каденції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розробку історії та проблеми політичного лідерства зробили сучасні українські вчені: В. Андрущенко, І. Бекешкін, Д. Видрін, В. Горбатенко, В. Журавський, В. Кремень, Ю. Левенець, В. Литвин, В. Луговий, М. Михальченко, А. Пахарев, А. Романюк, Ф. Рудич, В. Солдатенко, Ю. Сурмін та багато інших.

Мета статті – теоретичне висвітлення важелів політичного лідерства, на основі яких була розбудована система державного управління незалежної України, та здійснення аналізу проблеми становлення інституту політичного лідерства в Україні на прикладі аналізу моделей політичного лідерства президентів України.

ного лідерства в Україні на прикладі аналізу моделей політичного лідерства президентів України.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Інститут президентства для України є відносно новим явищем, яке сформувався в умовах розбудови української незалежності. Як наслідок, українські президентські дослідження на сьогодні ще не сформувались. На сьогоднішньому етапі ми схильні розглядати кожне президентство як унікальне політичне явище. Разом з тим кожний з українських президентів відрізняється своїми методами та формою правління.

Виклад основного матеріалу. Феномен президентського лідерства досить детально досліджений в американській політичній науці. Водночас ми можемо припускати, що аналогічний напрям у державному управлінні також має перспективи. Та ще й в ході сучасних подій необхідно вивчати дії глави нашої держави, і при цьому розглядати зміну президентів як закономірний процес, який не містить у собі загрозу політичної стабільності. Американська політична наука ще як мінімум з часів відо-

мого «опитування Шлезінгер» 1948 р. лояльно сприймала тезу про те, що президенти можуть бути не тільки великими політичними діячами, а й «політичними невдахами, внесок яких у розвиток країни нікчемний» [8].

Теоретичні моделі українського президентського лідерства можуть бути сформовані за результатами глибокого дослідження лідерських систем, що передбачає виявлення найбільш важливих у сутнісному відношенні аспектів президентської діяльності.

У політичній психології значний масив науковців дотримується уявлення про те, що феномен політичного лідерства являє собою процес ієрархічної взаємодії індивідуального актора з різними соціальними групами. Структура цього процесу описана М. Херманом як поєднання п'яти основних компонентів:

- постать лідера;
- характеристика соціальних груп;
- взаємовідносини між соціальними групами;
- контекст, на основі якого будуються відповідні взаємовідносини;
- виникає в результаті даних взаємодій політичної поведінки [7].

Такий підхід дозволяє оцінювати лідерський процес як складну систему, до якої залучено різноманітні види й рівні учасників політичного процесу політичних: індивіди, малі та великі групи.

В науковій літературі ми можемо зустріти декілька моделей політичного лідерства, критерієм для яких виступає територіальне розташування країн. Охарактеризуємо деякі з моделей, які вплинули на створення інституту політичного лідерства в незалежній Україні.

Американська модель, на думку Дж. Бернса, була сформована ще в епоху батьків-засновників, коли були утворені 3 моделі президентського лідерства: медісонська, джефферсонська, гамільтонська.

«Медісонська» модель президентства передбачає лідерство, яке побудоване на пошуку консенсусу між акторами і фракціями еліти, в рамках якого не робиться спроб створення стійкої більшості, забезпечується міцність президентської влади. Це – модель обмеженого правління, в якій президент грає роль «першого серед рівних» і може розглядати себе як представника інтересів тієї чи іншої соціальної меншини, яка конкурує з іншими за допомогою прописаних у Конституції механізмів (стримувань і противаг).

«Джефферсонська» модель президентства передбачає стремління лідера до побудови максимально широкої коаліції прихильників, до залучення на свою сторону впливових

акторів, до створення «команди». У цих умовах затребуваною виявляється об'єднавча риторика, актуалізується поняття патріотизму і національної місії. Зворотною стороною цього стає часткова втрата особистісного начала президентства: інкубент змушений делегувати повноваження, «ділитися владою» з впливовими прихильниками, що забезпечують йому стійке положення в боротьбі з опозиційною меншістю.

«Гамільтонська» модель заснована виключно на особистісному факторі. Дж. М. Бернс визначає її як «героїчне лідерство». По суті, мова йде про розвиток харизматичної моделі, заснованої на інтенсивному використанні президентом своїх владних повноважень, яке, зокрема, виражається в тому, що навколо лідера формується «команда» особисто відданих, повністю лояльних виконавців. У політичному сенсі таке президентство сприяє поширенню консервативних цінностей.

У формуванні концепції західноєвропейської моделі політичного лідерства вагому роль відіграли три складники: релігійна традиція, особливості культурно-історичного розвитку народу, структурний устрій суспільства і політичної системи [12, с. 16]. У західних країнах політичне лідерство, незважаючи на «дуалістичність формування і реалізації політичного процесу», носить яскраво виражений світський характер. Разом з тим особливості формування, характер і форма політичного лідерства безпосередньо залежать від моделі політичної культури, політичного устрою, аксіологічного і релігійного чинників, які існують в тій чи іншій державі. При цьому саме релігійний фактор відіграє основну роль у процесі формування політичної культури, а також, безперечно, має велике значення і для еволюції особливостей змісту західноєвропейського політичного лідерства.

Західний політичний лідер на рівні великої політики – це, перш за все, хороший організатор, управлінець, уміє сформувати групу, об'єднати її, визначити цілі, поставити перед суспільством необхідні завдання, сформулювати програму і забезпечити її успішну реалізацію. У лідера такого масштабу необхідно враховувати не тільки його особисті якості, що формують його потребу до управління і влади, а й здатність формулювати загальні для всіх політичні вимоги, наявність високих творчих якостей, а також навичок переконання і спілкування з широким колом людей [11, с. 197].

Концепція східноєвропейської моделі була сформована американськими вченими після Другої світової війни, проте тільки після

завершення Холодної війни була перейменована в тоталітарну [9, с. 153]. В основі поданої моделі стоїть тоталітарний чи авторитарний стиль управління. Тоталітарна модель є в тоталітарних і авторитарних державах, де політичний лідер може виконувати функцію легітимації політичного порядку. Вона властива таким державам з тієї причини, що обґрунтування правомірності політичного режиму не може здійснюватися в них інакше, як засобами прямого обожнювання особистості лідера. В основу поданої моделі поставлена абсолютна концентрація влади, реалізована через механізми держави, що представляє собою етатизм, тобто втручання держави в економічне і політичне життя країни, зведена у вищий ступінь.

Під час розбудови незалежної української держави у сферу державного управління відбулось впровадження американської та західноєвропейської моделі політичного лідерства, водночас збереглися пережитки тоталітарної моделі, яка була притаманна радянському суспільству.

Досліджуючи моделі політичного лідерства в історичному вимірі, доречним є аналіз кожного українського президента. Акцентування уваги на проблемах політичного лідерства у вимірі України відбувається тільки на початку 90-х рр. ХХ ст., з моментом проголошення незалежності та створенням інституту президентства. Так, першим президентом незалежної України став Л. Кравчук, унаслідок чого до нього привернута найбільша увага, як до першого політичного лідера, «батька незалежності».

Аналізуючи психологічні риси характеру першого Президента України на основі його виступів та промов, можемо охарактеризувати його як розумного, розважливого, освіченого, здібного, активного, цілеспрямованого та досвідченого політика, як комунікабельну особистість, яка має певні лідерські якості.

З його ім'ям пов'язують прийняття Акта про незалежність України, проведення референдуму 1 грудня 1991 року, перші кроки по входженню України в європейські структури, а також нерішучість та непослідовність у проведенні економічних реформ. Неефективність його дій у період економічної кризи викликала незадоволення у населення, що і стало причиною для обрання нового політичного лідера, який би виправив дану ситуацію [3].

Наступник Л. Кравчука – Л. Кучма, посівши президентський пост, не одразу взявся до вирішення проблем, які стосувалися економічної сфери, а приступив до відновлення законності.

Акцентуючи увагу на психологічних якостях другого президента України, виокрем-

люємо наступні: розумний, досвідчений, комунікабельний, амбітний політик із сильними волевими якостями та організаторськими здібностями. Задля утримання влади Л. Кучма постійно змінював правлячу команду, прем'єр-міністрів та членів уряду [1].

Президентське політичне лідерство в часи Л. Кучми не дотримувалося основних умов ефективного лідерства, таких як здатність формувати соціальні категорії, що дають змогу протиставляти «своїх» та «чужих», здатність пов'язувати ці категорії з потребами й установками послідовників, виконувати роль «прототипу», який є втіленням запропонованої соціальної категорії [2, с. 56].

Розглядаючи В. Ющенка як наступного політичного лідера в ролі президента України, можемо зазначити, що він увійшов в історію України як перший президент-демократ та українофіл, що закликав шанувати демократичні цінності та знати свою історію [4]. Але звертаючи увагу на історичну пам'ять за часи свого президентства, В. Ющенко так і не провів докорінних реформ, і в цьому проявилася його слабкість як лідера держави.

Як зазначає О. Симоненко, прихід до влади В. Ющенка сприймається більшістю прозахідно налаштованих аналітиків і прихильників «жовтогарячої революції» як «розрив з посткомунізмом, кучмізмом, посттоталітаризмом» і перехід до демократії і ринкової економіки [6, с. 310].

Варто зауважити, що В. Ющенко став першим президентом, що вільно пішов на спілкування із журналістами, перший відкрито демонстрував своє прагнення до європейської інтеграції України, перший зрозумів, що шлях до нормалізації життя в країні має йти не через конфронтацію, а через суспільний договір [4].

Таким чином, президентство В. Ющенка є ідеальним показником типу національного лідерства, який проявлявся не лише в моральності та патріотизмі, а й в патріархальних цінностях та глибокій релігійності.

Найбільш одіозною стала постать 4-го українського президента, з ім'ям якого пов'язана проблема загострення політичної ситуації в Україні. Це – Віктор Янукович. Згідно з думкою О. Симоненка, за час свого президентства В. Янукович постійно позиціонувався як спадкоємець Л. Кучми і сприймався як послідовник політичних традицій пострадянської господарсько-управлінської еліти, основним гаслом якого було «поліпшення якості життя українських громадян уже сьогодні» [6, с. 312].

Аналіз ЗМІ дозволяє засвідчити, що на відміну від попередника, якого у ЗМІ демонстрували частим гостем у релігійних, національних

та культурних державних заходах, В. Януковича частіше ми могли побачити на зустрічах із шахтарями Донбасу, металургійних комбінатах та на заводах, тобто акцентувалась увага на східному регіоні України. Як наслідок, у державній політиці першочерговим був східний вектор.

Розглядаючи президенство В. Януковича з точки зору моделей президентського лідерства, можемо віднести його до макіавеллізму, посилаючись у цьому на факт наявності двох судимостей та використання неетичної лексики, що і є психологічними передумовами цього.

Таким чином, на прикладі В. Януковича було представлено емпіричне втілення ідеально типологічних характеристик лідера соціуму, який позиціонується як досвідчений керівник.

Останнім політичним лідером України є П. Порошенко, який приходить до влади в умовах державної та політичної кризи, яка відбулась у країні у 2014 році та триває понині. Політичну популярність нині діючий президент отримав, відмовившись від моделі поведінки партійного лідера і наближаючись до лідерів громадянського сектора [2, с. 57]. Зокрема, П. Порошенко балотувався на президентських виборах під гаслом: «Президент миру», що й об'єднувало всіх українців та дало йому перемогу на виборах.

Характеризуючи П. Порошенка з психологічної точки зору, можемо вказати, що він є консервативною людиною, до якої можна віднести приказку «сім раз відмір – один раз відріж», головний принцип якого «бачу ціль – не бачу перепон», він є політиком по амбіціях і базовій формі самореалізації, але по психології – бізнесмен. Він вважає, що з усіма про все можна домовитися на взаємовигідній основі. Доволі компромісна людина. Він жорсткий під час відстоювання тих рішень, які вже прийняті, але загалом готовий домовлятися з усіма. Він реформатор, але не радикальний. Він не та людина, яка йде на реформи заради реформ. Він буде йти на реформи в тій мірі, в якій вони не будуть суперечити в його розумінні стабільності базових конструкцій держави і суспільства.

В умовах нинішньої ситуації в країні до П. Порошенка суттєво прикута увага ЗМІ. Зокрема, преса постійно вимагає від президента відповіді на такі питання, як: «Чи зможе він впоратися з кризою в країні та вгамувати конфлікт на Донбасі; як він діє в тій чи іншій ситуації, поводить себе на зустрічах зі світовими лідерами; які робить заяви і чи виконує їх».

Висновки. Таким чином, проаналізовано враховуючі певні фактори моделей українського президентського лідерства, зокрема: правління Л. Кравчука можна охарактеризувати з точки зору змагальної моделі прийняття політичних рішень; Л. Кучма – більше був прихильником до формальної; В. Ющенко завдяки особистісним рисам характеру використовував колегіальну модель; В. Янукович під час свого правління побудував кланово-олігархічну модель державно-монополістичного капіталізму; за чотири роки свого правління П. Порошенко більш тяжіє до парламентсько-президентської моделі правління.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бебик В., Трач Н. Три українські президенти (психологія політичного лідерства). URL: <http://www.viche.info/journal/396/>.
2. Воронова Т.В. Президентське та протестне політичне лідерство в Україні. Вісник Дніпропетровського університету. Серія: «Філософія». Соціологія. Політологія. 2015. № 2. С. 53–59.
3. Політичний лідер як стабілізуючий фактор сучасного суспільства. Політологічний вісник: збірник наукових праць. Політологічний центр при Київському нац. ун-ті ім. Т. Шевченка. Київ: Інтас, 2009. Вип. 39. С. 290–299.
4. Штогрін І. Політичні підсумки президентства Віктора Ющенка. 2010. URL: <http://www.radiosvoboda.org/a/1962196.html>.
5. Про Президента України. URL: <http://www.president.gov.ua/president/about-president>.
6. Симоненко О. Інноваційні моделі загальнонаціонального політичного лідерства на сучасному етапі політичних трансформацій в Україні. URL: http://www.ipiend.gov.ua/uploads/nz/nz_36/symonenko_innovatsiini.pdf.
7. Hermann M. Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders. *International Studies Quarterly*. V. 24. 1980.
8. Maranell G.M. The Evaluation of Presidents: An Extension of the Schlesinger poll. *Journal of American History*. Vol. 57. 1970.
9. George A Reisch. How the Cold War transformed philosophy of science: to the icy slopes of logic. 2005. P. 153–154.
10. Лукьянов В. Технология политического лидерства в тоталитарном государстве – идеологический аспект (институт лидерства в период 30-х – 40-х годов XX века. И.В. Сталин и А. Гитлер.). *Научно-технический вестник информационных технологий, механики и оптики: Политика и политические науки*. 2006. С. 375–380.
11. Усткин С., Рогожина Е. Западноевропейская модель политического лидерства. *Власть*. 2012. № 10. С. 195–197.
12. Rassel B. *Power*. London, 1985. 316 p.

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У ВИЩІЙ ОСВІТІ

PUBLIC ADMINISTRATION IN HIGHER EDUCATION

Визначено концептуальні засади реформування публічного управління вищою освітою. Проаналізовано сучасний стан публічного управління вищою освітою в Україні. Визначено основні проблеми реалізації публічного управління, на вирішення яких мають бути спрямовані заходи реформування публічного управління вищою освітою. Обґрунтовано концептуальні засади реформування публічного управління вищою освітою в Україні на основі узагальнення європейського досвіду і можливості його адаптації. Виявлено наявність ряду проблем, які потребують негайного вирішення, з урахуванням європейського досвіду, що набуває особливого значення, зважаючи на євроінтеграційні прагнення нашої держави.

Ключові слова: держава, публічне управління вищою освітою, реформування публічного управління вищою освітою, нормативно-правове забезпечення, суб'єктна складова.

Определены концептуальные основы реформирования публичного управления высшим образованием. Проанализировано современное состояние публичного управления высшим образованием в Украине. Определены основные проблемы реализации публичного управления, на решение которых должны быть направлены меры реформирования публичного управления высшим образованием. Обоснованы концептуальные основы реформирования публичного управления высшим образованием

в Украине на основе обобщения европейского опыта и возможности его адаптации. Вывявлено наличие ряда проблем, требующих немедленного решения, с учетом европейского опыта, что приобретает особое значение, учитывая евроинтеграционные стремления нашего государства.

Ключевые слова: государство, публичное управление высшим образованием, реформирование публичного управления высшим образованием, нормативно-правовое обеспечение, субъектная составляющая.

The conceptual principles of reforming public administration in higher education are defined. The present state of public management of higher education in Ukraine is analyzed. The main problems of realization of public administration are determined, the decision of which should be directed measures of reformation of public administration in higher education. The conceptual principles of reforming the public administration of higher education in Ukraine are grounded on the basis of the generalization of European experience and the possibility of its adaptation. The existence of a number of problems that require an immediate solution is identified, taking into account the European experience, which is of particular importance, given the European integration aspirations of our state.

Key words: state, public administration of higher education, reform of public administration in higher education, normative legal support, subjective component.

УДК 351:378(045)

Гольцова І.Б.

магістр фінансів
Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана
начальник відділу публічних закупівель
Київський політехнічний інститут
імені Ігоря Сікорського

Цимбаленко Я.Ю.

к. наук з держ. упр., доцент
Київський політехнічний інститут
імені Ігоря Сікорського

Постановка проблеми у загальному вигляді. У сучасних умовах розвитку української держави особливої актуальності набуває необхідність теоретичної розробки та практичного впровадження нових підходів до реформування публічного управління вищою освітою як одного з основних напрямів побудови демократичної, правової соціальної держави, створення громадянського суспільства з високими гуманістичними цінностями. Потреба в цьому значною мірою обумовлена невідповідністю існуючого стану публічного управління вищою освітою запитам суспільства і пріоритетам суспільного розвитку. Європейська спрямованість розвитку нашої країни детермінує потребу в нових, адекватних сучасним умовам, науково обґрунтованих підходах до реформування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичне підґрунтя для проведення дослідження становлять роботи з теорії та практики публічного управління таких учених, як: В. Лвер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Т. Бутирська, Н. Гончарук, Ю. Кальниш, В. Князев, П. Надолішній, Н. Нижник, В. Мартиненко, С. Сergyгін, О. Оболенський, Ю. Сурмін, В. Цветков, у працях яких підкреслюється необхід-

ність подальшої розробки й обґрунтування теоретико-методологічних основ публічного управління.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на широке коло наукових напрацювань з питань публічного управління вищою освітою, існує багато проблем, які вимагають подальшої розробки, а існуючі праці не розкривають усієї повноти проблематики публічного управління вищою освітою. На цей час відсутнє комплексне дослідження реформування нормативно-правової, організаційної та функціональної складників публічного управління вищою освітою в Україні на основі європейського досвіду, в якому було б ураховано процес його розвитку та теоретичне осмислення сучасних тенденцій.

Мета статті – науково-теоретичне обґрунтування концептуального підходу до реформування публічного управління вищою освітою в Україні на основі європейського досвіду з урахуванням сучасних європейських тенденцій його розвитку, а також розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення публічного управління вищою освітою в Україні.

Вклад основного матеріалу. Термін «публічне управління» (англ. public manage-

ment), який замінив термін «публічне адміністрування» (англ. public administration), вперше використовує англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р. [2, с. 15]. «Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» [1, с. 15] (визначення Кілінга). Поява нової форми управління в публічній сфері була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, які вони використовують, для того, щоб усі інституції публічної сфери працювали краще. Публічне управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій.

У літературі можна знайти багато різних визначень публічного адміністрування та публічного управління. У глосарії Програми розвитку ООН знаходимо твердження про те, що термін «публічне адміністрування» має два тісно пов'язаних значення:

- цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі;

- управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду та управління, що пов'язано з наданням публічних послуг [1].

Щодо терміна «публічне управління», то Програма розвитку ООН послуговується визначенням, запропонованим американським ученим Джеєм М. Шавріцом у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування: «Публічне управління – це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінка ефективності» [1].

Відповідно до теорії публічного управління діяльність уряду і неприбуткових організацій в деяких важливих питаннях є подібною до діяльності установ приватного сектора. Таким чином, одні й ті самі управлінські інструменти, що максимізують ефективність та результативність роботи, можуть використовуватись як у приватному, так і в публічному секторі. Джей М. Шавріц наголошує на тому, що належне публічне управління має бути

сфокусоване на забезпечення спроможності задля досягнення результатів.

Публічне управління включає, зокрема, ту діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики.

Для того, щоб якнайкраще розкрити зміст нового поняття «публічне управління», звернемося до етимології слів «публічний» та «управління». Поняття «публічний» походить від латинського слова publicus – суспільний, народний. Мовознавець-лексиколог та перекладач Юліан Кобилянський у своєму латинсько-українському словнику слово publicus перекладає як «людовий, народний, громадський, державний» [2].

«Словник іншомовних слів» визначає поняття «публічний» як відкритий, гласний, суспільний [2, с. 60]. «Новий тлумачний словник української мови» подає кілька значень слова «публічний»: 1. Який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий. 2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний.

Євроінтеграційні процеси у вищій освіті поступово змінюють не тільки освітнє законодавство України, а й парадигму функціонування вищої школи. Важливим є надання справжньої самостійності вищим навчальним закладам у визначенні того, що викладати і як викладати з кожної спеціальності.

Система вищої освіти з даної спеціальності не зовсім гнучка і частіше спроможна швидко змінювати тільки форми (назви спеціалізацій, дисциплін тощо), а не зміст. Це є головною проблемою в розвитку та поширенні знань у країні, та, як наслідок, ускладнює життя здобувачів освіти в подальшій реалізації себе на ринку праці. Так звані «новомодні фішки» в освіті не завжди себе виправдовують. І частіше за ними нічого нового не знаходиться.

У свою чергу, вищі навчальні заклади (далі – ВНЗ) не поспішають пояснювати зміст своїх освітньо-професійних програм – ОПП (зміст компетентностей спеціальності), а тим більше їх практичну реалізацію в сучасних умовах ринку праці. Тому абітурієнту у виборі будь-якої спеціальності сьогодні набагато складніше, ніж, наприклад, ще 7–8 років тому. Навіть якщо обізнаний абітурієнт вимагатиме від ВНЗ ознайомити його з ОПП, це йому не надасть дуже чіткої картини, оскільки ці програми є досить складними для сприйняття непрофесіоналом.

Питання реформування публічного управління вищою освітою в Україні залишаються недостатньо опрацьованими, що пов'язується зі складністю пропонування в умовах політичної та економічної нестабільності довгострокової стратегії публічного управління. Проте з поступовим розгортанням процесу розбудови держави, організаційно-правового оформлення структур управління, вдосконалення змісту повноважень органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування створюються реальні умови для переведення систем управління на якісно новий рівень.

Слід наголосити, що найближчими роками в Україні роль держави в управлінні вищою освітою буде значно вищою, ніж у країнах Європи. Зважаючи на це, саме держава в особі її органів має усвідомити необхідність реформування публічного управління вищою освітою і приведення його у відповідність до сучасних умов.

Усю відповідальність за початок і хід реформи публічного управління вищою освітою в Україні зобов'язані взяти на себе, насамперед, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки України. Якщо у виконавчої влади немає впевненості щодо реалізації окремих змін, то для відпрацювання моделей реформування публічного управління вищою освітою необхідно провести експеримент, який дав би відповіді, якщо не на всі, то на більшість запитань.

Насамперед, на нашу думку, реформування публічного управління вищою освітою має відбуватися шляхом виконання конкретно визначених дій. Саме тому є потреба в розробці, затвердженні й упровадженні Концепції реформування публічного управління вищою освітою в Україні.

Чітке визначення завдань, заходів, термінів і відповідальних виконавців, на нашу думку, сприятиме системному і ґрунтовному підходу під час реформування публічного управління вищою освітою. Це дозволить максимально акумулювати ресурси всіх органів державної влади, забезпечити поєднання зусиль, координацію і взаємодію під час визначення ефективних шляхів вирішення актуальних проблем.

Однією з основних проблем, яка потребує негайного вирішення, є проблема фінансування сфери вищої освіти, яка, до речі, зазначена і в нормативних документах.

Порівняно з європейськими країнами, Україна знаходиться в першій десятці країн із найвищим рівнем вкладення державних коштів у ВНЗ [2; с. 6]. Однак їх недостатність свідчить про неефективність існуючої моделі публічного фінансування вищої освіти.

Головна рада вищої освіти і науки являє собою виборний представницький орган і у своїй роботі керується принципами демократичності, незалежності, системності, компетентності, взаємодії з органами державної влади. До складу Головної ради вищої освіти і науки мають входити 35 членів, а саме: науково-педагогічні представники ВНЗ I–II рівнів акредитації, обраних Спілкою директорів ВНЗ I–II рівнів акредитації у кількості 2% від загальної кількості ВНЗ I–II рівнів акредитації (8 осіб); науково-педагогічні представники ВНЗ III–IV рівнів акредитації, обраних Конференцією ректорів ВНЗ у кількості 4% від загальної кількості ВНЗ III–IV рівнів акредитації (16 осіб); представники Національної академії наук України в кількості 5 осіб; студенти, обрані головами студентських парламентів ВНЗ у кількості 1% від кількості ВНЗ державної власності (6 осіб).

Головна рада вищої освіти і науки обирає зі свого складу президента і його заступника незалежно від їх посади і визначає порядок їх роботи. Членами ради не можуть бути ректори (директори) і проректори ВНЗ, члени Державної служби з оцінки якості вищої освіти, президент і віце-президенти Національної академії наук. Каденція Головної ради вищої освіти і науки починається з 1 січня і триває 5 років.

Реформування системи публічного управління, обумовлене реалізацією в країні децентралізаційної стратегії, вимагає зміни і стратегії адміністративного реформування в Україні, що пов'язано з адаптацією української системи до європейських стандартів управління та ратифікацією Україною угоди про європейську асоціацію [2].

Європейська модель публічного управління для України потребує зміни базових завдань:

- мети, ролі, функцій, процедур діяльності, структури органів влади;
- децентралізації влади з відповідним розподілом прав та обов'язків між виконавчою владою та вищим навчальним закладом;
- підвищення якості діяльності за рахунок використання новітніх інформаційних технологій, системи державної служби;
- напрацювання інноваційних соціальних і гуманітарних аспектів управління;
- прийняття належного законодавчого та нормативно-правового підґрунтя;
- впровадження інструментів сталого розвитку економіки, спрямованої на забезпечення добробуту населення;
- відновлення довіри в населення до органів влади;
- забезпечення взаємодії між владою та інститутами громадянського суспільства [3].

Досвід європейських країн щодо модернізації публічного управління доводить, що досягнення ефективності в такому реформуванні можливе лише завдяки розробці концептуальних засад реформування публічного адміністрування, що відповідають сучасним вимогам та перспективам розвитку суспільства на засадах сталого розвитку. Вихідними концептами зміни акцентів такого реформування є:

- невторчання органів виконавчої влади в життєву сферу суспільства;
- мінімізація регуляторного впливу на бізнес-середовище;
- зміна вектору діяльності органів виконавчої влади з адміністративно-розпорядчого на сервісне з дотриманням принципу верховенства права;
- упорядкування важелів впливу за соціально важливими процесами для органів виконавчої влади, коли це необхідно та виправдано.

На нашу думку, реформуванню системи публічного управління має передувати створення ефективних механізмів публічної адміністрації, що надасть можливість впровадити нові ефективні моделі управління, створити раціональну та стабільну систему вищої освіти, здійснити ефективний розподіл функцій і повноважень між органами державної влади та вищими навчальними закладами, надати широке коло якісних управлінських та адміністративних послуг громадянам, забезпечити розвиток вищих навчальних закладів, створити професійну, політично нейтральну, відповідальну та авторитетну публічну службу та укріпити партнерські відносини між державою та громадянами.

На нашу думку, значні переваги під час реформування публічного управління вищою освітою в Україні має методологія соціально-організаційного проектування, що дозволяє суб'єктам публічного управління вищою освітою більш ефективно здійснювати аналітичні, організаційно-управлінські та консультативно-методичні функції. Дана методологія сприятиме комплексному вирішенню наявних проблем і забезпечить створення єдиної системи реформування державного управління вищою освітою, яка має виходити із центральних органів влади шляхом розробки стратегії, а реалізовуватися регіональними органами публічного управління шляхом досягнення мети та виконання завдань цієї стратегії.

Сутність соціально-організаційного проектування полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні можливостей упровадження цілеспрямованих організаційних змін у соці-

альних системах і соціальних інститутах, яке застосовується під час вирішення конкретних управлінських проблем. Його зміст також полягає в розробці таких організаційних елементів і відносин у створюваній (модельованій) системі, за реалізації яких організаційне ціле, що виникло, характеризувалося б високою надійністю, стійкістю та економічністю.

Висновки. Таким чином, проведений нами аналіз сучасного стану публічного управління вищою освітою в Україні виявив наявність ряду проблем, які потребують негайного вирішення, з урахуванням європейського досвіду, що набуває особливого значення, зважаючи на євроінтеграційні прагнення нашої держави.

У результаті проведеного дослідження було науково обґрунтовано концептуальні засади реформування публічного управління вищою освітою в Україні на основі узагальнення європейського досвіду і можливості його адаптації, що спрямовані на вдосконалення правової, організаційної та функціональної складників публічного управління вищою освітою, правового забезпечення та експертно-аналітичного супроводу розробки та прийняття управлінських рішень з формування і реалізації публічного управління вищою освітою. Ці заходи полягають у законодавчому закріпленні практики прийняття та реалізації дворічних програм розвитку вищої освіти в Україні зі щорічним звітом про їх виконання на Парламентських і регіональних слуханнях з питань вищої освіти; узгодженні документів програмного характеру з нормативними актами органів влади; надання Департаменту організаційно-аналітичного забезпечення і взаємодії із засобами масової інформації та громадськими об'єднаннями функцій щодо стратегічного програмування і прогнозування розвитку сфери вищої освіти і публічного управління нею; створення Головної ради вищої освіти і науки як національного колегіального органу громадського самоврядування у сфері вищої освіти, яка має стати експертом уряду щодо основних питань розвитку вищої освіти в Україні.

У зв'язку з вищезазначеним перспективи подальших наукових розвідок у сфері реформування системи публічного управління вищою освітою на основі європейського досвіду визначаються, передусім, теоретико-методологічним і науково-експертним забезпеченням відповідних процесів оновлення нормативно-правового забезпечення, організаційної структури і функціональної компоненти органів публічного управління вищою освітою.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / за заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене; Запоріз. держ. інж. акад. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.

2. Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Х.: Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2011. № 1 (5). 196 с.

3. Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Х.: Вид-во «ДокНаукДержУпр». Спеціальний випуск. Червень, 2013. 272 с.

КОНЦЕПЦІЇ МАРКЕТИНГУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ РОЗВИТКОМ ПРИРОДНО-ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНІВ

MARKET CONCEPTS IN PUBLIC GOVERNMENT BY DEVELOPMENT OF NATURAL AND ECONOMIC POTENTIAL OF REGIONS

У статті розглянуто особливості, організаційно-функціональні та теорико-методичні засади концепції маркетингу в державному управлінні розвитком природно-економічного потенціалу регіонів. Обґрунтовано необхідність маркетингу як важливої складової частини державного управління. Опрацьовано основні елементи концепції маркетингу в державному управлінні розвитком природно-економічного потенціалу регіонів: цілі, принципи, методи, стратегії маркетингу. Визначено, що основною маркетинговою метою управління регіоном є задоволення потреб цільових сегментів регіонального ринку. Доведено, що досягнення стратегічних цілей розвитку природно-економічного потенціалу регіонів залежить від якісно розроблених регіональних маркетингових стратегій державним управлінням.

Ключові слова: регіон, природно-економічний потенціал, державне управління, розвиток, концепції маркетингу.

В статье рассмотрены особенности, организационно-функциональные и теорико-методические основы концепции маркетинга в государственном управлении развитием природно-экономического потенциала регионов. Обоснована необходимость маркетинга как важной составляющей в государственном управлении. Проработаны основные элементы концепции маркетинга в государственном управлении развитием природно-экономического потенциала регионов: цели, принципы, методы, стратегии

маркетинга. Определено, что основной маркетинговой целью управления регионом является удовлетворение потребностей целевых сегментов регионального рынка. Доказано, что достижение стратегических целей развития природно-экономического потенциала регионов зависит от качественно разработанных региональных маркетинговых стратегий государственным управлением.

Ключевые слова: регион, природно-экономический потенциал, государственное управление, развитие, концепции маркетинга.

The article discusses the features and functionality of organizational and methodological principles theory concept of marketing in government and economic development of the natural potential. The necessity of marketing as an important component in public administration is substantiated. Processed main elements of the concept of marketing in government development of natural and economic potential of the regions: the goals, principles, methods, marketing strategies. It is determined that the main marketing objective of regional management is to meet the needs of the target segments of the regional market. It is proved that achievement of strategic goals of development of natural and economic potential of regions depends on qualitatively developed regional marketing strategies by public administration.

Key words: region, natural-economic potential, state management, development, marketing concept.

УДК 338.26(477): 352

Горбик В.М.

кандидат наук з державного управління,
генеральний директор
Державного підприємства
«Спеціалізоване лісгосподарське
підприємство «Київоблагроліс»

Постановка проблеми у загальному вигляді.

Серед сучасних проблем державного управління природно-економічним потенціалом регіонів особливої гостроти набувають кризові явища в економіці регіонів України, низька ефективність впровадження державних та регіональних програм із соціально-економічного розвитку територій через недостатність фінансових, матеріальних та інших ресурсів. Особлива роль у вирішенні зазначеного питання має відводитися державному управлінню, а також використанню місцевих актів і зміцненню внутрішнього природно-економічного потенціалу регіонів. Слід зазначити, що здійснення органами державного управління маркетингових заходів може бути ефективним лише за тісної співпраці влади, бізнесу та населення регіону.

Аналіз останніх досліджень і публікацій за напрямом досліджень свідчить, що значна увага приділялась обґрунтуванню концепції маркетингу в державному управлінні, шляхам розв'язання теоретичних проблем та визна-

ченню пріоритетів комплексного розвитку природно-економічного потенціалу регіонів України.

Зокрема, проаналізовано теоритичний та практичний інтерес серед таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як: С. Єрємеєв [4], С. Силина [7], А. Старостіна [8] та інші. Окремий пласт наукових досліджень присвячений визначенню місця маркетингу в системі державного та регіонального управління. Так, Є. Ромат діагностує проблематику застосування маркетингових інструментів у державному управлінні [6], а на особливостях застосування маркетингових технологій в управлінні соціально-економічним розвитком регіонів акцентує увагу О. Дейнека [2].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Але поза увагою дослідників залишилось питання узагальнення концепції маркетингу в державному управлінні розвитком природно-економічного потенціалу регіонів, також потребують більш детального дослідження місце та роль маркетингу

в розвитку природно-економічного потенціалу регіонів, умови та особливості застосування інструментів і технологій маркетингу в державному управлінні.

Мета статті – розгляд концепції маркетингу в державному управлінні розвитком природно-економічного потенціалу регіонів, виявлення особливостей формування органами державної політики у сфері розвитку природно-економічного потенціалу регіонів з використанням інструментів та технологій маркетингу.

Виклад основного матеріалу. У процесі дослідження виходимо з положення, що сучасні умови розвитку суспільства, що супроводжуються зростанням конкуренції за ресурси, споживача, ринки збуту, об'єктивізують потребу формування новітніх маркетингових стратегій розвитку регіонів, розробки та реалізації їхньої спеціальної просторової політики. Саме регіон, його природоресурсне забезпечення, соціально-економічний, інфраструктурний потенціал визначають конкурентні позиції в боротьбі за інвестиції, за залучення ресурсів, що можуть бути спрямовані на вирішення проблем населення.

Сьогодні в Україні формується конкурентне середовище і з'являється можливість на основі маркетингових досліджень виявити, сформувані та реалізувати конкурентні переваги регіону, які дозволять активізувати їх соціально-економічний розвиток. Змінюється філософія державного управління та цілі розвитку регіонів України, які для підвищення своєї конкурентоспроможності намагаються сформувані у своїх межах якісне середовище для проживання, праці та соціальної реалізації населення, привабливий та інвестиційно сприятливий підприємницький регіон [1, с. 43].

Необхідність концепції маркетингу в державному управлінні розвитком природно-економічного потенціалу регіонів зумовлюється тим, що вона сприяє розкриттю потенційних можливостей регіону, визначає напрями завоювання ринкових позицій, дає змогу вивчати та прогнозувати стан і розвиток ринку й на цій основі розробляти програми соціально-економічного розвитку регіону. Згідно з концепцією маркетингу в державному управлінні регіону довгострокові цілі можуть бути досягнуті тільки завдяки дослідженню потреб споживачів, тому вона зобов'язує:

- вивчати не потужності виробництва, а потреби ринку й розробляти плани їх задоволення;
- погоджувати цілі й ресурсні можливості регіону;

- оцінювати зовнішні впливи на територію;
- орієнтуватися на довгострокову перспективу.

Одним із головних завдань концепції маркетингу є вирішення проблем регіону як системи. Можна виділити такі маркетингові принципи в державному управлінні природно-економічним потенціалом регіонів:

- системність – маркетинг спрямований на зміцнення благополуччя регіону, господарюючих суб'єктів і населення;
- цільова спрямованість – маркетинг повинен сприяти досягненню стратегічних цілей і вирішенню конкретних завдань;
- плановість – визначає обов'язковість планування маркетингової діяльності в державному управлінні;
- інноваційність – визначає використання нововведень у державному управлінні регіоном;
- гнучкість – встановлює необхідність швидкої та адекватної реакції на динамічно мінливі умови діяльності і вплив факторів зовнішнього середовища;
- комплексність – передбачає постійний та всебічний облік і аналіз усіх факторів зовнішнього та внутрішнього середовища, що визначають діяльність регіону в конкретних умовах, що забезпечує необхідну адекватність його маркетингової пропозиції основними параметрами ринку;
- змагальність (конкуренція) – передбачає формування конкурентних переваг регіону;
- стимулювання – припускає управління мотивами людських вчинків, оскільки не навчившись керувати ними, не можна управляти суспільними процесами;
- партнерство – означає формування довготривалих відносин з потенційними споживачами;
- принцип глобалізації – націлює на постійний пошук нових ринків [3, с. 79].

Створення концепції маркетингу в державному управлінні – це насамперед встановлення цілей, пріоритетів, принципів, методів, стратегій, вибір і аналіз альтернатив; розробка планів, програм розвитку природно-економічного потенціалу регіону.

Під час визначення цілей головна увага державного управління має приділятися тим напрямам і параметрам розвитку, які відображають об'єктивні потреби, ресурсні можливості й бажаний стан розвитку природно-економічного потенціалу регіону в майбутньому. Тому вирішальну роль у визначенні цілей управління розвитком регіону відіграють такі фактори: об'єктивні потреби регіональної соціально-економічної системи, які визнача-

ють напрями майбутнього розвитку регіону; ресурсні можливості для їх задоволення, які фіксують досяжні рівні задоволення потреб; регіональне управління, при якому розподіл ресурсів і досягнення задоволення потреб узгоджуються із системою цінностей.

У концепції маркетингу в державному управлінні центральне місце займає система методів дослідження розвитку природно-економічного потенціалу регіону. Маркетингу в державному управлінні притаманні як загальнонаукові, так і специфічні методи, в основі яких лежать загальні методи пізнання природно-економічного потенціалу регіону. Загальним методом є матеріалістична діалектика, спираючись на визнання об'єктивного характеру явищ, процесів, взаємозв'язку і взаємозумовленості, регіон розглядається як обов'язкова і конкретна ланка в нескінченному ланцюзі зв'язків, що визначає його залежність від інших предметів [9, с. 118].

Використання діалектичного методу маркетингу в державному управлінні припускає вивчення регіону в його розвитку (виникнення, становлення, функціонування і визначення можливих перспектив у майбутньому). Усі методи, використовувані в концепції маркетингу в державному управлінні, можна поділити на кількісні та якісні. Методи кількісних досліджень у державному управлінні застосовуються для отримання статистично достовірних даних щодо тієї чи іншої проблеми, розвитку природно-економічного потенціалу регіону. Особливе значення в маркетинговому управлінні належить якісним методам, оскільки більшість досліджень стосується споживачів регіону.

Концепція маркетингу в державному управлінні розвитком природно-економічного потенціалу регіонів визначається сукупністю функціональних завдань маркетингу, що розв'язуються послідовно і у взаємозв'язку відповідно до логіки здійснення управлінської діяльності в рамках розвитку природно-економічного потенціалу регіону. Вони включають три блоки: аналітично-оціночні – дослідження та сегментація ринку, дослідження споживачів, дослідження конкурентів регіону; планово-стратегічні – стратегія вибору ринку, стратегія освоєння ринку, стратегія стимулювання ринку, стратегія просування регіону; результуючі – маркетингові плани, маркетингові програми, маркетингові проекти розвитку регіону [7, с. 34].

Усі три блоки обов'язкові до виконання, оскільки без аналізу й оцінки природно-економічного потенціалу регіону, обліку внутрішніх ресурсів регіону обґрунтований вибір стратегії маркетингу неможливий, а її практична реалізація без спланованих і організованих

цілеспрямованих дій державного управління, швидше за все, не дасть потрібного ефекту.

Інструментами маркетингу в державному управлінні природно-економічним потенціалом регіоном є реклама, брендинг, розвиток регіональної символіки, інтернет-комунікації, виставково-ярмаркова діяльність. Основна мета концепції маркетингу в державному управлінні спрямована на задоволення потреб населення та створення позитивного іміджу регіону для внутрішніх і зовнішніх споживачів, підвищення конкурентоздатності регіону, підвищення ефективності господарської діяльності в регіоні та рівня і якості життя населення.

Таким чином, концепція маркетингу в державному управлінні може стати ефективним інструментом розвитку інтегрованих взаємозв'язків регіональних суб'єктів, оскільки застосування даної концепції дозволяє здійснювати збір інформації, що стосується можливостей виробництва регіону на мікрорівні й потреб регіонального ринку. Інакше кажучи, маркетинг у державному управлінні повинен орієнтуватися на формування таких сприятливих умов, які здатні підвищити рівень якості регіонального продукту, реалізація повинна бути спрямована на здійснення пошуку потенційних споживачів регіонального продукту і виведення регіону на лідируючі позиції на рівні міжрегіонального поділу праці з метою підвищення якості життя населення [3, с. 84].

Особливе місце в реалізації маркетингу займають органи територіальної влади та органи місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на те, щоб створювати, підтримувати розвиток природно-економічного потенціалу регіону. Державне управління визначає так звані плюси зростання регіону і на основі використання інструментів індикативного регулювання зумовлює специфіку маркетингової діяльності.

Маркетинг у державному управлінні спрямований на забезпечення рівних конкурентних умов функціонування, здійснення підтримки господарської діяльності підприємств регіону шляхом кредитування, надання податкових пільг, субсидіювання, державних замовлень і дотування, а також здійснення регулювання діяльності природних монополій та контролю цін на товар.

Висновки. Таким чином, концепція маркетингу в державному управлінні є ефективним інструментом розвитку природно-економічного потенціалу регіону. Для цього необхідна орієнтація регіональної маркетингової політики на створення сприятливого клімату, необхідного для забезпечення високої якості регіонального продукту, пошук потенційних

споживачів і виведення регіону на лідируючі позиції на рівні міжрегіонального поділу з метою підвищення якості життя населення.

Практика засвідчує, що органи державного управління, реалізуючи технології маркетингу, можуть застосовувати спеціальні методи маркетингових досліджень, які передбачають проведення ресурсного аналізу, моніторингу соціально-економічного стану, конкурентних переваг адміністративно-територіального утворення, дослідження споживчого ринку, комплексного маркетингового аналізу регіональних та муніципальних проектів і програм; здійснювати опитування різних цільових груп (підприємців, інвесторів, мешканців регіону, туристів та ін.) щодо перспектив розвитку природно-економічного потенціалу регіону і на цій основі розробляти «ідеальне» бачення розвитку регіону, формувати цілі та стратегії їхнього досягнення з виявленням пріоритетів регіонального розвитку; визначати різноманітні інструменти та здійснювати підготовку заходів щодо їхньої реалізації.

Застосування засобів регіонального маркетингу дасть можливість органам регіонального управління враховувати зміни і тенденції розвитку регіону в зовнішньому середовищі; координувати процес прийняття рішень з урахуванням потреб різних цільових груп; забезпечувати узгодження комплексу пропонованих послуг з потребами їхніх споживачів; ефективно використовувати наявний соціально-економічний та інноваційний потенціал регіону з метою поліпшення іміджу території; забезпечувати зміцнення позицій регіону на ринках; сприяти залученню громадськості до прийняття важливих рішень щодо регіонального розвитку.

Напрямом подальших досліджень має бути аналіз можливостей адаптації чинного функціонально-структурного забезпечення регіональних органів влади до маркетингової ідеології державного управління регіоном.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Буднікевич І.М. Напрямки використання інструментів класичної концепції муніципального маркетингу в забезпеченні конкурентоспроможності міста. *Маркетинг і менеджмент інновацій*. 2011. № 3 Т. 2. С. 41–49.
2. Дейнека О.І. Маркетинг регіону: сучасні тенденції, проблеми та перспективи. *Соціально-економічні дослідження в перехідний період*. 2004. Вип. 3. Ч. 1. С. 377–382.
3. Дубницький В.І., Даніліна Н.В. Розроблення комплексу територіального маркетингу для підвищення соціально-економічного потенціалу промислових міст старопромислового регіону. *Маркетинг і менеджмент інновацій*. 2012. № 4. С. 81–89.
4. Еремеев С.Н. Формирование и совершенствование механизма управления имиджем региона. *Проблемы теории и практики управления экономическими системами*. М.: Изд-во РАГС, 2008. С. 221.
5. Окландер М.А. Проблемы формирования маркетинговой стратегии страны. К.: Наук. думка, 2002. С. 168.
6. Ромат Є.В. Маркетинг у державному управлінні. *Маркетинг в Україні*. 2003. № 4. С. 32–35.
7. Силина С. Маркетинговая концепция управления региональным развитием. *Маркетинг*. 2004. № 1. С. 29–42.
8. Старостіна А.О., Мартов О.Є. Регіональний маркетинг: суть та особливості становлення в Україні. *Маркетинг в Україні*. 2004. № 3. С. 55–57.
9. Старцев Ю.Н. Территориальный маркетинг: учеб. пособие. Челябинск: Челяб. гос. ун-т, 2004. С. 285.

ТЕОРЕТИЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ РОЗРОБКИ ПАСПОРТУ ЗАГРОЗ НАЦІОНАЛЬНИМ ІНТЕРЕСАМ У СФЕРІ БІОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

THEORETICAL JUSTIFICATION OF WRITING NATIONAL PASSPORT OF THREATS TO NATIONAL INTERESTS IN THE FIELD OF BIOSECURITY

У статті розглянуто актуальні державно-управлінські аспекти розробки паспортів загроз національним інтересам держави у сфері біологічної безпеки. Проведено аналіз теоретичних засад розробки цих паспортів. Представлено етапи розробки, розкрито структуру та зміст паспорта загроз національним інтересам держави у сфері біологічної безпеки. Розглянуто окремі питання моніторингу та оцінки загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки. Обґрунтовано необхідність розробки паспортів загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки для удосконалення державного управління.

Ключові слова: національна безпека, національні інтереси у сфері біологічної безпеки, паспорт загроз, моніторинг загроз, державне управління у сфері біологічної безпеки.

В статье рассмотрены актуальные государственно-управленческие аспекты разработки паспортов угроз национальным интересам государства в сфере биологической безопасности. Проведен анализ теоретических основ разработки таких паспортов. Представлены этапы разработки, раскрыта структура и содержание паспорта угроз национальным интересам государства в сфере биологической безопасности. Рассмотрены отдельные

вопросы мониторинга и оценки угроз национальным интересам в сфере биологической безопасности. Обоснована необходимость разработки паспорта угроз национальным интересам в сфере биологической безопасности для совершенствования государственного управления.

Ключевые слова: национальная безопасность, национальные интересы в сфере биологической безопасности, паспорт угроз, мониторинг угроз, государственное управление в сфере биологической безопасности.

The article reviews the current aspects of writing national passport of threats to national interests in the field of biosecurity. The article provides the analysis of the theoretical basis for the creation of passport of threats to national interests in the field of biosecurity. It explicates the structure and content of a passport of threats to national interests in the field of biosecurity. Some issues of monitoring and evaluation of threats to national interests in the field of biological safety are considered. In particular in order to monitor threats in the relevant area, it has been proposed a new structure of the passport of threats to national interests in the field of biosecurity.

Key words: national security, national biosecurity interests, passport of threats, threat monitoring, public management of biosecurity.

УДК 351.86:502/504

Губар О.В.

аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою Національної академії державного управління при Президенті України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Внаслідок посилення впливу на стан національної безпеки зовнішніх і внутрішніх деструктивних чинників, поряд з моніторингом загроз національним інтересам держави у фінансовій, економічній, продовольчій, соціальній та інших сферах, важливого значення для забезпечення національної безпеки України набуває питання моніторингу загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки.

Законом України «Про основи національної безпеки» до основних функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки віднесено постійний моніторинг впливу на національну безпеку процесів, що відбуваються в різних сферах державного управління, а також прогнозування змін, що спостерігаються в цих сферах та потенційних загроз національній безпеці [1].

В умовах швидкої глобалізації існує необхідність вжиття адекватних заходів для захисту національних інтересів у сфері біологічної безпеки від зовнішніх і внутрішніх загроз. Зрозуміло, що неспроможність держави адекватно реагувати на виклики і загрози в зазначеній сфері, може призвести до її ослаблення та деградації [2, с. 16].

Постійне розширення спектру загроз внаслідок ускладнення безпекової та соціально-економічної ситуації обумовлює необхідність проведення наукових досліджень теоретичних аспектів розробки паспортів загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки в контексті удосконалення державного управління у сфері біологічної безпеки, для забезпечення своєчасного виявлення, попередження та нейтралізації загроз національним інтересам в зазначеній сфері.

Виникненню загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки передують погіршення соціально-економічного стану суспільства, що породжує прагнення індивідів і соціальних груп задовольнити свої потреби за допомогою об'єктів і засобів, якими інші індивіди і групи також намагаються реалізувати свої інтереси. Дію біологічних ризиків посилюють ризики небіологічного походження, такі, як: загострення воєнно-політичної ситуації; несприятливі соціально-економічні зміни; недосконалість чинного законодавства тощо.

Тому існує необхідність розробки та впровадження в практику державного управління методик, що уможливить суб'єктам забезпечення біологічної безпеки оперативно іденти-

фікувати небезпеки для захисту національних інтересів у сфері біологічної безпеки, здійснювати моніторинг загроз та адекватно реагувати на них.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Теоретичні підходи щодо розробки паспортів загроз національній безпеці розглянуто в роботах В. Абрамова, П. Дмитрук, Р. Марутян, Г. Ситника, М. Шевченка, Л. Шепілової, та ін. Теоретичним аспектам побудови паспортів загроз економічній, продовольчій, прикордонній, духовній безпеці висвітлено в роботах З. Бондар, С. Завгородньої, О. Пугача, А. Махнюка, О. Кириченко, А. Маслова та ін. Теоретичні підходи щодо побудови паспортів загроз підприємства розглянуто в роботах О. Яременка, О. Бурбело та ін. Розгляду питань побудови паспортів геостратегічного потенціалу держави присвячено роботи В. Богданович, А. Висідалко та ін. Теоретичним питанням розробки паспортів екологічної безпеки видів та екологічних паспортів присвячено роботи Т. Кривомаз, О. Баталова та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на вагомий науковий доробок зазначених вітчизняних та зарубіжних вчених, у відкритих джерелах відсутні комплексні дослідження, присвячені обґрунтуванню необхідності розробки та визначенню структури паспортів загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки.

Мета статті – обґрунтування необхідності розробки та визначення структури Паспорта загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки в контексті удосконалення державного управління.

Виклад основного матеріалу. Зважаючи на значний спектр загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки, що виникають в умовах глобалізації, існує необхідність розробки методики, що дасть змогу суб'єктам забезпечення біологічної безпеки оперативно ідентифікувати чинники, що становлять небезпеку для реалізації національних інтересів у сфері біологічної безпеки, здійснювати розробку та реалізацію регулюючих, координуючих і контролюючих державно-управлінських впливів для прогнозування, своєчасного виявлення, нейтралізації, моніторингу та оцінки загроз життєво важливим інтересам суспільства і держави у сфері біологічної безпеки.

Забезпечення необхідного рівня захищеності національних інтересів у сфері біологічної безпеки від зовнішніх і внутрішніх загроз можливо за умови своєчасного і коректного проведення аналізу характеру та масштабів реальних і потенційних загроз, міри захищеності національних інтересів, а також прогно-

зування негативних наслідків і визначення можливих збитків.

Вирішення комплексної проблеми удосконалення державного управління у сфері біологічної безпеки, зокрема щодо розробки та прийняття суб'єктами забезпечення біологічної безпеки державно-управлінських рішень, спрямованих на своєчасне виявлення, попередження та нейтралізацію загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки вимагає формалізації процесів ідентифікації загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки, їх класифікації, визначення переліку, оцінки можливих наслідків та засобів реагування на ці загрози. Ми підтримуємо думку багатьох вітчизняних вчених щодо можливості використання для формалізації процесу ідентифікації загроз паспорту загроз національній безпеці, запропонованого Г. Ситником.

У вітчизняній науковій літературі під паспортом загроз національній безпеці розуміють комплексний аналітичний документ, що передбачає оцінку подій, явищ, процесів та інших чинників, що створюють небезпеку реалізації життєво важливих національних інтересів, характеристику їх можливого розвитку (масштаб, тенденції розвитку, можливі наслідки для національної безпеки тощо), а також визначення основних організаційно-правових та інших механізмів діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки щодо реагування на загрози (моніторинг, превентивні дії, локалізація тощо).

Паспорт загроз національній безпеці розробляється на підставі проведення комплексної оцінки даних та використовується у процесі державного управління під час підготовки висновків, пропозицій, рекомендацій щодо реагування на загрози національним інтересам у різних сферах життєдіяльності суспільства [3, с. 536]. Паспортизація загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки є передумовою формалізації процесу ідентифікації загроз, впровадження системи моніторингу, розробки та прийняття суб'єктами забезпечення біологічної безпеки державно-управлінських рішень, спрямованих на прогнозування, виявлення, локалізацію, нейтралізацію загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки.

Водночас розробка паспортів загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки є важливою передумовою впровадження ефективної системи аналізу та моніторингу названих загроз, адекватних середовищу формування і реалізації національних інтересів у зазначеній сфері.

Паспорт загроз [2, с. 29] національним інтересам у сфері біологічної безпеки (далі – паспорт) може містити загальну характеристику загрози, характеристику її можливого розвитку, інформацію щодо порядку дій суб'єктів забезпечення біологічної безпеки в разі необхідності реагування на загрозу.

У паспорті загрози з урахуванням можливих явищ, подій, процесів та інших чинників, що становлять небезпеку для реалізації життєво важливих національних інтересів України у сфері біологічної безпеки зазначається назва загрози. Вона має відображати сутність загрози національним інтересам у сфері біологічної безпеки з урахуванням можливих явищ, подій, процесів, що створюють небезпеку для реалізації життєво важливих національних інтересів.

Перший розділ паспорта може містити загальну характеристику загрози та інформацію щодо її постійних ознак. У цьому розділі відображається: структура, об'єкти та джерела загрози. Визначається структура загрози національним інтересам у сфері біологічної безпеки, описуються її складники, здійснюється аналіз явищ, подій, процесів та інших чинників, що створюють небезпеку для реалізації життєво важливих національних інтересів у сфері біологічної безпеки.

Основними чинниками, що обумовлюють ієрархію небезпек реалізації життєво важливих національних інтересів у сфері біологічної безпеки та формують загрози загальнодержавного рівня, як і в інших сферах життєдіяльності суспільства, можна віднести: порушення прав і свобод людини, загрози суспільно-політичній стабільності, загрози соціально-економічному розвитку; загрози міжнародній стабільності та регіональній безпеці; загрози державній безпеці та обороноздатності; загрози навколишньому середовищу; загрози духовним і культурним цінностям.

Вітчизняні та зарубіжні вчені до переліку біологічних загроз відносять такі фактори та процеси, що відбуваються у природі та суспільстві: природні резервуари патогенних мікроорганізмів; неконтрольоване поширення живих мікроорганізмів, особливо генетично модифікованих, з невідомим механізмом впливу на екосистеми; масові спалахи інфекційних хвороб (епідемії, епізоотії, епіфітотії) природного походження; аварії та диверсії на об'єктах, що працюють з патогенними мікроорганізмами; використання мікроорганізмів та екопатогенів у військових та терористичних цілях та ін. У концепції біологічної безпеки держав-учасниць СНД до основних біологічних загроз віднесено: інфекційні

захворювання, що мають масовий характер (спалахи, епідемії, епізоотії, поява нових маловивчених інфекцій); застосування трансгенів у різних сферах життєдіяльності суспільства; неконтрольоване вивільнення або розповсюдження живих організмів з невстановленим механізмом впливу на екосистему; природні та техногенні катастрофи, аварії на біологічно небезпечних об'єктах і виробництвах; професійні інфекційні захворювання, можливі в результаті внутрішньолабораторного зараження; використання біологічних засобів ураження з терористичною метою, диверсії на біологічно небезпечних об'єктах або під час ведення бойових дій [5].

Об'єкти загрози визначаються відповідно до її спрямованості щодо реалізації національних інтересів у сфері біологічної безпеки. Об'єктами загрози можуть бути життя і здоров'я громадян, соціальної групи, населення регіону, народу України.

Відповідно до спрямованості загрози проти реалізації національних інтересів у сфері біологічної безпеки визначаються об'єкти загрози. Зазначаються явища, процеси, суб'єкти, що створюють небезпеку для реалізації національних інтересів у сфері біологічної безпеки, тобто джерела загроз. До основних джерел біологічних загроз можна віднести інфекційні захворювання, що мають тенденцію до епідемічного/епізоотичного розповсюдження; природні осередки та природні резервуари збудників небезпечних та особливо небезпечних захворювань; біологічно небезпечні об'єкти; біологічний тероризм, застосування біологічної зброї та ін. [6].

Другий розділ має містити інформацію щодо прогнозу розвитку загрози національним інтересам у сфері біологічної безпеки. У цьому розділі зазначається масштаб загрози, можливі наслідки її реалізації, а також прогноз розвитку загрози. Для визначення масштабу загрози зазначається просторовий розподіл чинників (зовнішніх та внутрішніх), здатних перешкоджати реалізації національних інтересів у сфері біологічної безпеки та їх наслідки. Крім того, наводиться інформація щодо причин виникнення та розвитку подій, явищ, процесів, інших чинників, що породжують небезпеку реалізації національних інтересів у сфері біологічної безпеки.

Описується динаміка розвитку та переростання загрози із потенційної в реальну. За масштабами виділяють глобальні, регіональні, локальні зовнішні чинники, а також загальнонаціональні, регіональні, і локальні внутрішні чинники. Глобальні зовнішні загрози охоплюють світовий простір, їхньою важливою

ознакою є транскордонний характер, а також неможливість запобігання їм або їх нейтралізації окремою державою. Регіональні зовнішні загрози стосуються одного або кількох сусідніх регіонів, для них характерна спорідненість джерел загроз та впливу на міжнародну і національну безпеку суб'єктів міжнародних відносин, розміщених у регіоні. Локальні зовнішні загрози обмежені у просторі, визначаються станом двосторонніх відносин. Загальнонаціональні внутрішні загрози стосуються всіх об'єктів національної безпеки, наслідки їх впливу поширюються на всю територію країни. Такі загрози можуть проявлятися в одній або кількох сферах життєдіяльності суспільства та держави. Регіональні внутрішні загрози стосуються окремих регіонів країни і зазвичай перешкоджають реалізації національних інтересів в окремій сфері. Локальні внутрішні загрози обмежені в просторі, характеризуються проявом в одній або кількох сферах життєдіяльності суспільства. Також у цьому розділі визначаються тенденції розвитку загрози, зазначаються причини можливого перебігу подій від зародження проблем, загострення до врегулювання або ліквідації наслідків. Здійснюється якісно-кількісний опис процесу розвитку загрози, що уможливорює виявити переростання потенційної загрози в реальну.

Прогноз можливих наслідків реалізації загрози здійснюється на підставі аналізу тенденції розвитку загрози, а також об'єктивних даних її моніторингу. Здійснюється орієнтовна оцінка можливих наслідків впливу загрози на реалізацію життєво важливих національних інтересів у сфері біологічної безпеки. На підставі проведення такої оцінки здійснюється побудова ієрархії загроз, що необхідно для раціонального розподілу наявних ресурсів для виявлення, прогнозування, нейтралізації, зниження рівня загрози та запобігання їй у процесі стратегічного планування, необхідного для забезпечення біологічної безпеки. Також дається прогноз наслідків реалізації загрози для реалізації життєво важливих національних інтересів у сфері біологічної безпеки в короткостроковій, середньостроковій та довгостроковій перспективі.

Третій розділ має містити інформацію щодо попереднього планування застосування суб'єктами забезпечення біологічної безпеки наявних засобів для реагування на загрозу. У цьому розділі визначаються суб'єкти забезпечення біологічної безпеки, ресурсне забезпечення та порядок дій суб'єктів забезпечення біологічної безпеки в разі необхідності нейтралізації загрози. Визначаються способи і методи

нейтралізації загроз. Висвітлюються завдання суб'єктів забезпечення біологічної безпеки, питання координації їхньої діяльності, ресурсне забезпечення.

Зазначаються суб'єкти, які відповідно до чинних нормативно-правових актів зобов'язані вживати заходи щодо нейтралізації загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки. Коротко зазначаються основні функції, завдання, повноваження, сфери відповідальності суб'єктів забезпечення біологічної безпеки щодо виявлення, прогнозування, нейтралізації загроз.

З урахуванням норм чинного законодавства описуються основні функції, завдання, повноваження, сфера відповідальності, особливості діяльності суб'єктів забезпечення біологічної безпеки щодо виявлення, прогнозування, запобігання, нейтралізації загроз. Визначаються особливості організації фінансового, матеріально-технічного, інформаційного забезпечення, можливості залучення в разі необхідності додаткових сил і засобів. Зазначаються особливості організації та планування ресурсного забезпечення діяльності суб'єктів забезпечення біологічної безпеки, можливість залучення додаткових сил і засобів нейтралізації загроз.

Порядок дій суб'єктів забезпечення біологічної безпеки, в тому числі підпорядкованих їм та тих, що можуть залучатися додатково, їх розподіл та порядок використання. Способи та методи нейтралізації загроз мають узгоджуватися з результатами оцінки масштабу, тенденцій розвитку, можливих наслідків нейтралізації загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки.

За результатами постійного моніторингу загроз мають вноситися зміни і доповнення до чинних нормативно-правових актів, на яких ґрунтується планування, організація, координація та контроль діяльності суб'єктів забезпечення біологічної безпеки. Предметом постійного моніторингу на всіх ієрархічних рівнях державного управління має бути оцінка масштабів, тенденцій розвитку, можливих наслідків впливу загрози або її складників на реалізацію національних інтересів у сфері біологічної безпеки.

Висновки. Удосконалення державного управління у сфері біологічної безпеки, зокрема в частині проведення моніторингу загроз національним інтересам в зазначеній сфері вимагає формалізації процесу ідентифікації загроз, основною передумовою якої є впровадження в практику державного управління паспорту загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки, а також здійснення

оцінки загроз та забезпечення адекватної нейтралізації.

Розробка та впровадження в практику державного управління паспортів загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки, їх приведення у відповідність до реального стану середовища формування та реалізації національних інтересів у сфері біологічної безпеки є важливою умовою удосконалення державного управління у сфері біологічної безпеки, зокрема, в частині розробки та реалізації регулюючих, координуючих, стимулюючих і контролюючих державно-управлінських впливів для прогнозування, своєчасного виявлення, нейтралізації, моніторингу та оцінки загроз життєво важливим інтересам суспільства і держави у сфері біологічної безпеки, створення ефективної системи моніторингу загроз національним інтересам, адекватних сучасному середовищу формування та реалізації національних інтересів у даній сфері.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 року № 964-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (дата звернення: 10.03.2018).

2. Обґрунтування концептуальних та організаційно-правових засад розробки паспортів загроз національній безпеці України: нав.-метод. посіб. / віт. кол.: Г.П. Ситник, В.І. Абрамов, В.А. Мандрагеля та ін.; за заг. ред. Г.П. Ситника. К.: НАДУ, 2012. 52 с.

3. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): підручник. К.: НАДУ, 2012. 544 с.

4. Глобальна та національна безпека: словник-довідник / уклад.: Г.П. Ситник, О.І. Пошедін, М.М. Шевченко, С.П. Завгородня, М.Г. Орел; за заг. ред. Г.П. Ситника. К.: НАДУ, 2016. 140 с.

5. Концепция биологической безопасности государств-участников Содружества Независимых Государств. Міжнародний документ від 15.03.2007 р. URL: <http://docplayer.ru/28616175-Koncepciya-biologicheskoy-bezopasnosti-gosudarstv-uchastnikov-sodruzhestva-nezavisimyh-gosudarstv.html>

6. Проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії біологічної безпеки та біологічного захисту на період до 2020 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації» URL: <https://www.apteka.ua/article/450025?print>

7. Маслова А.А. Моніторинг загроз розвитку суспільства в духовній сфері. Державне управління: теорія та практика. 2012. № 2.

8. Бондар З.К. Призначення, структура та зміст паспорту загроз продовольчій безпеці України. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 16. С. 80–84.

СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ КІБЕРЗАХИСТУ КРИТИЧНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ УКРАЇНИ

STRATEGIC MANAGEMENT DEVELOPMENT OF CYBERNETIC DEFENCE OF CRITICAL INFORMATIVE INFRASTRUCTURE OF UKRAINE

УДК 007.51 (477)

Жиляєв І.Б.

д. екон. наук, старший науковий співробітник

Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

Семенченко А.І.

д. наук з держ. упр., професор

Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

Мялковський Д.В.

здобувач

Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

Станіславський Т.В.

здобувач

Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

У статті розглянуто організаційно-правові механізми стратегічного управління розвитком кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури України, актуальність дослідження яких обумовлена динамікою зростання кількості та рівня кіберзагроз, невідповідністю державної політики та державного управління вимогам надійного та оперативного реагування на ці загрози, розривом та неузгодженістю між сукупністю концептуальних документів та їх реальною імплементацією, відсутністю дієвої координації та взаємодії складників національної системи кібербезпеки щодо кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури.

Ключові слова: кібербезпека, кіберзахист, критична інформаційна інфраструктура, стратегічне управління.

В статье рассмотрены организационно-правовые механизмы стратегического управления развитием киберзащиты критической информационной инфраструктуры Украины, актуальность исследования которых обусловлена динамикой увеличения количества и уровня киберугроз, несоответствием государственной политики и государственного управления требованиям надежного и оперативного реагирования

на эти угрозы, разрывом и несогласованностью между совокупностью концептуальных документов и их реальным внедрением, отсутствием действенной координации и взаимодействия составляющих национальной системы кибербезопасности и киберзащиты объектов критической информационной инфраструктуры.

Ключевые слова: кибербезопасность, киберзащита, критическая информационная инфраструктура.

The article deals with the organizational and legal mechanisms of strategic management of the development of the cybernetic defence of critical informative infrastructure in Ukraine, the relevance of which is due to the dynamics of quantitative and cyber threats growth, the incompatibility of state policy and public administration with the requirements for reliable and prompt response to these threats, the gap and inconsistency between the set of conceptual documents and their real implementation, lack of effective coordination and interaction of the components of the national cyber security system.

Key words: cybersecurity, cybernetic defence, critical informative infrastructure, strategic management.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасні загальносвітові тренди з розвитку базуються на широкому, повсюдному та динамічному впровадженні й застосуванні інформаційно-комунікативних технологій (ІКТ). Однак вони одночасно актуалізують проблему інформаційної безпеки та кіберзахисту (особливо для об'єктів критичної інформаційної інфраструктури), обумовлену збільшенням кількості та підвищенням складності кіберінцидентів, що посилюють ризики природного та техногенного характеру, агресією Російської Федерації, насамперед в цій сфері [1]. З метою успішного розв'язання цієї проблеми з урахуванням міжнародного досвіду та законодавства, особливостей національного розвитку розробляється публічна політика та здійснюється публічне управління у сфері кібербезпеки [2; 3].

В Україні останнім часом прийнято низку концептуальних нормативно-правових актів [1; 4; 5]. Однак актуальною залишається про-

блема їх реального впровадження та взаємоузгодженості, прискорення імплементації сукупності міжнародних документів, насамперед ЄС та НАТО (кількість яких стрімко збільшується¹), координованості дій та взаємодії основних об'єктів та суб'єктів кібербезпеки та кіберзахисту, відповідності їх вимогам надійного та оперативного реагування на комплекс загроз у цій сфері². Окрім того, формування національної системи кібербезпеки здійснюється вкрай повільно, що не відповідає сучасній військово-політичній обстановці та соціально-економічному стану України, загрози збільшуються, в тому числі через недосконалість публічного управління та адміністрування, особливо на стратегічному рівні.

При цьому, як показує практика провідних країн світу, в умовах суттєвої невизначеності та непередбачуваності функціонування систем публічного управління та адміністрування переваги мають, насамперед, методи стратегічного планування та управління.

¹ Всього на сайті документів європейського права EUR-Lex (станом на 30.05.2018 р.) розміщено 405 актів, які врегулювали питання кібербезпеки, зокрема, лише за січень-травень 2018 року – 89 нових актів (у 2017 році – 138 актів). <http://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1527708295257&text=cybersecurity&scope=EURLEX&type=quick&lang=en>.

² Недарма у схваленому 7 лютого 2018 року Палатою представників Конгресу США та внесеного до Сенату проєкті «Закону про співпрацю з Україною з питань кібербезпеки» (Ukraine Cybersecurity Cooperation Act), передбачено допомогу Україні в удосконаленні стратегії кібербезпеки, зокрема, щодо посилення захисту комп'ютерних мереж органів державної влади, зменшення залежності України від російських інформаційних та комунікаційних технологій, сприяння участі України в програмах обміну інформацією. Див.: S. 2455: Ukraine Cybersecurity Cooperation Act of 2018 <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2455/text>.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нормативно-правові аспекти системи кібернетичної безпеки розглядалися в працях К. Александера (Alexander K.), Дж. Ліпмана (Lipman, J), В. Мазурова, Р. Олдрича (Aldrich R.), Є. Старостиної, М. Шмітта (Schmitt M.), А. Щетилова. Серед вітчизняних науковців необхідно відмітити праці В. Бурячка, Р. Грищука, Ю. Даника, О. Довганя, Д. Дубова, В. Петрова, Т. Тропініної та ін.

Але в Україні досліджень з питань кібербезпеки взагалі та зокрема щодо стратегічного управління розвитком національної системи кібербезпеки недостатньо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У загальній проблемі забезпечення кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури особливо актуальною є проблема розробки та впровадження організаційно-правових механізмів стратегічного управління розвитком кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури України з урахуванням міжнародного досвіду в цій сфері, насамперед країн НАТО та ЄС.

Метою статті є аналіз стану стратегічного управління розвитком кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури України, систематизація сукупності законодавчих актів з розвитку кібербезпеки та кіберзахисту, розробка методологічних підходів та пріоритетних напрямів щодо удосконалення стратегічного управління розвитком з урахуванням досвіду та вимог ЄС.

Виклад основного матеріалу. Відповідність системи кібербезпеки сучасним викликам та загрозам, її збалансованість на основі впровадження принципів мінімально необхідного регулювання (пропорційності та адекватності заходів кібербезпеки), максимально можливого застосування норм національного та міжнародного права, невтручання у приватне життя і захисту персональних даних, еквівалентності вимог до забезпечення кібербезпеки об'єктів критичної інфраструктури та інших є головним завданням публічної політики у сфері кібербезпеки та кіберзахисту.

У ст. 3 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки» [5] визначена загальна ієрархія законодавчих актів, які формалізують публічну політику в цій сфері, а саме: «Правову основу забезпечення кібербезпеки України становлять Конституція України, закони України щодо основ національної безпеки, засад внутрішньої і зовнішньої політики, електронних комунікацій, захисту державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, цей та інші закони України, Конвенція про кіберзло-

чинність, інші міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, укази Президента України, акти Кабінету Міністрів України, а також інші нормативно-правові акти, що приймаються на виконання законів України», які за рівнем спеціалізації було запропоновано класифікувати [6] на акти загального спрямування та спеціалізовані акти щодо кібербезпеки. Але такий підхід потребує подальшої конкретизації та деталізації в залежності від рівня державно-управлінського впливу, в основу якого, наприклад, могла би бути покладена ієрархія структур функціонування державної системи захисту критичної інфраструктури: загальнодержавний, регіональний, галузевий, місцевий та об'єктовий рівні [1].

Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки» за своїм змістом та сутністю є концепцією розвитку сфери кібербезпеки та кіберзахисту. Він визначає категорійно-понятійний апарат, об'єкти, суб'єкти та принципи кібербезпеки, об'єкти кіберзахисту, структуру Національної системи кібербезпеки та завдання її основних складників, механізми державно-приватного та державно-суспільного партнерства тощо. За логікою формування системи стратегічних документів цей закон як концепція мав би передувати іншому законодавчому акту, а саме Стратегії кібербезпеки України [4]. Прийнята роком раніше Стратегія кібербезпеки України значною мірою дублює вищевказаний закон, насамперед у розкритті принципів, пріоритетів та напрямів Національної системи кібербезпеки, але при цьому не відповідає на низку принципових питань: у ній не визначені терміни та етапність її реалізації, не сформульовані варіанти розв'язання проблем у сфері кібербезпеки (песимістичний, оптимістичний та реалістичний), не обґрунтовані кількісно-якісні показники досягнення кінцевих цілей, відсутні механізми корегування та фінансове обґрунтування забезпечення реалізації Стратегії. Крім того, практика реалізації цього документу через механізм щорічних планів заходів з реалізації Стратегії, не підтриманих ресурсно, показав його декларативність та недовірність, що призвело до невиконання більшості із запланованих заходів і до суттєвої затримки чергового плану заходів на 2018 рік.

Особливістю сфери кібербезпеки є висока динаміка змін, які відбуваються в ній і які значною мірою обумовлені динамікою розвитку ІКТ, збільшенням кількості та рівня складності кіберзагроз, способів, методів і інструментів протидії їм. Ця особливість обмежує терміни дії стратегічних документів з кібер-

безпеки та кіберзахисту, які з часом швидко втрачають свою актуальність і тому не повинні розроблятися на термін більш ніж 3–5 років. Враховуючи вищезазначені недоліки Стратегії, а також прийняття Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки», Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури, стан розробки таких проектів законів України, як «Про національну безпеку України», «Про критичну інформаційну інфраструктуру та її захист», «Про електронні комунікації» тощо, нагальною є проблема актуалізації чинної Стратегії та механізму її імплементації.

Водночас серед позитивних результатів прийняття Стратегії необхідно відмітити те, що її основні ідеї та підходи були враховані під час розробки Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки», в ній достатньо конкретно та обґрунтовано сформульовано перелік сучасних загроз кібербезпеці, документ включено в систему стратегічних документів, що визначають розвиток сектору безпеки та оборони, насамперед у проект Закону України «Про національну безпеку України», постановляючою частиною документу визначено необхідність створення Національного координаційного центру кібербезпеки, якій має забезпечити координацію діяльності суб'єктів національної безпеки й оборони України, підвищити ефективність системи державного управління у формуванні та реалізації державної політики у сфері кібербезпеки тощо. Загальним недоліком і Закону, і Стратегії є також їх недостатня узгодженість з міжнародними документами, насамперед законодавством ЄС і НАТО у сфері кібербезпеки.

У Стратегії національної безпеки України, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України та Середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року «забезпечення кібербезпеки» визначено як окремий напрям державної політики у сфері національної безпеки та оборони. Так, наприклад, у Стратегії національної безпеки України вперше чітко виокремлено сферу «забезпечення кібербезпеки і безпеки інформаційних ресурсів» від «забезпечення інформаційної безпеки» та визначено такі її пріоритети, як [7]:

- розвиток інформаційної інфраструктури держави;
- створення системи забезпечення кібербезпеки, розвиток мережі реагування на комп'ютерні надзвичайні події (CERT);
- моніторинг кіберпростору з метою своєчасного виявлення, запобігання кіберзагрозам та їх нейтралізації;

- розвиток спроможностей правоохоронних органів щодо розслідування кіберзлочинів;

- забезпечення захищеності об'єктів критичної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів від кібератак, відмова від програмного забезпечення, зокрема антивірусного, розробленого в Російській Федерації;

- реформування системи охорони державної таємниці та іншої інформації з обмеженим доступом, захист державних інформаційних ресурсів, систем електронного врядування, технічного і криптографічного захисту інформації з урахуванням практики держав – членів НАТО та ЄС;

- створення системи підготовки кадрів у сфері кібербезпеки для потреб органів сектору безпеки і оборони;

- розвиток міжнародного співробітництва у сфері забезпечення кібербезпеки, інтенсифікація співпраці України та НАТО, зокрема в межах Трестового фонду НАТО для посилення спроможностей України у сфері кібербезпеки.

Схема нормативно-правового забезпечення розбудови національної системи кібербезпеки та кіберзахисту України (далі – Схема) може бути представлена у вигляді ієрархічної структури сукупності таких основних документів (рис. 1).

Вкрай актуальною з точки зору повноти та системності законодавчого забезпечення кібербезпеки є прийняття таких законопроектів, як «Про національну безпеку України» та «Про критичну інфраструктуру та її захист», що займають відповідно другу та третю ланку в запропонованій ієрархічній моделі нормативно-правових актів. У першому з вищевказаних документів надається визначення Стратегії кібербезпеки України, вказується її місце в системі довгострокових документів з питань національної безпеки і оборони, розкривається узагальнена структура змісту, а також визначені головні суб'єкти, що відповідають за кібербезпеку та кіберзахист.

У проекті закону «Про критичну інфраструктуру та її захист», основним призначенням якого є визначення повноважень, завдань і відповідальності суб'єктів державної системи захисту критичної інфраструктури, передбачено врегулювання комплексу питань, більшість з яких відносяться до стратегічного планування та управління в цій сфері / 1/:

- створення державної системи захисту критичної інфраструктури;

- визначення повноважень складників сектору безпеки й оборони, які повинні передбачати забезпечення оборони, провадження правоохоронної, розвідувальної, контрроз-

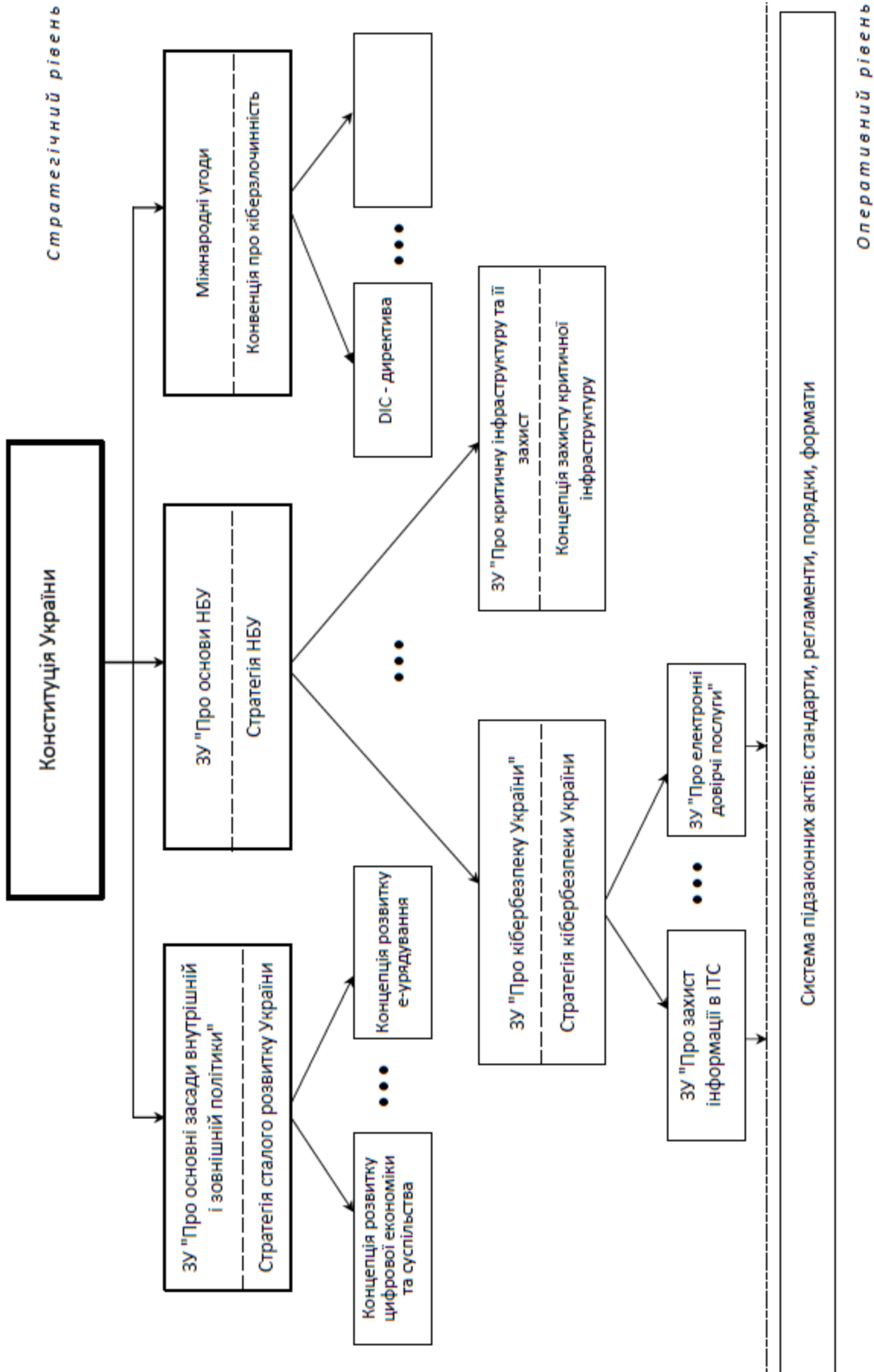


Рис. 1. Схеми нормативно-правового забезпечення розбудови національної системи кібербезпеки України

відувальної діяльності, контртерористичний захист та кіберзахист критичної інфраструктури, захист економічного та науково-технічного потенціалу держави, обмін інформацією з питань оцінки загроз та реагування на загрози та кризові ситуації, а також ліквідації їхніх наслідків у взаємодії з іншими суб'єктами державної системи захисту критичної інфраструктури;

– запровадження єдиної методології проведення оцінки загроз критичній інфраструктурі та реагування на них, зокрема щодо аварій і технічних збоїв, небезпечних природних явищ, протиправних дій;

– визначення критеріїв та методології віднесення об'єктів інфраструктури до критичної інфраструктури, порядок їх паспортизації та категоризації;

– визначення засад державно-приватного партнерства та ресурсного забезпечення у сфері захисту критичної інфраструктури;

– здійснення міжнародного співробітництва у сфері захисту критичної інфраструктури.

В Законі України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки» [5] визначені як суб'єкти забезпечення кібербезпеки взагалі, так і основні суб'єкти національної системи кібербезпеки зокрема з їхніми конкретними завданнями, а також система органів, що здійснює їх координацію. З метою якісного формування переліку об'єктів критичної інформаційної інфраструктури (комунікаційні й технологічні системи об'єктів критичної інфраструктури, технологічна інформація) та їх внесення до Державного реєстру об'єктів критичної інформаційної інфраструктури, з урахуванням секторального підходу та міжнародного досвіду до системи державних органів, що мають надавати Держспецзв'язку за встановленою формою галузеві переліки об'єктів критичної інформаційної інфраструктури, пропонується включити:

1) Міністерство енергетики та вугільної промисловості України – щодо підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, які провадять діяльність і надають послуги в галузі енергетики;

2) Міністерство інфраструктури України – щодо підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, які провадять діяльність і надають послуги в галузі транспорту;

3) Міністерство економічного розвитку і торгівлі України – щодо підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, які провадять діяльність і надають послуги в галузі хімічної промисловості, або які включені до переліку підприємств, що мають стра-

тегічне значення для економіки і національної безпеки держави (або безпеки населення та держави);

4) Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України – щодо підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, які провадять діяльність і надають послуги у сферах життєзабезпечення населення, зокрема у сферах централізованого водопостачання, водовідведення, постачання електричної енергії і газу, є комунальними службами;

5) Міністерство аграрної політики та продовольства України – щодо підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, які провадять діяльність і надають послуги у сферах життєзабезпечення населення, зокрема у сферах виробництва продуктів харчування, сільського господарства, топографо-геодезичної та картографічної діяльності, ведення Державного земельного кадастру;

6) Міністерство охорони здоров'я України – щодо підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, які провадять діяльність і надають послуги у сферах життєзабезпечення населення, зокрема у сфері охорони здоров'я;

7) Міністерство внутрішніх справ України – щодо підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, які є об'єктами потенційно небезпечних технологій і виробництв, є аварійними та рятувальними службами;

8) Міністерство юстиції України – щодо підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, які провадять діяльність і надають послуги щодо технічного, технологічного забезпечення створення та супроводження програмного забезпечення ведення автоматизованих систем Єдиних та Державних реєстрів, здійснення заходів із супроводження програмного забезпечення системи реалізації майна, технологічного забезпечення, збереження та захисту даних, що містяться в ній, на організацію та проведення електронних торгів, торгів за фіксованою ціною та на виконання інших функцій, передбачених Порядком реалізації арештованого майна;

9) Національний банк України – щодо підприємств, установ і організацій банківської системи незалежно від форми власності;

10) Державне агентство з питань електронного урядування України – щодо системи електронної взаємодії органів виконавчої влади, системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, а також підприємств, установ і організацій

незалежно від форми власності, які забезпечують функціонування державних електронних інформаційних ресурсів;

11) Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації – щодо підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, які провадять діяльність і надають послуги в галузі електронних комунікацій.

При цьому необхідно підкреслити, що формування та забезпечення функціонування Державного реєстру об'єктів критичної інформаційної інфраструктури в банківській системі України здійснюються Національним банком України незалежно від органів виконавчої влади.

Два останніх державних органи із запропонованого вище списку відповідно до їх повноважень мають бути основними джерелами інформації про перелік об'єктів критичної інфраструктури сектору телекомунікацій та зв'язку і включати :

- операторів та провайдерів телекомунікацій, які мають важливе значення для функціонування суспільства та безпеки населення, виведення з ладу або порушення функціонування яких може справити негативний вплив на стан національної безпеки і оборони України, навколишнього природного середовища, заподіяти майнову шкоду та/або становити загрозу для життя і здоров'я людей, зокрема ті, які надають послуги доступу до мережі Інтернет власникам (розпорядникам) ІТС ОКІ;

- державні електронні реєстри та їхні технологічні складники, інформаційно-телекомунікаційні системи, кадастри, державні інформаційні системи, незалежно від технології їх побудови, системи електронних торгів, системи державних тендерних закупівель;

- адміністраторів адресного простору мережі Інтернет у домені UA;

- адміністраторів доменів другого рівня, зокрема домену gov.ua;

- операторів цифрових послуг;

- операторів доступу до систем з використанням технологій «хмарних» обчислень;

- операторів доступу до систем пошуку в Інтернеті;

- операторів послуг пропуску трафіка тощо.

Інформація про стан об'єктів інформаційної критичної інфраструктури збирається вищевказаними державними органами та використовується як під час формування (коригування) Стратегії кібербезпеки України та інших стратегічних документів, так і для оперативного реагування системою кібербезпеки на кіберінциденти та кібератаки. Організаційно

питання координації з розробки, прийняття та виконання стратегічних рішень з питань кібербезпеки та кіберзахисту визначено в Законі України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки»: координація діяльності у сфері кібербезпеки як складової частини національної безпеки України здійснюється Президентом України через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони України; Національний координаційний центр кібербезпеки як робочий орган Ради національної безпеки і оборони України здійснює координацію та контроль за діяльністю суб'єктів сектору безпеки і оборони, які забезпечують кібербезпеку, вносить Президентові України пропозиції щодо формування та уточнення Стратегії кібербезпеки України; Кабінет Міністрів України забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері кібербезпеки. Але невизначеним залишається питання забезпечення взаємодії між Національним координаційним центром кібербезпеки, Державним центром кіберзахисту та протидії кіберзагрозам (ДЦКЗ) Держспецзв'язку, Урядовою командою реагування на комп'ютерні надзвичайні події України CERT-UA та іншими командами реагування на комп'ютерні надзвичайні події, а також їх взаємодія з міжнародними центрами кіберзахисту. Виокремлюючи операційну та стратегічну діяльність вищевказаних суб'єктів кібербезпеки та кіберзахисту, пропонується такий координаційний механізм: координацію операційної діяльності команд реагування, їх облік та опублікування на загальнодоступних ресурсах усіх контактних даних для зв'язку з ними, інформування уповноважених з питань обміну інформацією про кіберінциденти органів інших країн, НАТО та ЄС здійснює Державний центр кіберзахисту та протидії кіберзагрозам (ДЦКЗ) Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України.

У разі виявлення кіберінцидентів та кібератак, що можуть становити загрозу національній безпеці або обороноздатності держави, Державний центр кіберзахисту та протидії кіберзагрозам Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України у встановленому порядку інформує Національний координаційний центр кібербезпеки, а також надає необхідну інформацію з Державного реєстру об'єктів критичної інфраструктури, для формування (коригування) Стратегії кібербезпеки України та інших стратегічних рішень у цій сфері.

Висновки:

1. Проаналізовано основні акти законодавства, що визначають розвиток наці-

ональної системи кібербезпеки в стратегічній перспективі та сформульовано напрями щодо їх удосконалення.

2. Для стратегічного рівня публічного управління запропонована схема нормативно-правового забезпечення розбудови національної системи кібербезпеки, запровадження якої сприятиме систематизації законодавства в цій сфері.

3. З метою якісного формування переліку об'єктів критичної інформаційної інфраструктури та їх внесення до Державного реєстру об'єктів критичної інформаційної інфраструктури, з урахуванням секторального підходу та міжнародного досвіду визначено систему державних органів, що мають надавати Держспецзв'язку за встановленою формою та погодженням із СБУ галузеві переліки об'єктів критичної інформаційної інфраструктури, а для сектору телекомунікацій та зв'язку сформовано орієнтовний перелік таких об'єктів критичної інфраструктури.

4. Запропоновано механізм взаємодії між Національним координаційним центром кібербезпеки та Державним центром кіберзахисту та протидії кіберзагрозам, а також взаємодію останнього з командами реагування на комп'ютерні надзвичайні події та з відповідними центрами інших країн ЄС та НАТО.

Подальшими перспективами розвитку даної проблеми передбачається розробка публічних механізмів аудиту об'єктів критич-

ної інформаційної інфраструктури, державно-приватного та державно-суспільного партнерства з питань кібербезпеки та кіберзахисту.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Концепція створення державної системи захисту критичної інфраструктури, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р. № 1009-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017-p>.

2. The European Union is updating its cybersecurity strategy. URL: <https://www.eu2017.ee/news/press-releases/european-union-updating-its-cybersecurity-strategy>.

3. Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace. 07.02.2013 JOIN(2013) 1. URL: http://eeas.europa.eu/archives/docs/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf.

4. Стратегія кібербезпеки України, схвалена Указом Президента України від 15.03.2016 р. № 96/2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/96/2016>.

5. Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05.10.2017 р. № 2163-VIII (Набрання чинності відбудеться 09.05.2018). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2163-19>.

6. Жилияєв І.Б., Семенченко А.І. Організаційно-правові механізми розвитку національної системи кібербезпеки України: стан та перспективи. Стратегічні пріоритети. Серія «Економіка». 2017. № 4(45). С. 55–63.

7. Стратегія національної безпеки України, схвалена Указом Президента України від 26.05.2015 року № 287/2015.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТРАТЕГІЧНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ОЦІНКИ

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION OF STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT

УДК 504.06+349.6

Козаченко Т.П.,

к. наук з держ. упр., докторант
кафедри публічного управління
та публічної служби
Національної академії державного
управління
при Президентіві України

У статті теоретично узагальнено розвиток системи стратегічної екологічної оцінки в різних країнах. Проаналізовано вітчизняні та зарубіжні наукові фонди. Визначено тенденції розвитку законодавства про стратегічну екологічну оцінку у світі. Висвітлено основні етапи становлення зарубіжного законодавства, окреслено його ключові положення.

Ключові слова: стратегічна екологічна оцінка, правове регулювання, зарубіжний досвід.

В статье теоретически обобщено развитие системы стратегической экологической оценки в разных странах. Проанализированы отечественные и зарубежные научные фонды. Определены тенденции развития законодательства о стратеги-

ческой экологической оценке в мире. Освещены основные этапы становления зарубежного законодательства, обозначены его ключевые положения.

Ключевые слова: стратегическая экологическая оценка, правовое регулирование, зарубежный опыт.

The article theoretically generalizes the development of the strategic environmental assessment system in different countries. The domestic and foreign scientific foundations are analyzed. The trends in the development of legislation on strategic environmental assessment in the world are determined. The main stages of the formation of foreign legislation are covered. Its key provisions are indicated.

Key words: Strategic Environmental Assessment, legal regulation, international experiences.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Деградація навколишнього природного середовища, яка пов'язана з бурним розвитком господарської діяльності, спостерігається майже у всіх країнах світу. Дедалі очевиднішим стає критичне значення екологічних аспектів розвитку та необхідність врахування у процесах планування можливих наслідків впливу такої діяльності на навколишнє середовище, у т.ч. на здоров'я людства, що й привернуло увагу вчених зі всього світу.

Необхідність переорієнтації зусиль на практичну реалізацію принципів екологічно збалансованого розвитку держави і наближення законодавства України про охорону навколишнього природного середовища до європейського регламентується Законом України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [3]. Серед комплексу інших заходів висувається завдання впровадження стратегічної екологічної оцінки (далі – СЕО) як інструменту інтегрованого екологічного управління на національному, регіональному та галузевому рівнях. Крім того, зараз в Україні прийнято Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» (Закон про СЕО).

В Україні вже існує практика реалізації деяких поодиноких проектів щодо проведення СЕО, але, враховуючи європейський досвід формування методичної бази щодо впровадження СЕО та безперервний процес її вдосконалення, наша країна вкрай потребує ретельного вивчення міжнародного досвіду задля запобігання та неповторення помилок.

Метою СЕО є забезпечення орієнтації державних політик, планів та програм на пріоритети сталого розвитку шляхом повноцінного врахування в них екологічного складника. Слід зазначити, що на всьому просторі Європейського Союзу застосування стратегічної екологічної оцінки спирається на єдині правові стандарти, які є стрижнем «горизонтального» підходу до вирішення питань запобігання негативному впливу діяльності суспільства на довкілля, в тому числі на здоров'я людини [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Обґрунтування СЕО та визначення переваг її застосування для політик, планів, програм обговорювалося багатьма авторами. Зокрема, дослідженню необхідності та доцільності використання СЕО та її окремих аспектів присвячено праці таких вчених, як: Г. Марушевський, В. Карамушка, Д. Палехов, І. Шевченко, Л. Руденко, С. Лісовський, Є. Маруняка, В. Садлер, Т.Фишер, О. Бина, К. Вуд, М. Партидарио та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Але із прийняттям Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» виникає багато питань щодо механізмів реалізації його основних положень, що потребує більш детального вивчення зарубіжного досвіду правового регулювання СЕО, що й обумовило вибір теми дослідження.

Мета статті – визначення особливостей правового регулювання стратегічної екологічної оцінки в зарубіжних країнах, де практика її законодавчого регламентування має свою історію.

Виклад основного матеріалу. В європейських країнах нормативно-правові акти, в яких відображено пріоритети й цілі розвитку території на довгострокову перспективу, є базовим документом для координації дій між різними рівнями влади і прийняття рішень щодо розподілу фінансових ресурсів [6, с. 84]. Правові норми, що формалізують модель поведінки суб'єктів певних правовідносин, закріплюються в різних за сферою дій нормативно-правових актах; ними можуть бути закони, постанови, рішення, укази, статuti муніципальних утворень, нормативні накази, положення, інструкції тощо [4, с. 316; 5, с. 150].

У зв'язку з цим виникає питання вибору такого виду правового акту, який би був достатнім для гарантування належного застосування стратегічної екологічної оцінки. Вивчення світового досвіду свідчить, що існують різні національні підходи до цієї проблеми [2].

Широке застосування процедур SEO нерозривно пов'язане з поглибленим розумінням відносин між розвитком та навколишнім середовищем, яке зазнало значних змін з початку сучасного екологічного руху в 1960-х та 1970-х роках. Необхідність інтеграції екологічних міркувань у процесі планування була визначена звітом Брундтленд та стала частиною політики Світового банку ще в 1987 році [12, с. 17].

З моменту прийняття Директиви 2001/42/ЕС (Директива про SEO), коли було введено поняття «стратегічна екологічна оцінка», члени Європейського Союзу ухвалили відповідні нормативно-правові акти. Даний процес розтягнувся на кілька років. Наприклад, Болгарія, Франція і Великобританія прийняли законодавчі документи по SEO у 2004 році, а Італія – лише у 2006 році. На тлі слабкого застосування практик SEO члени ЄС використовували роз'яснювальні документи (Керівництво по SEO/SEAGuidelines) для впровадження правильного підходу до SEO [19].

Як зазначають деякі дослідники, незважаючи на те, що Директива по SEO була прийнята ще в 2001 році, європейська практика проведення стратегічної екологічної оцінки й досі піддається критиці, яка пов'язана з історичним відставанням, що призводить до зменшення впровадження даної практики в Європі в порівнянні з іншими країнами [16; 8].

Наведемо короткий огляд прийнятих правових актів по SEO та практики їх застосування в деяких країнах світу.

Варто відмітити, що деякі держави взагалі не мають окремого нормативно-правового документа, що прописує правила проведення стратегічної екологічної оцінки.

У США Закон про національну екологічну політику (NEPA), який прийнято ще в 1969 році, наприклад, викладає процедуру екологічної оцінки для будь-яких управлінських рішень – проектного чи стратегічного рівнів. Правові колізії, що виникають у зв'язку з використанням однакової процедури до різних за своєю природою об'єктів оцінки, долаються за допомогою численних роз'яснень статей цього закону [2; 14; 18]. Даний закон вимагає від федеральних агентств сприяння інтеграції екологічних ініціатив у процесі прийняття рішень щодо впливу на навколишнє середовище та розроблення необхідних заходів і розумних альтернатив. Усі федеральні відомства повинні готувати деталізовані заяви, які зазвичай називають довідками про вплив на навколишнє середовище (EIS) [13]. Хоча країна є «батьківщиною» SEO, однак тут щорічно здійснюється незначна кількість проектів по SEO [12].

У Канаді Директива про екологічну оцінку політики, плану та програмних пропозицій була введена в дію в 1990 році (з різними поправками). Широко застосовуваний гнучкий підхід до SEO, як правило, вважається результатом неузгодженого дотримання положень, недоліків у процесі реалізації та поганих наслідків [12, с. 18].

Дослідження Австралійського агентства з охорони навколишнього середовища переконливо довели, що без прийняття спеціального нормативно-правового документа застосування екологічної оцінки стратегічних рішень буває лише в окремих випадках, і наполегливо рекомендує «вважати пріоритетним введення стратегічної екологічної оцінки через законодавчі акти» [21]. Австралійський Закон про охорону навколишнього середовища та збереження біорізноманіття (EPBC) прийнято 1999 року (а також ряд інших федеральних та державних законодавчих актів). Але поправки, внесені до Закону EPBC у 2006 році, дали змогу набути значного досвіду роботи з обов'язковим виконанням SEO в рибогосподарській галузі та деяких інноваційних проектах [7].

У Китаї Закон про оцінку впливу на навколишнє природне середовище (Закон про ОВНС) набув чинності з 1 вересня 2003 р. Даний Закон про ОВНС встановлює нормативні вимоги щодо ОВНС для планів та будівельних проектів, а також регулює юридичну відповідальність у процесі ОВНС [15]. Новим Законом про ОВНС впроваджено процедурні заходи також і для здійснення виконання SEO, зокрема в даному Законі прописана процедура оцінки для всіх регіональних та галузевих пла-

нів та програм. Еволюцію СЕО в Китаї можна визначити як швидку та різноманітну. Однак через недосконалість вимог законодавства практичне застосування залишається дещо обмеженим [12, с. 18].

Досвід *Великої Британії* теж заслуговує на увагу, де до 2004 р., тобто до імплементації положень Директиви про СЕО, застосування стратегічної екологічної оцінки здійснювалося на підставі правових принципів, визначених політичними інструкціями і сформованою інституціональною практикою. «Приклади хорошої практики» лише пропонували інтеграцію екологічних пріоритетів у процесі загальної оцінки ініціатив стратегічного рівня (environmental appraisal of development plans) [9]. Європейська Директива 2001/42/ЕС встановила правила та вимоги щодо екологічної оцінки планів і програм для різних регіонів Великої Британії: Англії, Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії. Всі чотири регіони мають ідентичні нормативні вимоги щодо екологічної оцінки планів і програм [17].

У *Фінляндії* вже багато років на базі оцінки впливу на навколишнє середовище (ОВНС) проводиться СЕО державних планів і програм. Оскільки СЕО ґрунтувалася на основних вимогах та принципах ОВНС, досвід СЕО планів і програм існує з 1994 року [11]. Закон про оцінку впливу планів, програм та політик на навколишнє природне середовище (200/2005), який прописує вимоги щодо здійснення СЕО у Фінляндії, прийнято у 2005 році. Нове законодавство було розроблено відповідно до Директиви про СЕО, яка передбачає проведення екологічних оцінок для певних типів стратегічних планів і програм.

До того часу, поки Директива про СЕО набула чинності (офіційно перенесена в національне законодавство в липні 2006 року), в *Нідерландах* СЕО застосовувалася на основі Національного Закону про ОВНС від 1987 року (з урахуванням змін 1994 року), головним чином, у контексті впливу на навколишнє середовище планів і програм, які зачіпляють питання земельних відносин. Це означає більш ніж двадцятирічний досвід роботи щодо СЕО [20; 10, с. 88].

Варто зазначити, що перший офіційний звіт щодо застосування та ефективності Директиви про СЕО (2009) надає висновок про те, що практика СЕО у всіх європейських державах-членах, як правило, ефективна як з точки зору інтеграції екологічних міркувань у процесі прийняття рішень, так і в результаті внесення змін до планів і програм. Проте Комісія також роз'яснює, що загальна картина застосування та ефективності СЕО серед держав-членів

ЄС є різноманітною, зокрема це стосується питань інституційних та правових механізмів процедури СЕО [12, с. 19].

Висновки. Підсумовуючи результати сучасного аналізу деяких країн з офіційними положеннями СЕО, можна зробити висновок, що даний інструмент у різних країнах застосовується по-різному, однак формалізовані вимоги СЕО не є абсолютною гарантією для встановлення практики СЕО і не обов'язково гарантують, що СЕО буде ефективно застосована. Тож, враховуючи те, що Україна приєдналась до світової когорти провідних країн із СЕО та для запобігання формального виконання СЕО, пропонуємо як найшвидше розробити ефективні механізми та інструменти реалізації положень Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку», зокрема методичного забезпечення щодо виконання СЕО в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Доклад по экологической оценке № 10: Защита окружающей среды Европы: Третья оценка / Европейская экономическая комиссия; Европейское агентство по охране окружающей среды. Люксембург: Отдел официальных публикаций Европейского сообщества. 2003. 341 с.
2. Палехов Д.О. Правові засади стратегічної екологічної оцінки. дис. ... на здоб. наук. ступ. канд. юр. наук. за спец: 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право». Київ: Інст. ДП ім. В.М. Корецького, 2009. 241 с.
3. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-VI URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.
4. Скаун О.Ф. Теорія держави і права: підруч.; пер. з рос. Х.: Консум, 2001. 656 с.
5. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб.: Юридический центр пресс, 2003. 662 с.
6. Шевченко І.В. Стратегічна екологічна оцінка як інструмент екологічної політики України. Економіка України. 2016. 10(659). С. 79–86.
7. Ashe J., Marsden S. et al. SEA in Australia. In: B. Sadler, ed. Handbook of strategic environmental assessment. London: Earthscan, 2011. P. 21–35.
8. Bina O.A Critical Review of the Dominant Lines of Argumentation on the Need for Strategic Environmental Assessment. Environmental Impact Assessment Review. 2007. Vol. 27. P. 585–606.
9. Environmental Appraisal of Development Plans – a Good Practice Guide / Department of Environment (DoE), UK. London: HMSO, 1993. 57 p.
10. Fischer T.B. Theory and practice of strategic environmental assessment: towards a more systematic approach. London: Earthscan, 2007. 186 p.
11. Hilden M. and Jalonen P. Implementing SEA in Finland: Further development of existing practice / Implementing Strategic Environmental Assessment, Berlin, Springer-Verlag. 2005. Pp. 159–167 (175).

12. Monica Fundingsland Tetlow & Marie Hanusch. Strategic environmental assessment: the state of the art / Impact Assessment and Project Appraisal. 2012. Vol.30. №. 1. P. 15–24.
13. National Environmental Policy Act (1969). URL: <http://www.epa.gov/compliance/nepa/index.html>
14. NEPA Law and Regulations: Regulations for Implementing NEPA / U.S. Department of Energy. URL: <http://www.eh.doe.gov/nepa/requirements.html>.
15. Technical Guideline for EIA of Development Area HJ/T131-2003 (開發區區域環境影響評價技術導則) and the Technical Guidelines for Plan EIA (on Trail) HJ/T130-2003 (規劃環境影響評價技術導則 – 試行). URL: http://www.sepa.gov.cn/law/law/200210/t20021028_84000.htm
16. Tetlow M. and M. Hanusch. Strategic environmental assessment: the state of the art // Impact Assessment and Project Appraisal. 2012. Vol. 30. P. 15–24.
17. The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004. № 1633. URL: <http://www.opsi.gov.uk/si/si2004/20041633.htm>.
18. The National Environmental Policy Act of 1969. Pub. L. 91–190, 42 U.S.C. 4321–4347, January 1, 1970, as amended by Pub. L. 94–52, July 3, 1975, Pub. L. 94–83, August 9, 1975, and Pub. L. 97–258, § 4(b), Sept. 13, 1982 / US Congress. URL: <http://www.nepa.gov/nepa/nepanet.htm>.
19. Théritel R. Strategic Environmental Assessment in Action. London: Earthscan / James & James, 2004. 288 pp.
20. Thissen W. and Van der Hijden R. The Netherlands // Strategic Environmental Assessment and Land Use Planning. London: Earthscan, 2005. Pp. 146–158.
21. UNEP Environmental Impact Assessment Training Resource Manual / Eds. B. Sadler, M. McCabe. Second Edition. Geneva: United Nations Environment Programme, 2002. 573 p.

КЛАСТЕРНИЙ МЕХАНІЗМ АДАПТИВНОЇ РЕОРГАНІЗАЦІЇ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ

CLUSTER MECHANISM OF ADAPTIVE REORGANIZATION OF THE COAL INDUSTRY OF UKRAINE

У статті висвітлено кластерний механізм адаптивної реорганізації вугільної промисловості України. Визначено роль публічного управління в розвитку нових організаційних форм у вугільному комплексі. Обґрунтовано доцільність створення вугільного кластеру. Доведено, що основою кластерної організації вугільної промисловості є сучасні проривні технології з переробки вугілля. Запропоновано основні напрями державної підтримки вугільної промисловості щодо забезпечення її безбитковості та стабільного розвитку.
Ключові слова: публічне управління, вугільна промисловість, державна підтримка вугільної промисловості, адаптивна реорганізація вугільної промисловості, кластерний механізм, технологічна реновація.

В статье освещен кластерный механизм адаптивной реорганизации угольной промышленности Украины. Определена роль публичного управления в развитии новых организационных форм в угольном комплексе. Обоснована целесообразность создания угольного кластера. Доказано, что основой кластерной организации угольной

промышленности являются современные прорывные технологии по переработке угля. Предложены основные направления государственной поддержки угольной промышленности по обеспечению ее безубыточности и стабильного развития.

Ключевые слова: публичное управление, угольная промышленность, государственная поддержка угольной промышленности, адаптивная реорганизация угольной промышленности, кластерный механизм, технологическая реновация.

The article highlights the cluster mechanism of adaptive reorganization of the Ukrainian coal industry. The role of public administration in the development is justified. It is proved that the basis of the cluster organization of the coal industry are the modern breakthrough technologies for coal processing. Basic directions of the state support of the coal industry to ensure its break-even and stable development are proposed.

Key words: public administration, coal industry, state support of coal industry, adaptive reorganization of coal industry, cluster mechanism, technological renovation.

УДК 351.82:665.7]-025.27(477)

Козименко І.А.

аспірант кафедри економічної політики та врядування
 Національна академія державного управління
 при Президентові України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Визначення напрямів системи державної підтримки вугільної галузі значною мірою залежить від державної енергетичної стратегії та ролі вугілля в її реалізації. Так, у період проведення реструктуризації вугільної промисловості, коли під впливом міжнародних донорських і фінансових організацій український уряд прийняв концепцію її згортання й закриття збиткових шахт, передбачалося відповідне скорочення системи державної підтримки галузі. Водночас в європейських країнах, що мають вугільні родовища, домінує протилежна концепція щодо розвитку вугільної промисловості. Це пов'язано зі зміною поглядів на стратегічну роль вугілля в контексті європейської енергетичної безпеки, що зумовило здійснення перебудови існуючих систем державної підтримки галузі.

Енергетична незалежність країни визначається не тільки запасами енергоносіїв (газ, нафта, вугілля), але й розвиненими технологіями їх конверсії в теплову енергію та технічні продукти різноманітного функціонального призначення. Особливе значення ці технології набувають для тих країн, які мають тільки один вид енергетичних ресурсів. До таких країн належить Україна, яка володіє лише одним природним енергетичним ресурсом у достатній мірі – запасами викопного вугілля.

У зв'язку з цим необхідно перебороти досить сильний стереотип, який укорінився в Україні, стосовно виключної ролі системи державної допомоги в забезпеченні розвитку вугільної промисловості України. Остання залежить від вирішення двох завдань – техніко-технологічної модернізації та її реформування (включаючи адаптивну реструктуризацію) відповідно до ринкових умов господарювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику реформування вугільної промисловості досліджує багато вчених. Насамперед, слід виділити О. Амошу [1], І. Доля [6], Г. Єпішенкову [9], В. Полянського [12], Л. Стариченко [16], Л. Рассуждай [8], І. Фокіна [16] та ін. Застосування інноваційного розвитку вугільної промисловості на основі кластерізації знайшли відображення у працях Е. Вареник [2], М. Войнаренка [3], В. Гейця [4], Ю. Драчука [7], О. Соколової [15] тощо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Більшість наукових праць присвячена дослідженню кластерізації як альтернативи традиційній галузевій промисловій політиці. Так, М. Войнаренко та Е. Вареник пропонують ідею відродження промислового виробництва на регіональному рівні через формування кластерів на різних локалізованих рівнях [2; 3]. В. Геєць, Ю. Драчук, О. Соколова розглядають кластерний підхід

з точки зору того, що кожен галузь не можна розглядати окремо від інших. Становлення базової галузі служить поштовхом до розвитку галузей-постачальників і галузей-споживачів, а також сегментів послуг, утворюючи передавальний механізм інноваційного характеру галузі, регіону та економіки країни в цілому [4; 15; 7]. Разом з тим питання забезпечення сталого розвитку вугільної промисловості на основі кластерного механізму її адаптивної реорганізації не отримали достатнього висвітлення та потребують поглибленого дослідження.

Мета статті – забезпечення сталого розвитку вітчизняної вугільної промисловості на основі втілення кластерної системи. Це потребує обґрунтування доцільності створення вугільного кластеру з використанням сучасних технологічних досягнень та визначення ролі публічного управління в розвитку нових організаційних форм.

Виклад основного матеріалу. Об'єктивними передумовами створення кластера реорганізації вугільної промисловості на основі розвитку адаптивної організації пов'язані, з одного боку, конкурентними перевагами паливно-енергетичного комплексу, а з іншого – рядом критичних обмежень для подальшого екстенсивного її розвитку та необхідністю реорганізації виробничих і фінансово-економічних зв'язків галузі. Іншими словами, необхідно формування відповідного міжгалузевого об'єднання, що дозволяє забезпечити енергетичну безпеку національної економіки без виникнення суперечностей у завданнях державного управління щодо формування сталого розвитку країни. Організаційними формами таких міжгалузевих об'єднань можуть бути кластери.

Кластери можна охарактеризувати як групи взаємозалежних фірм, постачальників, суміжних галузей і установ, які виникають у певних місцях. Вони є географічною концентрацією взаємопов'язаних компаній, спеціалізованих постачальників, надавачів послуг, підприємств у суміжних галузях і пов'язаних з ними установ, таких як університети, торговельні організації, які можуть або конкурувати, або співпрацювати між собою [15, с. 60].

Метою створення і розвитку кластера є посилення конкурентоспроможності економіки регіону за рахунок впровадження науково-дослідних результатів, залучення інновацій та використання світового досвіду у сфері комплексної переробки вугілля та відходів, одержуваних під час його видобутку, збагачення, спалювання.

Для досягнення поставленої мети необхідне вирішення наступних завдань:

1. Інтенсифікація процесів розробки технологій, впровадження інновацій, запозичення кращого світового досвіду, що дозволяють впроваджувати переробку вугілля і техногенних відходів у промислове виробництво.

2. Формування виробничих потужностей і супутньої кластерної інфраструктури, що дозволяють досягти наступних показників переробки основної продукції і відходів вуглевидобутку: комплексна переробка всього видобутого вугілля, дегазація вугільних пластів діючих шахт, переробка відходів збагачувальних фабрик і техногенних відходів вуглевидобутку, переробка поточного утворення золошлакових відходів (параметри встановлюються).

3. Формування опорного центру компетенцій комплексної переробки вугілля і техногенних відходів вуглевидобутку та вугільної генерації (освіта, наука, інжиніринг, проектування, будівництво переробних комплексів, аналіз ринків продукції, залучення інвестицій) з подальшим тиражуванням позитивного досвіду на підприємствах вугільної промисловості країни.

Адаптивна організація як перспективна форма публічного управління породжує потребу в модифікації організаційних методів у напрямі їх комплексування у вигляді кластера, що охоплює весь процес діагностики, організаційного проектування і перетворення процесів реорганізації галузі у світлі державних пріоритетів.

Особливістю організаційних рішень публічного управління є те, що вони можуть бути як самостійними (галузевими), так і бути частиною загального управлінського рішення (багатогалузевої ініціативи) або супроводжувати актуальне виробничо-технічне перетворення. У всіх випадках виникає питання вибору критерію обґрунтування організаційного рішення. З метою забезпечення його обґрунтованості необхідне детальне пророблення правил вибору та погодження застосовуваних організаційних і економічних критеріїв реорганізації галузі.

Основою багатогалузевого підходу є технологічні зв'язки між галузевими системами. Отже, формування кластера необхідно шукати в перспективній технологічній системі, яка здатна вирішувати проблеми цільової галузі (вугільна промисловість) та підтримкою інших галузей на основі спільних інтересів та забезпечення конкурентних переваг. Іншими словами, необхідно формування двоходової системи обміну перевагами, які можуть гаран-

тувати отримання синергетичних ефектів так званого багатогалузевого об'єднання.

У зв'язку з різким зростанням потреб у рідких моторних паливах, скороченням запасів нафти та коливання її ціни в останні роки стійко зріс інтерес до технологій CTL (Coal-to-Liquid). Найбільш активно дослідні та проектно-конструкторські роботи (з фінансуванням у десятки млн USD) ведуться в Китаї, Японії, США, Індії, Німеччині. У даний час діють заводи CTL в ПАР, США, Китаї. Планується будівництво заводів у Китаї, Індії, Індонезії, Малайзії, Австралії, США, Монголії. У більшості цих країн є великі запаси вугілля та обмежені – нафти і природного газу. Одна з головних цілей розвитку та освоєння технологій CTL (або рідке паливо з вугілля) – набуття енергетичної незалежності [10].

У стратегічному плані економічно ефективний розвиток вугільної промисловості України має бути орієнтований на створення проривних технологій з переробки вугілля в багаточільові продукти та електроенергію на місці видобутку на основі кластерної організації.

Розвиток вугільної промисловості на базі спорудження енерготехнологічних комплексів з термохімічної переробки вугілля забезпечує отримання широкого спектру затребуваних ринком ряду хімічних продуктів, включаючи синтезоване рідке паливо (далі – СРП) на основі процесу Фішера-Тропша як граничної технології термохімічної переробки вугілля, а також залишкові низькокалорійні гази для спалювання в парогазових установках (далі – ПГУ).

Зосередження основних зусиль і коштів на цей найбільш перспективний напрямок дозволить:

1. Консолідувати наявні обмежені ресурси (фінансові, трудові, кадрові) на одному інноваційному напрямку.

2. Сконцентрувати вирішення екологічних проблем на одному енергетичному підприємстві замість багатьох ТЕС і котельень, видаляючи шкідливі речовини (сірка, зв'язаний азот, зола і т. д.) з вугілля на місцях видобутку. При цьому замість золівидвалів ТЕС, відокремлена зола (шлак) може скидатися у вироблені кар'єри або використовуватися під час виробництва будівельних матеріалів з використанням залишкових низькокалорійних газів і електроенергії ПГУ. Видаляти забруднюючі докілья речовини до спалювання палива в багато разів ефективніше, ніж вловлювати їх після його спалювання.

3. Полегшити вирішення транспортної проблеми, оскільки СРП не містить порожньої породи (золи і вологи), причому транспортувати, перезавантажувати і зберігати

СРП значно простіше, дешевше і екологічніше, ніж вугілля. З часом можливий перехід на трубопровідний транспорт СРП, який в 3 рази дешевше залізничного.

4. Перевести існуючі газо-мазутні ТЕЦ на СРП із продовженням терміну їх експлуатації, що знизить потребу в будівництві нових ТЕС.

5. Підвищити ефективність ТЕС, оскільки СРП не містить сполук ванадію, лужних металів і може успішно використовуватися на ПГУ (у т. ч. STIG), які за теплової економічності завжди будуть перевершувати паротурбінні установки (ПТУ).

6. Забезпечити економічну привабливість виділення з вугілля (золи) цінних і дефіцитних елементів через високу концентрацію виробництва задля підвищення загальної ефективності енерготехнологічних комплексів. Перспективним видається витяг великого переліку мінералів, включаючи: галій, свинець, цинк, молібден, селен, золото, срібло, ванадій, реній, платину, тантал, ніобій, скандій, ванадій, цирконій, гафній та ін. За оцінками фахівців, вартість металів, використовуваних у промисловості, що містяться у вугіллі, в 100–150 разів перевищує вартість самого вугілля.

7. Відмовитися від розробки технологій відділення і поховання CO₂, водневої енергетики. Є велика кількість більш нагальних завдань, вирішення яких дасть більш значуще скорочення викидів CO₂ та інших забруднюючих речовин енергетикою з меншими витратами:

– зниження втрат енергії в теплових і електричних мережах;

– оптимізація структури генеруючих потужностей (підвищення частки теплофікації (когенерації) у виробництві енергії, децентралізація теплофікації);

– підвищення паливної ефективності коефіцієнта корисного використання тепла палива ТЕЦ.

8. Значно диверсифікувати вугільний бізнес – СРП можна використовувати не тільки на ТЕС, а й (в разі досягнення відповідної якості) на транспорті (автомобілі, тепловози, судна, літаки). Можливий також і експорт, причому, на відміну від експорту електроенергії, що виробляється на вугільних ТЕС, разом з енергоносіями вивозяться й основні викиди CO₂. Розвивається високотехнологічне виробництво з високою доданою вартістю (так, південно-африканська компанія SASOL виробляє з вугілля понад 240 найменувань продуктів) і надається потужний імпульс розвитку продуктивних сил вугледобувних регіонів.

Розвиток технологій і масштабного виробництва СРП з вугілля представляється пер-

спективним напрямом як для вугільних, так і для енергетичних компаній, а також для держави. У зв'язку з цим його розвиток доцільно реалізувати на базі публічно-приватного партнерства [12].

Перспективною технологією виробництва СРП з урахуванням високої небезпеки та травматизму вважається технологія підземної газифікації вугілля – (Underground Coal Gasification – UCG).

Підземна газифікація вугілля – фізико-хімічний процес перетворення вугілля в горючі гази з допомогою вільного або пов'язаного кисню безпосередньо в надрах землі. Сутність технології полягає в бурінні свердловин до вугільного пласта з подальшим їх з'єднанням по пласту. Після цього в товщі вугільного пласта створюється керований осередок горіння, в якому протікає процес газифікації. У вхідну щілину здійснюється дуття (повітряне або парокисневе), з вихідної свердловини виходить генераторний газ.

На поверхні газ очищується і служить паливом для парогазових установок або використовується іншим чином. Особливості технології дозволяють використовувати навіть ті родовища, розробка яких традиційними способами неефективна.

Вугільний комплекс, що освоїв технологію керованого та ефективного випалювання вугільного пласта, отримує величезну економію. При цьому не потрібні витрати на комплекси з видобутку, конвеєри, бункери, утримання великого штату підземних робітників, дегазацію пластів, осушення виробок тощо. І якщо частину цих витрат спрямувати на вдосконалення технології підземного спалювання вугілля, з відповідним розкромлюванням і підготовкою пласта, створенням пересувних котлоагрегатів, що переміщуються виробками і перетворюють тепло смаленого вугілля в енергію пари з видачею його в паросиловий контур тепломеханічного обладнання, то можна буде отримати енергетичний комплекс нового покоління – наземно-підземну ТЕЦ.

Принципова схема функціонування енергокомплексу нового покоління базується на:

- послідовному спалюванні нарізаних у пласті вугілля стовпів (блоків), попередньо ізольованих вогнетривкими матеріалами від решти вугільного масиву;
- використанні утворюваного в надрах тепла парогенераторами, що переміщуються слідом за вогневим фронтом;
- видачі на поверхню по жаростійких трубопроводах пари і використанні наземним обладнанням ТЕЦ, що пересуваються слідом

за послідовно спалюваними стовпами вугілля.

Під час освоєння описаної технології з'являється можливість створення на вугільному родовищі сучасного енергетичного комплексу з наземно-підземної ТЕЦ і практично безлюдній технології отримання енергії з надр. У цьому випадку видобуток вугілля, як процес вилучення з надр гірської маси, істотно скоротиться і залишиться тільки для потреб металургійних та хімічних підприємств, а також для експортних поставок.

Використання кластерного механізму в розвитку вугільної промисловості потребує не тільки застосування нових технологій у самій галузі, а й відповідних коректив регіональної політики.

Самі регіони повинні відігравати більш активну роль у визначенні потенційних джерел економічної діяльності та зростання, а також у зміцненні чинників, що дають позитивний імпульс для місцевого розвитку (людські ресурси, інвестиційний потенціал, здатність до використання ресурсів, інституції, ефективно управління та соціальний капітал). За допомогою широких консультацій і розвитку партнерства між регіональними і місцевими структурами, а також між державним та приватним секторами регіони мають виробити стратегію просування в напрямку економічного зростання. Важливо підштовхнути регіони до пошуку своїх власних рішень замість очікування змін згори. Необхідно істотно поліпшити механізми координації дій центру та регіонів [5].

Прийняття рішень про підтримку «центром» окремого регіону реалізується як державна селективна підтримка окремих регіонів, що передбачає організацію та проведення центральними органами виконавчої влади дій політичного, правового, соціального, фінансового, економічного та іншого характеру.

Інвестування значних коштів у депресивні регіони вугільної галузі є необхідним, але недостатнім для вирішення питань регіонів. Часто якісна підтримка малих і середніх підприємств може істотно змінити економічні показники територій, які раніше вважались малоперспективними з погляду економічного розвитку. Це вказує на те, що самі регіони можуть значною мірою впливати на свої соціально-економічні проблеми. Важливими є заходи, спрямовані на зниження вартості підприємництва, створення однакових умов для діяльності малого та великого бізнесу. Істотно може допомогти розробка місцевих програм розвитку бізнесу і контроль за їх реалізацією, організація навчання, підтримка в запровадженні нових технологій та іннова-

цій, формування мережі фондів, що допоможуть залучити кошти для вступу в бізнес [16, с. 47].

Щодо соціальної сторони реорганізації вугільної промисловості, то зниження адаптаційних можливостей мешканців територій безпосередньо пов'язано з наростаючою апатією населення при високому рівні очікування підтримки з боку держави й органів місцевого самоврядування. Соціальна активність населення виявляється в основному як реакція на кризову ситуацію, часто в гострих формах громадянської непокори і соціального протесту. У зв'язку з цим необхідним інструментом програми реструктуризації вугільної галузі стає забезпечення соціального діалогу між владою різних рівнів, громадськими організаціями, трудовими колективами і населенням, підтримка розвитку численних недержавних організацій, націлених на соціальну активізацію населення в конструктивній формі, що сприятиме економічному і соціальному підйому території.

Висновки. Таким чином, ефективним механізмом забезпечення сталого розвитку вугільної промисловості України повинні стати енерготехнологічні кластери, що виробляють вугільну продукцію з високою доданою вартістю, в першу чергу металургійного та природоохоронного призначення, і одночасно теплову та електричну енергію. Така система полігенерації забезпечує збільшення вартісної віддачі 1 т вугілля і зниження тарифів на тепло та електроенергію. Це створює ефективну основу енергетичної незалежності економіки. Ключові технологічні тренди у світі нині проявляються не тільки в розвитку конкретних нових технологій, але і в принциповій зміні організації виробництва на основі кластерної форми.

Програма організації кластера у вугільній промисловості вирішить наступні завдання:

- фундаментальні дослідження можливостей та економічної доцільності переробки конкретних видів вугілля конкретного регіону країни для отримання синтезованого рідкого палива та гостродефіцитних супутніх продуктів для енергетики, хімічної і металургійної промисловості;

- створення лабораторної та дослідно-промислової бази досліджень методів гідрогенізації та газифікації та їх параметрів для вивчення фізико-хімічних особливостей процесів термодеструкції вугілля України різних марок конкретного регіону на базі провідних науково-дослідних інститутів;

- створення пілотних проектів для промислового виробництва синтезованого рідкого палива з різних марок низькосортного вугілля;

- створення сприятливого інвестиційного клімату для вирішення даної проблеми в межах України з можливістю обміну досвідом та консультацій з провідними компаніями ближнього і далекого зарубіжжя, які мають досвід по промисловій переробці вугілля різного складу;

- участь у виконанні робіт академічної та галузевої науки, всіх зацікавлених міністерств і відомств, підприємств вугільної та суміжних галузей промисловості, а також зацікавлених інвесторів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Амоша О.І., Рассуждай Л.М., В.В. Полянський. Зарубіжний досвід реструктуризації вугільної промисловості та результати її проведення в Україні. Економіка промисловості. 2009. № 5. С. 199–210.
2. Вареник Е.А., Лазебник Р.М., Омельченко А.Н. Концепція інноваційного розвитку угольної отрасли на основе кластеризации. Уголь Украины. 2010. № 6. С. 12–14.
3. Войнаренко М. Концепція кластерів до відродження виробництва на регіональному рівні. Економіст. 2000. № 1. С. 36–39.
4. Геєць В. Кластери і мережеві структури в економіці – тема досить цікава, але на сьогодні ще до кінця не вивчена. Економіст. 2008. № 10. С. 10–11.
5. Герасимчук З.В. Регіональна політика сталого розвитку: теорія, методологія, практика: монографія. Луцьк: Надстир'я, 2008. 528 с.
6. Доля І.М., Кокора Н.В. Щодо сприяння модернізації вугільної промисловості в процесі структурної трансформації економіки старопромислових регіонів. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/899/>.
7. Драчук Ю.З. Основи формування інституційного забезпечення інноваційного розвитку вугільної галузі. Економічний вісник. 2015. С. 71–81.
8. Драчук, Ю.З., Рассуждай Л.М. Методологічні підходи до управління стратегічним й інноваційним розвитком вугільної галузі. URL: <https://visnyk.vntu.edu.ua/index.php/visnyk/article/view/1333>
9. Єпішенкова Г.О. Удосконалення механізму державного управління виробничою інфраструктурою вугільної галузі. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць Харківського регіонального ін-ту Нац. академії держ. упр. при Президенті України. Х., 2005. № 3 (26). С. 302–308.
10. Краткий обзор технологий GTL и CTL. URL: <http://fecsrfec.ru/upload/iblock/533/533588651c8e7fb27d69397e28d2e569.pdf>
11. Возможности производства «угольной нефти» прямым ожигением некондиционных углей Украины / А.М. Осипов, Т.Г. Шендрик, С.В. Грищук, З.В. Бойко, М.И. Чернышова. URL: <http://modern.science.triacon.org/ru/issues/2011/files/papers/1/85-90.pdf>.
12. Полянський В.В. Особливості реструктуризації підприємств вугільної промисловості України в сучасних умовах господарювання. Офіційний сайт Інституту економіки промисловості Національної академії наук України. URL: http://iep.donetsk.ua/publish/sbor/all_text/b2009/p2_22.pdf.

13. Производство жидких заменителей кокса – перспективный путь переработки бурых углей / В.И. Большаков, Н.М. Можаренко, А.Д. Джигота, А.Ф. Попов, А.М. Осипов, С.И. Шахадынец, Т.В. Барна. Уголь Украины. 1997. № 7. С. 24–25.

14. Сернистые угли Северного Донбасса – резерв производства синтетического жидкого топлива / А.М. Осипов, З.В. Бойко, С.В. Грищук, Я.Ф. Гвоздь. Уголь Украины. 2005. № 6. С. 42–44.

15. Соколова О.М. Кластеры промышленных предприятий как носии инновационного характера развития экономики країни. Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія № 18. Економіка і право. 2015. № 28. С. 59–65.

16. Стариченко Л.Л., Фокіна І.В. Сучасний стан та перспективи розвитку вугільної промисловості України. Економічний вісник Донбасу. 2014. № 2(36). С. 45–49.

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В СЕКТОРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN THE HEALTH SECTOR

У статті проаналізовано можливості забезпечення охорони здоров'я шляхом використання механізмів державно-приватного партнерства (ДПП). ДПП все частіше починають розглядати як вирішення багатьох проблем, пов'язаних з управлінням охороною здоров'я. Урядові структури розуміють, що участь приватного сектора в проектах фінансування, інновацій та розвитку може зробити суттєвий внесок у вирішення важливих проблем охорони здоров'я. Можливості механізмів державно-приватного партнерства дають надію на створення чітких правил та моделей співпраці державного та приватного суб'єктів у секторі охорони здоров'я. Система розвитку охорони здоров'я потребує відповідних заходів, які здійснює уряд.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, охорона здоров'я, партнерство, механізми, проект.

В статье анализируются возможности обеспечения здоровья с использованием механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП). ГЧП все чаще рассматриваются как решение многих проблем, связанных с управлением здравоохранением. Правительственные структуры понимают, что участие частного сектора в проектах финансирования, инноваций и развития может внести большой вклад в

решение важных проблем здравоохранения. Возможности механизмов государственно-частного партнерства дают надежду на установление четких правил и моделей сотрудничества между государственными и частными субъектами в секторе здравоохранения. Система развития отрасли здравоохранения требует соответствующих действий, предпринимаемых правительством.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, здравоохранение, партнерство, механизмы, проект.

The article analyzes the possibilities of providing health by using mechanisms of public-private partnership. Public-private partnerships are increasingly considered as a solution to many of the problems associated with health management. Governments realize that involving the private sector in projects for financing, innovation and development can make a great contribution to solving important health problems. The possibilities of public-private partnership mechanisms give hope for the establishment of clear rules and models for cooperation between the public and private actors in the health sector. The system of the development of health industry requires the proper actions undertaken by the government.

Key words: public-private partnership, health, partnership, mechanisms, project.

УДК 351:614.2

Круглов В.В.

к. держ. упр., доцент кафедри менеджменту та публічного адміністрування
Харківський національний університет будівництва та архітектури

Постановка проблеми у загальному вигляді. Система охорони здоров'я знаходиться в постійній адаптації до змін. Зростання соціальних показників (рівень смертності, рівень народжуваності, тривалість життя тощо) опирається на загальне підвищення економічного зростання, покращення рівня життя, доступності та якості медичного обслуговування, посилення екологічних стандартів. Поряд із цим з'являються прояви впливу кліматичних змін, забруднення навколишнього середовища, поява нових небезпечних хвороб, виникнення пандемій. Багато країн, що розвиваються, стикаються з проблемами забезпечення якісними джерелами води та необхідним рівнем харчування; хворобами, пов'язаними з низьким рівнем життя. Питання, які перебувають у площині забезпечення належного рівня охорони здоров'я, виходять на рівень національної безпеки. Економічне зростання в значній мірі залежить від формування та забезпечення здоров'я нації та трудових ресурсів. Існує думка, що окремо ні приватний, ні державний сектор не в змозі реагувати в повній мірі на об'єктивно існуючі соціальні виклики, які виникають унаслідок збільшення відсотку осіб похилого віку, зростання кількості хронічних хвороб, підвищенні потреб у сучасних методах лікування та

високотехнологічному обладнанні та дефіциту кваліфікованого персоналу у сфері охорони здоров'я. Ситуація погіршується недостатністю фінансових ресурсів, застарілістю інфраструктури, нерівномірністю доступу до належного медичного обслуговування.

Оскільки сектор охорони здоров'я є одним з основних споживачів значної частини бюджету в країні, особлива увага приділяється його ефективності та витратам. Щорічно величезні суми грошей витрачаються на будівлі, обслуговування та реконструкцію медичних закладів у всьому світі, але очікувані вигоди від таких витрат досягаються не завжди. Зобов'язання щодо фінансування в державному секторі, а також збільшення витрат викликають необхідність скорочення надходжень до медичних закладів з державного сектору [1].

Вищевказані чинники призвели до того, що держава застосовує різні підходи до вирішення проблем, а також способи обмеження витрат, залучення капіталу та досягнення більш високих результатів у галузі охорони здоров'я, в тому числі активізуючи участь приватного сектора в наданні послуг, а також фінансування зазначеного сектору [2].

Пошуки нових моделей забезпечення медичних послуг дозволили застосування

у сфері охорони здоров'я механізмів державно-приватного партнерства (далі – ДПП). Моделі ДПП у даний час розроблені для забезпечення програм охорони здоров'я країн з різним рівнем економічного розвитку та ефективно використовуються протягом останніх двох десятиліть.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості державно-приватного партнерства розглядали такі дослідники, як В. Алоназі, А. Бланкент А. Хармер, В. Шарма та ін. Питання, пов'язані з охороною здоров'я, вивчали у своїх працях Б. Елджер, Л. Костяк, Д. Шоу тощо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Але варто зауважити, що окремим питанням застосування державно-приватного партнерства в системі охорони здоров'я приділено недостатньо уваги, потребують окремого розгляду механізми реалізації зазначеної співпраці.

Мета статті полягає в аналізі сучасних аспектів застосування державно-приватного партнерства в секторі охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Останнім часом партнерство стало центральним елементом зусиль щодо поліпшення результатів забезпечення охорони здоров'я, що пов'язано з побудовою глобальної допомоги, створенням нових механізмів допомоги та партнерськими відносинами, завданням яких є досягнення конкретних цільових показників боротьби з хворобами [3].

З посиленням уваги до сектору охорони здоров'я використання ДПП для надання медичних послуг є частиною порядку денного нового державного управління, яке спрямоване на створення ринків, підвищення ефективності державного сектору і наступних тенденцій глобальної державної політики управління щодо зменшення функцій урядових структур [4, с. 98].

ДПП розглядається як механізм залучення наявних ресурсів приватного сектору (технічних, управлінських, фінансових) для надання найважливіших суспільних послуг, одними з яких є охорона здоров'я. У секторі охорони здоров'я ДПП визначається як об'єднання сукупності учасників для спільної мети поліпшення здоров'я населення на основі взаємно узгоджених ролей і обов'язків. Уряди в усьому світі розширили використання ДПП у секторі охорони здоров'я для реструктуризації лікарень, розвитку центрів охорони здоров'я та створення електронних медичних баз пацієнтів [4].

ДПП у галузі охорони здоров'я є функціональним методом співпраці, інноваційним підходом до фінансування публічних проектів,

що дозволяє розподіляти ризики, забезпечуючи створення робочих місць і якість реалізації. Проект має на меті створення ситуації, коли державний сектор, приватний сектор і пацієнт завжди виграють [5]. ДПП поступово стає потужним політичним інструментом для поліпшення і підвищення рівня життя та якості послуг у державних лікарнях [6]. Численні дослідження оцінили фінансові переваги ДПП і показали, що середня економія коштів збільшується на 20% [7].

ДПП можна розрізняти в залежності від цілого ряду функцій: партнерства з розробки продуктів (нові ліки, вакцини або інші вироби для здоров'я), пов'язаних із захворюваннями й умовами в країнах з низьким і середнім рівнем доходу; партнерства, пов'язані з поліпшенням доступу до послуг охорони здоров'я; інформаційно-рекламні та дослідні партнерства, що сприяють проведенню досліджень і освіти з питань охорони здоров'я; глобальні партнерства, спрямовані на поліпшення координації між зусиллями по досягненню глобальних цілей в галузі охорони здоров'я; партнерства, спрямовані на зміцнення служб охорони здоров'я, на вдосконалення інфраструктури та систем надання медичної допомоги; партнерські відносини в галузі регулювання і забезпечення якості продукції [8].

Дослідження щодо важливих факторів успіху для проектів ДПП в Малайзії [9] виділяє п'ять важливих факторів під час реалізації проектів: добре (належне) управління; зобов'язання і відповідальність державного і приватного секторів; сприятливе правове поле; обґрунтована економічна політика; розвинений фінансовий ринок. Ініціативи в галузі державного і приватного секторів часто призначені для виконання відповідних цілей політики охорони здоров'я: розширення доступності, скорочення операційних витрат, зменшення тягаря уряду в наданні послуг або усунення дисбалансу між державним і приватним секторами (у сфері персоналу та доступності ресурсів) [10, с. 508].

До важливих факторів успіху ДПП належить регулювання, прозорість, чітке політичне керівництво і зрозумілість оперативних процедур і обов'язків, належні механізми оцінки, стійка фінансова підтримка. Потенційні витрати на ДПП, такі як збільшення державних фінансових зобов'язань у результаті скорочень контрактів і субсидій, час і ресурси, витрачені на регулювання і моніторинг діяльності приватних некомерційних і неурядових партнерів приватного сектора, потенційне зловживання, повинні мінімізуватися [10, с. 511–512].

Партнерські відносини між державним і приватним секторами у сфері надання основних медичних послуг спрямовані на їх поліпшення (збільшення охоплення, якість і інфраструктура охорони здоров'я, а також підвищення попиту на здоров'я з боку суспільства). Завдяки посиленню конкуренції, делегуванню повноважень на місцевий рівень, активної участі зацікавленого населення створюється позитивний вплив на ефективність, справедливість і якість надання медичної допомоги [11].

ДПП роблять помітний вплив і в значній мірі відповідальні за позитивні зміни в дослідженнях у сфері боротьби з тропічними хворобами. Наприклад, у Ботсвані, Шрі-Ланці, Уганді та Замбії ДПП істотно поліпшують доступність ліків і отримується суттєва вигода, залучаються висококваліфіковані місцеві й міжнародні фахівці [12].

Важливим показником під час реалізації проектів державно-приватного партнерства залишається його ефективність. Д. Барр [13] пропонує використовувати для оцінки ефективності ДПП як засобу поліпшення здоров'я у всьому світі основні аспекти: зв'язок між державним і приватним секторами; характер партнерства між учасниками; фінансові механізми проекту ДПП; політика уряду, прийнята з метою сприяння партнерським зусиллям; ідентифікація та кількісна оцінка результатів ДПП; оцінка питань справедливості; визначення потенційної слабкості аналізу.

В. Шармата П. Сет [14] стверджують, що ДПП у секторі охорони здоров'я можуть не тільки заповнити прогалини в розширенні інфраструктури, а й запропонувати ряд інших потенційних переваг, таких як: створення існуючих інфраструктур охорони здоров'я з підвищеною ефективністю; прискорення програм зміцнення здоров'я; боротьба з бідністю і розвиток.

«Змішане» або субсидоване фінансування в даний час грає набагато важливішу роль у забезпеченні прибутку приватного сектора від ДПП; підготовка проекту більше не надається виключно приватним партнерам, а оплачується і управляється державою та донорами; значні обсяги приватних фінансів доступні тільки в тому випадку, якщо держава надає гарантії та інші механізми пом'якшення ризиків і розподіляє тягар фінансування з використанням державних фінансів; вигоди від розвитку досягаються, коли проектна робота більше не залишається в приватному секторі; держава забезпечує посилену участь у розробці й контролі проектів ДПП [15].

Важливими факторами в підтриманні успішних і стійких ДПП можна визначити: надійність, технологічний потенціал, зосередженість

на пацієнтах, компетентність і гнучкість [16]. Проекти ДПП у даний час використовуються в секторі охорони здоров'я не тільки для реалізації інфраструктурних проектів (наприклад, нових лікарень, розміщення персоналу, резиденцій і т. д.), але й для надання тієї чи іншої послуги (наприклад, схем управління енергією, системи інформаційних технологій, громадського харчування, інтегрованої системи управління) [17].

Використовуючи партнерські відносини, державний і приватний сектори можуть грати інноваційні ролі у фінансуванні й наданні медичних послуг. Існує ряд переваг для впровадження ДПП в охороні здоров'я. Наприклад, для державного сектору вони можуть включати краще співвідношення ціни і якості, більш високий рівень обслуговування і менші ризики [4].

Партнерські відносини між державним і приватним секторами роблять свій внесок у поліпшення здоров'я бідних верств населення шляхом поєднання різних навичок і ресурсів організацій (державних і приватних) сучасними засобами. Однак для того, щоб бути корисним, державний сектор повинен продовжувати: фінансувати фундаментальні дослідження; встановити стандарти безпеки, ефективності та якості продукції; створити систему, за якої громадяни мають адекватний доступ до продуктів і послуг охорони здоров'я; ефективно використовувати державні ресурси; створити середовище, в якому комерційні підприємства мають належну мотивацію для задоволення потреб усього населення, розробити відповідну нормативну базу [18].

Слід зазначити, що реалізація проектів ДПП у секторі охорони здоров'я має багато ризиків, не всі проекти досягають успішного завершення та передбачуваної ефективності. ДПП стикаються зі значними труднощами і проблемами, такими, як: конфлікт інтересів; корупція; питання, що стосуються підзвітності; відсутність чітких ролей і обов'язків партнерів; недостатній моніторинг ефективності; недостатній контроль за вибором партнерів; відсутність прозорості в процесах прийняття рішень [12; 19].

У цілому держава поділяє бачення своєї відповідальності щодо прийняття рішень, які формують надання широкого спектру якісних медичних послуг різним категоріям громадян. Система надання зазначених послуг має низьку ефективність і не має цілісності, що вимагає розробки сучасних підходів в організації комплексних заходів, які реалізують можливість надання необхідних медичних послуг. Новітні підходи повинні забезпечувати посилені зв'язки між приватними та державними партнерами, які формуватимуть необ-

хідні потреби та витрати щодо охорони здоров'я в разі відповідного публічного контролю та наглядових функцій. Подальша реалізація проектів у секторі охорони здоров'я передбачає налагодження спільної роботи між державним сектором і приватними партнерами (забудовниками, фінансовими інституціями, обслуговуючими організаціями, приватними медичними закладами, науково-дослідними організаціями), що дає можливість отримати необхідні результати від важливих соціальних проектів та несе вигоди як для суспільства, так і для всіх залучених сторін. Модель ДПП має значний потенціал, який у поєднанні з виваженою політикою держави може надати можливість формувати додаткову медичну спеціалізовану інфраструктуру, підвищувати якість надання послуг у секторі охорони здоров'я, розробляти сучасну медичну продукцію та розширювати доступ населення до широкого асортименту медичних послуг.

Висновки. Таким чином, можна зазначити, що можливості держави щодо надання якісних послуг у сфері охорони здоров'я не в повному обсязі можуть задовольнити сучасні потреби суспільства. Одним із напрямів вирішення ситуації, яка склалася, є залучення в сектор охорони здоров'я приватного власника. У процесі реалізації проектів особливого значення набувають належна система управління, існуюча нормативно-правова база, стабільність державної політики, баланс між ціною та якістю в секторі охорони здоров'я. Безперечно важливим є питання створення умов, державних гарантій та стимулів для участі інвесторів у відповідних проєктах. У процесі реалізації можуть застосовуватися різні моделі ДПП: послуги аутсорсингу (приватний партнер надає клінічні та неклінічні послуги); модель «Будівництво-володіння-експлуатація» (ВОО); управління приватною часткою в державній лікарні та ін. Важливим у подальшому є: продовжити опрацьовувати питання щодо мотивації приватних установ розширювати доступність медичних послуг у межах моделей ДПП, розробляти чіткі визначення ролей та обов'язків партнерів під час реалізації проєктів державно-приватного партнерства, проводити моніторинг ефективності проєктів та мінімізувати вплив корупційних чинників.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Sadeghi A. et al. Strategies to develop and promote public-private partnerships (PPPs) in the provision of hospital services in Iran: a qualitative study. *Electronic physician*. 2016. № 8 (4). P. 2208–2214.
2. Barrows D. et al. Public Private Partnerships In Canadian Healthcare: A Case Study Of The Brampton Civic Hospital. *OECD journal on budgeting*. 2012. № 12 (1). P. 1–14.
3. Brugha R. Global Health Initiatives and Public Health Policy. *International Encyclopedia of Public Health*. Oxford: Academic Press, 2008. P. 72–81.
4. Torchia M., Calabrò A. Increasing the governance standards of public-private partnerships in healthcare. Evidence from Italy. *Public Organization Review*. 2018. № 18 (1). P. 93–110.
5. Borki R., Bouti K. Public-Private Partnerships In Health. *International Journal of Medicine and Surgery*. 2015. № 2 (1). P. 1–2.
6. Sadeghi A. et al. Strategies to develop and promote public-private partnerships (PPPs) in the provision of hospital services in Iran: a qualitative study. *Electronic physician*. 2016. № 8 (4). P. 2208–2214.
7. Sadeghi A. et al. Experiences of selected countries in the use of public-private partnership in hospital services provision. *J Pak Med Assoc*. 2016. № 66 (11). P. 1401–1406.
8. Ruckert A., Labonté R. Public-private partnerships (PPPs) in global health: the good, the bad and the ugly. *Third World Quarterly*. 2014. № 35 (9). P. 1598–1614.
9. Ismail S., Ajija S. R. Critical success factors for public-private partnership (PPP) implementation in Malaysia. *Proceedings of the Seventh Joint Venture International Conference*, Sept., 28-29, 2011, Bandung, Indonesia. URL: http://irep.iium.edu.my/11324/1/WA_11324_SUHAIZA_A_Critical_Success_Factors_for_PPP.pdf
10. Phua K. L., Ling S. W. H., Phua K. H. Public-Private Partnerships in Health in Malaysia: Lessons for Policy Implementation. *International Journal of Public Administration*. 2014. № 37 (8). P. 506–513.
11. Ojha P. K. Role of public private partnership in health sector for sustainable development. *IJAR*. 2016. № 2 (5). P. 769–772.
12. Kostyak L. et al. A means of improving public health in low-and middle-income countries? Benefits and challenges of international public-private partnerships. *Public health*. 2017. № 149. P. 120–129.
13. Barr D.A. A Research Protocol to Evaluate the Effectiveness of Public-Private Partnerships as a Means to Improve Health and Welfare systems Worldwide. *American Journal of Public Health*. 2007. № 97 (1). P. 19–25.
14. Sharma V., Seth P. Effective Public Private Partnership through E-Governance Facilitation. *Computer & Communications Sciences*. 2011. № 34 (1). P. 15–25.
15. Leigland J. Public-Private Partnerships in Developing Countries: The Emerging Evidence-based Critique. *The World Bank Research Observer*. 2018. № 33 (1). P. 103–134.
16. Alonazi W.B. Exploring shared risks through public-private partnerships in public health programs: a mixed method. *BMC public health*. 2017. № 17 (1). P. 571–577.
17. Blanken A., Dewulf G. PPPs in Health: Static or Dynamic? *Australian journal of public administration*. 2010. № 69 (1). P. 35–47.
18. Torchia M., Calabrò A., Morner M. Public-Private Partnerships in the Health Care Sector: A Systematic Review of the Literature. *Public Management Review*. 2015. № 17 (2). P. 236–261.
19. Buse K., Harmer A. M. Seven Habits of Highly Effective Global Public-Private Health Partnerships: Practice and Potential. *Social Science & Medicine*. 2007. № 64 (2). P. 259–271.

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ: ВИКЛИКИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

FINANCIAL SUPPORT FOR THE SOCIAL DEVELOPMENT OF UKRAINE'S REGIONS: CHALLENGES AND WAYS OF THEIR SOLUTION

У статті досліджуються питання фінансового забезпечення соціального розвитку регіонів. Проаналізовано сучасний стан фінансування соціальної сфери регіонального рівня. Виявлено основні проблеми фінансового механізму державного управління соціальним розвитком регіонів. Визначено ключові напрями формування фінансового простору території для забезпечення власного соціального розвитку. Запропоновано та обґрунтовано ключові шляхи оптимізації фінансових інструментів державного управління соціальним розвитком регіонів України.
Ключові слова: соціальний розвиток, розвиток регіонів, державне управління, механізми державного управління, фінансове забезпечення.

В статье исследуются вопросы финансового обеспечения социального развития регионов. Проанализировано современное состояние финансирования социальной сферы регионального уровня. Выявлены основные проблемы финансового механизма государственного управления социальным развитием регионов. Определены ключевые направления формирования финансового

пространства территорий для обеспечения собственного социального развития. Предложены и обоснованы ключевые пути оптимизации финансовых инструментов государственного управления социальным развитием регионов Украины.

Ключевые слова: социальное развитие, развитие регионов, государственное управление, механизмы государственного управления, финансовое обеспечение.

The article analyzes the issues of financial support for the social development of regions. The present state of financing of the social sphere of the regional level is analyzed. The main problems of the financial mechanism of public administration of the social development of regions are elucidated. The key directions of formation of the financial space of territories for providing of own social development are determined. The key ways of optimization of financial instruments of public administration of the social development of Ukraine's regions are proposed and grounded.
Key words: social development, development of regions, public administration, mechanisms of public administration, financial support.

УДК 351:[316.4:351.1] (477)

Мельничук Л.М.

к. наук з держ. упр., докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики Національної академії державного управління при Президентіві України

Постановка проблеми у загальному вигляді. В умовах загострення проблеми регіональних диспропорцій рівня та якості життя населення, надмірної нерівності в доступі до ресурсів та поширення соціального відторгнення в регіонах України виникає нагальна потреба в пошуку ефективних механізмів вирішення соціальних проблем, адекватних масштабам і характеру суспільних перетворень. Серед них суттєва роль належить механізмам фінансового забезпечення реалізації функцій держави у сфері соціального розвитку регіонів, оскільки адекватне фінансування заходів державної політики соціального розвитку регіонів виступає запорукою ефективності їх реалізації, відповідно й досягнення соціального благополуччя громадян незалежно від місця їх проживання. Відповідно актуалізується необхідність дослідження ключових аспектів формування механізмів фінансового забезпечення соціального розвитку регіонів країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика фінансово-економічного забезпечення соціальної сфери знайшла відображення в дослідженнях питань соціальної політики, управління соціальним розвитком М. Кравченко, Г. Лопушняк, О. Макарової, С. Москаленко, О. Новікової, В. Омельчука, О. Петроє, А. Решетніченка, І. Розпутенка, В. Скуратівського, В. Троцинського, Н. Ярош

та інших. Чимало публікацій присвячено питанням фінансування окремих галузей соціо-гуманітарної сфери, передусім, освіти та охорони здоров'я (зокрема, Н. Авраменко, М. Бедринець, Я. Бурковська, Н. Вітюк, В. Горин, В. Кіт, З. Лободіна, Т. Мартинова, О. Тофанюк, М. Трофименко, І. Туболец, Р. Якубовський). Теоретичні обґрунтування основних фінансово-економічних пріоритетів регіональної політики та бюджетної підтримки регіонального розвитку різною мірою містяться в дослідженнях Т. Безверхнюк, О. Бобровської, В. Вакулєнка, З. Варналія, Г. Возняк, З. Герасимчук, М. Долішнього, М. Іжі, М. Орлатого, С. Романюка та багатьох інших.

Визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Разом з тим, незважаючи на значну кількість наукових публікацій з порушених питань, багатогранність цієї проблеми й надалі становить значний науково-практичний інтерес, відповідно існує об'єктивна потреба у виявленні проблем фінансового забезпечення соціального розвитку регіонів, визначенні пріоритетних напрямів удосконалення фінансового механізму державного управління соціальними процесами регіонального рівня.

Отже, **мета статті** – дослідити сучасні проблеми фінансового забезпечення розвитку соціальної сфери в регіональному вимірі,

окреслити та обґрунтувати авторське бачення перспектив їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Роль держави в процесі формування ефективного механізму фінансового забезпечення соціального розвитку на регіональному рівні полягає як у безпосередньому фінансуванні заходів забезпечення соціального розвитку регіонів, так і в посиленні фінансової спроможності регіонів. При цьому якісне виконання державою своїх функцій може бути забезпечене належним обсягом, оптимальною структурою та ефективним використанням бюджетних видатків.

Так, упродовж останніх років відбувалося нарощування соціальних видатків та значне розширення соціальних зобов'язань держави. Проте за одночасного зростання обсягів фінансування за всіма соціальними напрямками в останні роки в Україні спостерігається тенденція до зменшення їх питомої ваги в структурі зведеного бюджету, в середньому майже на 14% (розраховано за [1]) Певним чином, така ситуація обумовлена суттєвим зростанням видатків за іншими показниками. Зокрема, значно збільшилася (понад 40% [1]) частка видатків на здійснення загальнодержавних функцій, що, як і в більшості європейських країн, пов'язано з великими обсягами державного боргу та необхідністю витрачання значних бюджетних ресурсів на його обслуговування. Крім того, в умовах збройного конфлікту на Сході України суттєво зросли видатки на оборону, а саме – більше ніж у 2,5 рази [1, с. 88]. Однак, попри все, витрати держави на соціальні цілі продовжують становити більше половини бюджетного фінансування, що дозволяє характеризувати його як «соціально спрямований».

Аналіз бюджетного фінансування також засвідчує, що до визначальних його напрямів належать соціальний захист і соціальне забезпечення, освіта, охорона здоров'я, а також загальнодержавні функції. При цьому структура видатків зведеного бюджету України за функціональною класифікацією відповідає загальноєвропейським тенденціям, оскільки практично аналогічний склад пріоритетних урядових видатків мають бюджети європейських країн. Різниця лише в тому, що в переліку пріоритетів за останніми даними видатки на охорону здоров'я в європейських країнах займають третє місце, в Україні – четверте, а видатки на освіту навпаки – четверте і третє відповідно [1; 12]. Водночас порівняльний аналіз витрат на соціальний захист в Україні та країнах ЄС за єдиною методологією засвідчує, що витрати на соціальний захист в євро-

пейських країнах перевищують більш ніж удвічі вітчизняний рівень фінансування [5, с. 6].

Наявність проблем бюджетного фінансування соціогуманітарної сфери засвідчує й аналіз структури бюджетних витрат за окремими напрямками. Близько 60% видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення становлять видатки на соціальний захист пенсіонерів, що свідчить про значний рівень покриття дефіциту пенсійного фонду за рахунок бюджетних коштів, відповідно не втрачає своєї актуальності активізація заходів щодо здійснення пенсійної реформи в Україні. У середньому за останні роки майже чверть видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення становлять програми соціального захисту сімей, дітей та молоді, що задля уникнення розпороченості бюджетних коштів потребує оптимізації системи державних допомог, передусім шляхом посилення адресності державної підтримки вразливих груп населення. Досить високі показники фінансування освітньої сфери (питома вага державних витрат на освіту більша, порівняно з даними країн ЄС) не забезпечують очікуваного соціального ефекту, що виявляється в наявності проблем доступу до освітніх послуг (зокрема, в переважній більшості регіонів чисельність дітей у дошкільних закладах перевищує кількість наявних у них місць, причому в окремих областях – більше ніж у 1,3 рази [4, с. 69]). Отже, існує необхідність пошуку шляхів оптимізації видатків на освіту та здійснення бюджетного маневру у фінансуванні надання освітніх послуг. Відмічається «недофінансування» порівняно з європейським рівнем сфери охорони здоров'я, причому на фоні найнижчих показників тривалості життя населення в Європі та неможливості для більшості громадян користуватися приватними медичними послугами через низький рівень доходів, що зумовлює необхідність реформування фінансових механізмів охорони здоров'я, ключові засади якого закріплено в Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я (розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. № 1013-р).

Крім того, велика кількість бюджетних програм та їхня громіздка структура не дають чіткого розуміння того, на досягнення яких цілей вони спрямовані, розпорочують бюджетні кошти на виконання окремих заходів, а не на досягнення стратегічної цілі головного розпорядника бюджетних коштів. Кількість результативних показників також є зavelикою, і вони не ілюструють результатів виконання бюджетної програми, а фіксують статистичні дані. Все це не дає можливості об'єктивно

оцінювати ефективність та результативність. Як наслідок, результати програмно-цільового методу не використовуються під час прийняття управлінських рішень. Дієвий контроль за результативністю виконання бюджетних програм відсутній. Недостатній акцент на оцінці ефективності державних видатків не дозволяє повністю використати потенціал для фіскальної консолідації. Регулярний аналіз ефективності та доцільності видатків (spending review) – ні комплексний, ні секторальний – в Україні не проводиться [10]. Відповідно, зумовлюється нагальна потреба перетворення програмно-цільового методу на інструмент для прийняття ефективних управлінських рішень та ефективного використання державних коштів, удосконалення системи результативних показників бюджетних програм.

Важливим питанням фінансового забезпечення соціального розвитку регіонів є перенесення основного обсягу соціальних витрат на місцевий та регіональний рівні. Слід відмітити, що впродовж останнього десятиліття тенденція щодо розподілу соціальних видатків за видами бюджетів у структурі зведеного бюджету в співвідношенні 40% – державний бюджет і 60% – місцевий (за даними статистичних збірників «Бюджет України» за відповідний рік [8]). Однак зважаючи на те, що більшість соціальних послуг населення отримує від органів місцевого самоврядування, зміцнення фінансової бази та підвищення незалежності місцевих бюджетів є ключовим аспектом посилення ефективності та результативності фінансового забезпечення системи соціального захисту й розвитку соціогуманітарної сфери України загалом.

Крім того, процеси розширення функцій місцевих органів управління в ході реформи децентралізації зумовлюють нагальну потребу в забезпеченні фінансової самодостатності територіальних громад, володіння та самостійного розпорядження фінансовими ресурсами, розмір яких відповідатиме покладеним на них повноваженням, досягнення намічених пріоритетів і здійснення програм соціального розвитку території. Слід зауважити, що вирішення цього питання лежить у площині формування політики мобілізації ресурсів, пошуку найбільш відповідних інструментів посилення фінансового простору територій для досягнення цілей усіх складників сталого розвитку.

Світова практика засвідчує, що такий простір може бути створений за допомогою заходів, які не потребують запозичень, а саме шляхом: підвищення ефективності державних витрат, які виділяють ресурси для перерозпо-

ділу, здійснення ефективних заходів з покращення доходів, включаючи податкові заходи, через доступ до зовнішньої допомоги гранту. Альтернативно фіскальний простір може створюватися через нові позики [13, с. 11]. Відповідно важливими напрямками розширення фінансових можливостей територій, які дозволять отримати необхідні ресурси для досягнення бажаної мети соціального розвитку, мають виступати: збільшення фінансового ресурсу місцевих бюджетів; підвищення ефективності управління витратами; надання фінансової підтримки громадам у вирішенні проблем їх соціального розвитку; створення умов для залучення кредитних ресурсів з метою забезпечення розвитку територій.

Збільшення фінансового ресурсу місцевих бюджетів. Слід зазначити, що перші кроки реформи децентралізації влади надали органам місцевого самоврядування фіскальні інструменти для нарощування власних ресурсів. Так, завдяки впровадженню у практику бюджетування нових норм Бюджетного та Податкового кодексів України здійснено передачу органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і закріплення стабільних джерел доходів для їх реалізації. Зокрема, за місцевими бюджетами закріпленню близько 50 джерел доходів [6, с. 6]. У межах реформування системи управління державними фінансами продовжують здійснюватися заходи щодо зміцнення ресурсної бази місцевого самоврядування шляхом закріплення за органами місцевого самоврядування відрахувань від загальнодержавних податків, запровадження системи інвентаризації майна та майнових прав тощо. Передбачається також наділення місцевих рад правом встановлення розмірів ставок у широких межах, встановлення податкових пільг та преференцій, реалізацію принципу повсюдності щодо бази оподаткування [10].

За допомогою системи міжбюджетних відносин держава забезпечує гарантований рівень надання суспільних благ на всій території країни шляхом збалансування місцевих бюджетів у результаті бюджетного вирівнювання, сприяє соціально-економічному розвитку територій та зростанню добробуту населення. В цілому міжбюджетні трансферти з державного бюджету поділяються на: базову дотацію (трансферт для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій); субвенції різної спрямованості й характеру та додаткові дотації вирівнювання. В останні роки запроваджено нові види субвенцій, в тому числі спрямованих на підтримку окремих галузей соціальної сфери, що пози-

тивно позначилося на зростанні їхньої ресурсної бази, проте й зумовило поглиблення дотаційності місцевих бюджетів. Так, у складі доходів місцевих бюджетів обсяг трансфертів становить близько 60% [1].

Водночас розширення ресурсної бази місцевого самоврядування ще не гарантує використання бюджетних коштів на цілі соціального розвитку, що спонукає до висновку про необхідність створення фінансового простору громади безпосередньо в цілях забезпечення соціальних прав громадян, одним з найбільш вагомих важелів якого на місцевому рівні виступає соціальне обслуговування населення. Однак такі інструменти відсутні в практиці державного управління: адресні соціальні субвенції спрямовуються на районний рівень для забезпечення виплати державних соціальних гарантій (допомог, субсидій, пільг), галузеві – передбачають підтримку лише освіти та охорони здоров'я. Проте базові послуги населенню не є взаємозамінними, тому однозначно актуалізується необхідність виконання заходів, спрямованих на зміцнення фінансового потенціалу громад для реалізації власне соціальних цілей. Внаслідок тривалого досвіду виділення субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів сформувався стереотип, що з державного бюджету можуть фінансуватися винятково об'єкти будівництва та інфраструктури, що себе не виправдало, оскільки не сприяло покращенню якості життя населення в різних регіонах.

Отже, на наш погляд, потребує переформування спектр цільових субвенцій місцевим бюджетам базового рівня. Потреба в таких заходах посилюється і з огляду на результати діагностики соціального розвитку регіонів, які демонструють значну регіональну диференціацію за всіма показниками соціального середовища, обсягом спожитих соціальних і соціально-побутових послуг. Крім того, саме стан соціального середовища серед усіх аспектів регіонального людського розвитку є найгіршим. За жодним з його параметрів не відбулось відчутного прогресу [14, с. 32, 35]. Цілком очевидно, що вирішення соціальних проблем на регіональному рівні потребує впровадження заходів, в тому числі фінансового характеру, що забезпечуватимуть соціальне вирівнювання регіонального розвитку. Відповідною і нагальною є необхідність запровадження соціальної субвенції місцевим бюджетам, спрямованої на фінансування оплати праці, підготовки та підвищення кваліфікації менеджерів соціальної роботи, які є ключовими спеціалістами, що мають організувати та об'єднувати зусилля членів громади на підтримку

вразливих громадян. Доцільність здійснення такого кроку підтверджує й той факт, що його виконання можливе за перерозподіл обсягів коштів, які передбачаються в межах субвенцій, спрямованих на забезпечення соціально-економічного розвитку територій, отже, не потребуватиме виділення додаткових ресурсів з державного бюджету.

Підвищення ефективності бюджетних витрат на соціальні цілі. Результати проведеного дослідження засвідчують, що немає підстав вважати, що більший обсяг фінансових ресурсів призведе до досягнення бажаних результатів. Відповідно, під час управління бюджетними витратами слід забезпечити їх макроекономічну доцільність, фінансову стабільність, економічність та результативність використання фінансових ресурсів. У контексті місцевого розвитку зумовлюється потреба в запровадженні дієвих механізмів підвищення ефективності та/чи забезпечення економії витрат на соціальні цілі, а саме фінансування соціальних програм та заходів, утримання закладів соціального призначення та надання ними соціально значимих послуг. Задля цього, на наш погляд, необхідним є здійснення таких заходів.

По-перше, забезпечення максимально повного застосування на місцевому рівні принципу «бюджетування на результат» шляхом впровадження програмно-цільового методу фінансування заходів соціального спрямування. Це матиме ефект більш результативного використання обмежених бюджетних ресурсів та підвищення рівня забезпечення бюджетними коштами пріоритетних напрямів соціального розвитку громад усіх рівнів. До того ж під час застосування програмно-цільового методу бюджетування заходи щодо соціального розвитку території розглядаються комплексно, з урахуванням взаємозв'язку між різними складниками соціогуманітарної сфери – освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, що може призвести до помноження позитивних ефектів і виникнення синергетичного ефекту, на відміну від окремих заходів певних напрямів публічної політики. Натомість програмно-цільовий метод на всіх рівнях бюджетування використовується лише формально, що, як зазначалося, наголошується в стратегічних документах реформування системи управління фінансами [10]. При цьому серед кроків, які слід здійснити задля повного запровадження такої моделі фінансування на місцевому рівні, на теоретичному [2] та практичному [10] рівні визначається, передусім, впровадження середньострокового стратегічного, цільо-

вого та бюджетного планування, оптимізація бюджетних програм та посилення їх відповідності стратегічним цілям.

Однак у той час, як законодавчо передбачено здійснення стратегічного планування регіонального розвитку і сформовано єдині методологічні підходи до розробки, реалізації та моніторингу регіональних стратегій, формування програмних документів соціально-економічного розвитку територіальних громад носить рекомендаційний характер та визначається внутрішніми актами Мінрегіонбуду (наказ від 30.03.2016 р. № 75). Як наслідок, практика розробки стратегічних документів, що покликана визначати та нормативно закріплювати пріоритети й довгострокову політику суспільно-економічного розвитку громади, не набула повсюдного характеру. Крім того, стратегічні документи окремих територіальних громад не містять безпосередньо положень щодо розвитку соціальної сфери [9]. Відтак актуалізується необхідність унормування та розвитку практики впровадження соціально орієнтованих стратегій розвитку громад, які забезпечуватимуть комплексність, системність у виборі пріоритетів та виступатимуть логічною основою для подальшої розробки цільових програм з подальшим визначенням взаємозв'язків цільових та бюджетних програм. Тобто загалом слід забезпечити формування чітких інтеграційних зв'язків стратегічного, цільового та бюджетного планування соціального розвитку територій.

Іншим важливим завданням постає формування та впровадження ефективного моніторингу результативності бюджетних програм, подальше вдосконалення системи їх результативних показників, що сприятиме посиленню їх орієнтованості на висвітлення обсягу та якості надання соціально значимих послуг і рівня задоволення потреб їхніх отримувачів.

По-друге, перехід від фінансування утримання закладу до фінансового забезпечення конкретних послуг. Іншими словами, на порядок денний органів влади висувається питання забезпечити відхід від кошторисного принципу фінансування діяльності закладів та установ соціальної сфери до фінансування безпосередньо наданих послуг, що сприятиме підвищенню ефективності використання всіх видів ресурсів, забезпечить прозорість та якість наданих послуг. Важливими кроками в цьому напрямі мають бути розроблення методологічних засад і методичних підходів до розрахунку вартості послуг, а також удосконалення методики визначення бюджетних потреб для надання соціальних послуг на державному та місцевому рівнях. Слід також зауважити,

що запровадження такого механізму фінансування сприятиме посиленню ефективності інших пропонованих заходів, а саме реалізації програмно-цільового методу фінансування соціальних програм та послуг, застосування механізму соціального замовлення, здійснення державно-приватного партнерства, закупівлі послуг у приватних осіб тощо.

По-третє, розвитку ринку послуг соціального спрямування, відповідно збільшення обсягів надання платних послуг. У зв'язку із цим виникає потреба розширення сфери та умов надання таких послуг за плату (повну або часткову) з урахуванням платоспроможності та соціально-правового статусу отримувачів послуг. Відтак потребує відповідного впорядкування каталог соціально значимих послуг, до складу яких мають входити безоплатні послуги для всіх мешканців громади, послуги з частковою оплатою залежно від платоспроможності їхніх отримувачів та виключно платні послуги. Вважаємо, що такий підхід сприятиме посиленню адресності соціального обслуговування населення та сприятиме ефективному використанню обмежених фінансових ресурсів. Задля забезпечення єдиних підходів до організації таких послуг має бути розроблена система норм правового та методичного характеру, сформовані параметри платоспроможності населення, методи її оцінки, розроблена системи ранжування населення за групами платоспроможності та індивідуальної спроможності забезпечувати свої життєві функції, вдосконалена система тарифікації послуг тощо.

По-четверте, диверсифікація механізмів/інструментів фінансування соціальної сфери. Зокрема, розширення практики використання соціального ресурсу громадських організацій сприятиме економії коштів за відсутності потреби утримання комунальних закладів. У цьому контексті потребує вдосконалення фінансовий механізм соціального замовлення, перш за все, створення правових підстав для застосування передоплати соціального замовлення та середньострокового фінансування соціальних проектів; оптимізація критеріїв конкурсного відбору проектів та послуг, які передбачається фінансувати через механізм соціального замовлення. Застосування цього механізму може забезпечити суттєве зростання ефективності надання послуг при одночасній мінімізації бюджетних витрат, а також зумовлювати й соціальний ефект: впроваджувати нові нестандартні чи інноваційні підходи до вирішення соціальних проблем, забезпечувати розвиток громадянського суспільства шляхом його участі в про-

цесі соціального замовлення та взяття на себе соціальної відповідальності, виступати інструментом децентралізації послуг.

Залучення коштів з альтернативних джерел доцільне також через застосування механізмів державно-приватного партнерства (далі – ДПП). Актуальність розвитку ДПП у соціогуманітарній сфері зумовлюється недостатнім її фінансуванням у поєднанні з необхідністю оптимізації та раціоналізації видатків і підвищення їх ефективності; доцільністю залучення компетенцій приватного бізнесу для впровадження сучасних технологій менеджменту й інновацій у сфері послуг. При цьому ефект від ДПП отримають не лише сторони партнерства, але суспільство в цілому, що дасть можливість послабити потребу в бюджетному фінансуванні на реалізацію проектів будівництва й модернізації соціальної інфраструктури; підвищити доступність і поліпшити якість послуг, гарантованих державою; зменшити обсяг витрат за рахунок жорсткої системи фінансового контролю; привести інфраструктурні об'єкти у відповідність з європейськими стандартами; оптимізувати адміністративний апарат у результаті передачі частини його функцій приватному партнеру тощо. При цьому ДПП у соціогуманітарній сфері може передбачати: спільне фінансування інфраструктури послуг; розроблення і розвиток сучасних технологій здійснення соціогуманітарної діяльності; забезпечення професійної підготовки та перепідготовки працівників соціальної сфери; здійснення заходів щодо їх соціального захисту та поліпшення житлових умов тощо.

По-п'яте, вдосконалення управління закладами/установами соціального обслуговування населення. Важливим чинником досягнення економії коштів є автономізація закладів надання послуг на рівні громади. На принципах автономізації закладів здійснюється, зокрема, реформування системи освіти шляхом переведення навчальних закладів на персональні рахунки, та охорони здоров'я шляхом перетворення медичних закладів з бюджетних установ на комунальні некомерційні підприємства. Водночас реформування діяльності закладів надання соціальних послуг залишається лише на рівні експертних обговорень. Проте і в цій галузі назріла потреба в зміні організаційно-правового статусу надавачів послуг. Перебуваючи у статусі бюджетних установ, вони не можуть мати ніяких, окрім бюджетних, джерел фінансування, а рух їхніх витрат проводиться через систему державного казначейства. Відповідно, робота бюджетної установи супроводжується рядом чинників, які реально обмежують самостійність таких закладів

у використанні фінансів. Тим самим значно звужується ініціатива надавача послуг у питаннях раціонального використання фінансових ресурсів та матеріально-технічних засобів. Натомість статус комунального підприємства забезпечує право самостійного використання коштів, отриманих у результаті господарської діяльності.

Можна стимулювати економію через матеріальне заохочення, обирати найбільш оптимальні умови та графіки фінансування. З огляду на такі обмеження функціонування бюджетних установ пропонується створювати центри надання соціальних послуг як комунальні некомерційні підприємства, що будуть наділені фінансовою самостійністю та повною відповідальністю за результати своєї діяльності, виступатимуть ефективним майданчиком для збільшення обсягів платних послуг населенню.

Зовнішня фінансова допомога громадам у вирішенні проблем їхнього соціального розвитку. В Україні все більшого рівня доступності набувають грантові ресурси, які формуються за рахунок коштів різних донорських організацій. Значна їх кількість надає фінансову підтримку здійснення соціальних реформ, реформи місцевого самоврядування в Україні, зміцнення громад, підтримки їхнього партнерства з владою та бізнесом тощо. Однак впровадження грантових програм з питань соціального розвитку регіонів може бути лише точковою допомогою для обмеженої кількості регіонів чи громад. Тому міжнародна допомога, як і приватні інвестиції, можуть розглядатися як доповнення, а не заміна державних інвестицій.

Крім того, слід зауважити, що для місцевих громад державна підтримка також виступає зовнішнім фінансовим ресурсом, відтак доцільним є розвиток відповідних фінансових інструментів подання такої допомоги розвитку громад. Таким ключовим державним інвестиційним інструментом виступає державний фонд регіонального розвитку, кошти якого спрямовуються на виконання інвестиційних проектів і програм. Проте практика його застосування засвідчила, що він не став дієвим фінансовим інструментом розвитку соціогуманітарної сфери на регіональному рівні, що зумовлює необхідність пошуку та запровадження інших фінансових важелів впливу. З нашого погляду, таким інструментом може слугувати створення державного соціального фонду, метою якого має виступати фінансування місцевих проектів та програм, спрямованих на здійснення соціальних інвестицій у розвиток людського потенціалу, особливо інвестицій в дітей.

При цьому характерними ознаками фонду мають бути: конкурсні засади (фінансування здійснюється за результатами оцінки та конкурсного відбору проектів та заходів із застосуванням цілої низки офіційно визначених критеріїв); просторова диференціація (розподіл коштів, що спрямовуються на програми та заходи, має здійснюватися з урахуванням рівня соціального розвитку та чисельності населення регіону, для прикладу 80% коштів – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні, 20% – з урахуванням рівня регіонального людського розвитку, а саме – для регіонів, в яких його індекс менший від 75% середнього показника по Україні); додатковість фінансування (кошти фонду спрямовуються лише за умови співфінансування з місцевих бюджетів, причому також з урахуванням диференційованого підходу: для регіонів з низьким рівнем індексу регіонального людського розвитку – на рівні 10%, із середнім – 15%, високим – 20%); стартовий характер (спроможність суб'єктів забезпечувати подальше власне фінансування соціальних проектів та програм за рахунок коштів місцевих бюджетів); соціальне партнерство (реалізація соціальних проектів має здійснюватися за широкої участі соціальних партнерів, громадянського суспільства, що сприятиме спрямуванню коштів на вирішення дійсно важливих проблем на місцевому рівні); спільне управління (органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають нести спільну відповідальність за здійснення заходів, що фінансуватимуться за рахунок коштів фонду). Зауважимо, що подібні підходи лежать в основі функціонування Європейського соціального фонду, результативність та ефективність якого підтверджена 60-літнім досвідом його застосування в якості фінансового інструменту розвитку регіонів у діяльності ЄС [7].

Створення умов для залучення кредитних ресурсів для забезпечення розвитку громади. В якості допоміжного, альтернативного варіанту можуть слугувати заходи щодо здійснення місцевих запозичень, що, на думку вітчизняних фахівців, є надійним джерелом наповнення місцевих бюджетів та одним із найважливіших інструментів фінансування нагальних суспільних потреб [3, с. 88]. Дієвим інструментом вирішення поточних та довгострокових проблем, що пов'язані з фінансуванням видатків органів місцевого самоврядування, виступає емісія облігацій місцевих позик. Випуск муніципальних облігацій дає змогу залучити в економіку території вільні інвестиційні кошти як приватних внутрішніх, так й іноземних інвесторів [11, с. 714]. Необхідним є й надання

органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх зі способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності.

Висновки. Таким чином, попри наявні позитивні тенденції, фінансове забезпечення державного управління соціальним розвитком характеризується низкою проблем, що виявляються в далекій від оптимальної структури соціальних видатків, недостатньому поєднанні розподілу доходів населення та територій, високої фінансової залежності територій від підтримки держави, недосконалості фінансових інструментів тощо. Відповідно, зумовлюється нагальна необхідність удосконалення механізмів фінансування соціальних функцій держави, використання наявної ресурсної бази, інтеграції фінансових ресурсів різних сфер політики держави, диверсифікації джерел фінансування соціального розвитку, посилення фінансової спроможності територій для забезпечення свого власного соціального розвитку.

При цьому простір для подальшого здійснення наукових розвідок охоплює дослідження проблем розвитку окремих фінансових інструментів соціальної політики, вдосконалення механізмів позабюджетного фінансування соціальної сфери.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бюджет України 2016: стат. зб. / Мінфін України. Київ, 2017. 308 с.
2. Голинська О. Новації вітчизняної бюджетної системи та перспективи розвитку місцевих бюджетів – 2018. Актуальні проблеми державного управління. 2017. Вип. 3. С. 173–175
3. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. Київ, 2014. 128 с.
4. Моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів у 2017 році / Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/05/Reytingova-otsinka-za-2017-rik-prezentatsiyni-materiali.pdf> (дата звернення: 17.05.2018).
5. Національні рахунки соціального захисту (НРСЗ) у 2015 році / Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 17.05.2018).
6. Новікова О.Ф., Логачова Л.М. Особливості фінансування соціальної інфраструктури в процесі бюджетної децентралізації. Економічний вісник Донбасу. 2017. № 1. С.4–12.

7. Офіційний сайт Європейської комісії. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy (дата звернення: 17.05.2018).

8. Офіційний сайт Міністерства фінансів України URL: <http://www.minfin.gov.ua> (дата звернення: 17.05.2018).

9. Оцінка існуючих моделей та практик соціальної роботи та соціальних послуг на рівні громади: анал. матер. [проект «Розробка концепції та функціонально-структурної моделі інтегрованої системи соціального захисту в Україні в контексті реформи децентралізації влади»]. URL: http://www.msp.gov.ua/files/dec/OPM_P4EC_ISPSPProject_AssessmentReport_201711_ukr.pdf (дата звернення: 17.05.2018).

10. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 р. № 142-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/>

[laws/show/142-2017-p/page](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-p/page) (дата звернення: 17.05.2018).

11. Соціальна і гуманітарна політика: підручник / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського. Київ, 2016. 790 с.

12. Статистична служба Європейського Союзу. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (дата звернення: 17.05.2018).

13. Fiscal policy for grow and development: an interim report / Development Committee; World Bank. URL: [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMIT/Documentation/20890698/DC2006-0003\(E\)-FiscalPolicy.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMIT/Documentation/20890698/DC2006-0003(E)-FiscalPolicy.pdf) (дата звернення: 17.05.2018).

14. Melnichuk L.M. The social component of regional policy through the prism of the human development index. Sustainable economic development of regions: monograph, Volume 8; ed. by L. Shlossman. Vienna, 2015. P. 29–38.

МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ПОСЛУГ ЧЕРЕЗ ОРГАНІЗАЦІЮ ДІЯЛЬНОСТІ ОБСЛУГОВУЮЧИХ КООПЕРАТИВІВ У СІЛЬСЬКИХ ГРОМАДАХ

THE MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF SERVICES THROUGH ORGANIZATION OF SERVICING COOPERATIVES ACTIVITY IN RURAL COMMUNITIES

У статті визначені основні проблеми функціонування інфраструктурних об'єктів комунальної власності, соціально-побутового та житлово-комунального обслуговування сільських населених пунктів. Встановлено, що їх вирішенню сприяє організація обслуговуючих кооперативів як інститутів самоорганізації населення. Проведено аналіз позитивної динаміки створення кооперативних формувань на Черкащині, в тому числі за рахунок грантового проекту ЄС та сприяння органів місцевого самоврядування. З'ясовані перешкоди, що стримують кооперацію на регіональному рівні, та запропоновано механізм публічного управління розвитком кооперативного руху із залученням безробітних громадян до створення суб'єктів господарювання на засадах державно-приватного партнерства. Розроблено структуру складників і зміст функцій підсистем організаційної моделі функціонування обслуговуючих кооперативів у Черкаській області. До її складу передбачено включити чотири підсистеми: державної підтримки, супроводу, фінансових можливостей та інформаційно-консультаційного забезпечення.

Ключові слова: публічне управління, механізм публічного управління, обслуговуюча кооперація, сільська територія, обслуговуючий кооператив, сфера послуг, сталий розвиток.

В статье определены основные проблемы функционирования инфраструктурных объектов коммунальной собственности, социально-бытового и жилищно-коммунального обслуживания сельских населенных пунктов. Установлено, что их решению способствует организация обслуживающих кооперативов как институтов самоорганизации населения. Проведен анализ положительной динамики создания кооперативных формирований на Черкащине, в том числе за счет грантового проекта ЕС и содействия органов местного самоуправления. Выявлены препятствия, содержащие кооперацию на региональном уровне, предложен механизм публичного управления

развитием кооперативного движения с привлечением безработных граждан к созданию субъектов хозяйствования на принципах государственно-частного партнерства. Разработана структура составляющих и содержание функций подсистем организационной модели функционирования обслуживающих кооперативов в Черкасской области. В ее состав предусмотрено включить четыре подсистемы: государственной поддержки, сопровождения, финансовых возможностей и информационно-консультационного обеспечения.

Ключевые слова: публичное управление, механизм публичного управления, обслуживающая кооперация, сельская территория, обслуживающий кооператив, сфера услуг, устойчивое развитие.

The main problems of the functioning of infrastructure objects of communal property, social-housing and housing-communal services of rural settlements are determined in the article. It is established that their solution is conducted in organization of servicing cooperatives as institutions of self-organization of the population. An analysis of the positive dynamics of the creation of cooperative formations in Cherkasy region was held, including the creation through the grant project of the EU and assistance of local self-government bodies. The obstacles hindering cooperation at the regional level are identified, and the mechanism of public administration for the development of the cooperative movement with the involvement of the unemployed citizens to the creation of business entities on the basis of public-private partnership is proposed. The structure of the components and maintenance of subsystems' functions of the organizational model of servicing cooperatives functioning in the Cherkassy region are developed. It is predicted to include four subsystem to their content: state support, administrating, financial capabilities, information and consultation support.

Key words: public administration, mechanism of public administration, servicing cooperation, rural territory, servicing cooperative, sphere of services, sustainable development.

УДК 351:334.73

Приліпко С.М.

к. економ. наук, доцент,
докторант кафедри
публічного управління та публічної
служби
Національна академія державного
управління при Президентіві України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Кризові явища в агропромисловому комплексі, низький рівень доходів сільського населення і невідповідність якості їхнього життя сучасним європейським стандартам призвели до негативних тенденцій функціонування сільських територій в Україні. Як показує практика, державні установи у сфері соціально-побутового та житлово-комунального обслуговування разом з виконавчими органами місцевого самоврядування неспроможні подолати всі проблеми із забезпечення належ-

ного рівня розвитку інфраструктурних об'єктів у межах сільських територій. Створення в житлово-комунальному господарстві (ЖКГ) організаційних форм у вигляді керуючих компаній із забезпечення соціально-побутових потреб на селі призводить до постійного зростання тарифів, корупції і прийняття необґрунтованих управлінських рішень. Зростаючий дотаційний характер більшості територій, відсутність ефективного механізму фінансування витрат з реалізації соціальних програм та програм модернізації ЖКГ, недосконалість

провадження державної аграрної політики призводять до реальної загрози сталого розвитку сільської місцевості. Актуальним питанням залишається дослідження механізму публічного управління сферою послуг у сільській місцевості, особливо з організації соціально-побутового та житлово-комунального обслуговування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та методологічні положення управління сталим розвитком сільських територій висвітлено в працях Ю.О. Лупенка, О.М. Могильного, М.К. Орлатого [1], П.Т. Саблука [2] та інших вчених. Проблематика всебічного дослідження кооперативних процесів, не тільки з метою використання досвіду та кращих традицій кооперативного руху, а також широкої популяризації та розповсюдження кооперативних знань висвітлена в роботах А.Є. Величка [3], В.К. Збарського [4], В.В. Зіновчука [5], Р.Я. Корінця [6], Г.А. Торосьяна [7], В.О. Цимбал [8] та інших відомих науковців і практиків.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Окремі аспекти стосовно специфіки публічного управління розвитком соціальної інфраструктури сільських територій на основі самоорганізації громад в обслуговуючі кооперативи та делегування їм окремих повноважень є недостатньо висвітленими та потребують подальших теоретико-практичних напрацювань. Вивчення наукових джерел цієї проблематики показало існування значних прогалин у дослідженні теоретико-методологічних аспектів політики публічного управління. Насамперед, це стосується розробки інноваційного механізму публічного управління у сфері соціально-побутового та житлово-комунального обслуговування сільського населення через організацію діяльності суб'єктів обслуговуючої кооперації, що сприятиме забезпеченню комплексного розвитку сільських територій.

Мета статті полягає в дослідженні механізму публічного управління сферою послуг у сільській місцевості через організацію діяльності обслуговуючих кооперативів на засадах державно-приватного партнерства.

Виклад основного матеріалу. Практика функціонування сільських територій Черкаської області, де кооперація отримала найбільш активний розвиток, показує, що жителі сіл постійно зіштовхуються з проблемами водопостачання, газифікації, електропостачання, будівництва, прибирання твердих побутових відходів, благоустрою територій тощо. Так, наприклад, зношеність інженерної інфраструктури в житлово-комунальній сфері

сільських територій досягла 70–90%, теплових мереж – 70%. Протяжність водопровідних мереж становить понад 4,0 тис. км, з яких в аварійному стані знаходиться 853 км (21,3%). На об'єктах водопровідного господарства експлуатується 528 одиниць насосних агрегатів, з яких 198 одиниць (38%) повністю амортизовані та потребують заміни. Водопостачання в більшості населених пунктів здійснюється з підземних джерел і за своїми показниками не відповідає вимогам діючого ДСанПіН 2.2.4-171-10 «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною». Із року в рік продовжуються терміни дії дозволів на подачу питної води з відхиленням від діючого стандарту, але заходи щодо покращення цього становища не виконуються у зв'язку з великими фінансовими затратами на їх реалізацію. За підсумками 2015 р. задоволеність населення якістю послуг, що надаються у сфері житлово-комунального господарства, в середньому по районах Черкаської області становила лише 68% [9].

Вирішенню проблем розвитку інфраструктури сільських громад сприяє організація обслуговуючих кооперативів. Проведений нами аналіз розвитку обслуговуючих кооперативних утворень на території Черкаської області свідчить, що в регіоні проводиться робота з їх утворення. Так, у 2009 р. їх було створено 21, у 2010 р. їх функціонувало 25, у 2011 р. – 53, у 2012 р. – 55, у 2013 р. – 65 [8; 9, с. 5]. Протягом 2015–2017 рр. завдяки впровадженню проекту ЄС «Створення регіонального навчально-практичного центру розвитку багатофункціональних кооперативів» загальною вартістю 617 тис. євро на Черкащині додатково створено ще 52 сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи. Дана позитивна динаміка відбулася за сприяння Черкаської обласної ради, яка в обласному бюджеті передбачила видатки на співфінансування проекту у розмірі 20%. За напрямками діяльності вони надають своїм членам послуги зі збуту і переробки продукції, заготівлі кормів, постачання сировини і матеріально-технічних ресурсів [10]. Багатофункціональні кооперативи, крім діяльності в аграрній сфері, надають послуги своїм членам із водопостачання, соціально-побутового, житлово-комунального, транспортного обслуговування населення.

Разом з тим у ході проведення дослідження нами визначено низку важливих проблеми, що стримують їх створення і розвиток:

– відсутність у дрібних сільськогосподарських товаровиробників достатніх коштів для формування стартового капіталу кооперативу;

- висока вартість залучення інвестицій у банках і кредитних установах;
- застаріла або відсутня матеріально-технічна база для соціально-побутового й житлово-комунального обслуговування сільських територій;
- недосконалість законодавчої бази в питаннях організації та оподаткування діяльності кооперативів, розрахунку тарифів, питань передачі основних засобів комунальної власності на його баланс;
- самоусунення органів виконавчої влади від проблем розвитку сільської кооперації й подальшої розбудови кооперативного руху;
- відсутність висококваліфікованих управлінських кадрів на селі;
- неврегульованість законодавства щодо делегування частини повноважень місцевої влади інститутам самоорганізації населення з управління комунальним майном, включаючи об'єкти соціальної інфраструктури та інженерні мережі;
- неузгодженість дій публічної влади щодо комплексного розвитку сільських територій безпосередньо з представниками громади тощо.

На нашу думку, підтримка обслуговуючих кооперативів Черкаської області повинна включати в себе декілька фінансових можливостей, а саме:

- 1) надання безробітним громадянам у селі одноразової допомоги з безробіття для організації підприємницької діяльності через обласний центр зайнятості в розмірі річної суми;
- 2) отримання позик і мікрокредитів на розвиток матеріально-технічної бази завдяки ініціюванню Управлінням агропромислового розвитку щодо внесення змін до Програми підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів на період до 2020 року та налагодження співробітництва з кредитними спілками на взаємовигідних умовах;
- 3) залучення міжнародних грантових програм за сприяння Департаменту інвестиційно-інноваційної політики та зовнішньоекономічних зв'язків та Управління житлово-комунального господарства (для кооперативів з обслуговування об'єктів водопостачання, впорядкування сміттєзвалищ, проведення робіт з вивезення твердих побутових відходів);
- 4) одержання підтримки від Регіонального навчально-практичного центру розвитку багатофункціональних кооперативів (для координації кооперативів та надання інформаційно-консультативної допомоги);
- 5) вирішення питання часткової компенсації ставок за кредитами комерційних банків.

Зазначимо, що через реалізацію заходів регіональної цільової програми розвитку обслуговуючих кооперативів до 2020 року передбачається часткове відшкодування витрат на створення їхньої матеріально-технічної бази, залучення грантів, допомога в організації інститутів самоорганізації населення через створення суб'єктів обслуговуючої кооперації. Однак така підтримка не має належного якісного ефекту. В разі позитивної динаміки створення відсоток кооперативів, що успішно здійснюють свою діяльність, не перевищує 65%.

Вважаємо, що для забезпечення сталого розвитку сільських територій необхідно розробити механізм публічного управління сферою послуг через організацію діяльності обслуговуючих кооперативів із залученням безробітних громадян до їх діяльності з урахуванням співпраці за договорами державно-приватного партнерства. Суть механізму полягає в тому, що безробітні громадяни, які постійно проживають у сільському населеному пункті, можуть претендувати на виплату одноразової допомоги з безробіття для організації підприємницької діяльності через обласний центр зайнятості в розмірі річної суми. Отримані державні кошти разом зі своїми заощадженнями вносяться ними до пайового фонду у формі пайових внесків, які в подальшому можуть бути використані кооперативом на придбання або модернізацію матеріально-технічної бази. Державна підтримка у формі допомоги з безробіття (через Центр зайнятості) та регіональна підтримка з обласної програми розвитку кооперації до 2020 року (через Управління агропромислового розвитку ОДА) можуть надаватися на конкурсних засадах лише тим суб'єктам господарювання, основна діяльність яких буде пов'язаною із забезпеченням функціонування інфраструктурних об'єктів, соціально-побутовим та житлово-комунальним обслуговуванням населення.

При цьому органам місцевого самоврядування слід делегувати частину своїх управлінських повноважень таким кооперативним організаціям на об'єкти комунальної власності з метою їх обслуговування та збереження.

Запропонований механізм враховує актуальність переходу політики публічного управління від державної підтримки кооперативів на етапі їх організації до державно-приватного партнерства на етапі їх подальшого становлення та розвитку (рис. 1).

Практика функціонування обслуговуючих кооперативів показує, що на цей час існує потреба в інформаційному забезпеченні їхньої

діяльності, проведенні освітньої та консультаційної роботи, доступності фінансових і матеріально-технічних ресурсів тощо. На Черкащині створено Регіональний навчально-практичний центр розвитку багатофункціональних кооперативів, співробітники якого надають інформаційно-консультаційну підтримку новоствореним кооперативам. Переважно до Регіонального центру звертаються члени кооперативів, які не в змозі розробити повноцінний бізнес-план для подання на конкурс з одержання гранту, позик в банку чи мікрокредиту за цільовою програмою на розвиток

матеріально-технічної бази. Через обласну програму розвитку кооперації в діяльності Регіонального навчально-практичного центру варто передбачити часткову компенсацію вартості надання інформаційно-консультаційних послуг кооперативам. Крім того, в регіоні слід приділити увагу запровадженню цільових програм розвитку дорадчих служб, діяльність яких буде пов'язаною з кооперативами.

Очевидно, що перший етап створення системи обслуговуючої кооперації в Черкаській області, що передбачає збільшення кількості кооперативів, йде до логічного завершення.



Рис. 1. Механізм публічного управління сферою послуг через організацію безробітними обслуговуючого кооперативу на засадах державно-приватного партнерства в сільській місцевості *

*Джерело: розроблено автором

Таблиця 1

Складники і функції підсистем організаційної моделі функціонування суб'єктів обслуговуючої кооперації в Черкаській області*

Підсистема	Структурні елементи підсистеми	Функції підсистеми
Державної підтримки	Виконавчі органи публічної влади на державному, регіональному і місцевому рівнях; агентства регіонального розвитку.	Організація заходів нормативно-правової, фінансової, організаційної та інформаційної підтримки, створення умов розвитку системи обслуговуючої кооперації.
Супроводу	Відділи та управління з регулювання діяльності в залежності від напрямку послуг, центри надання адмінпослуг, громадські спілки і організації.	Підготовка і оформлення дозвільної документації, адміністративний супровід діяльності кооперативів, регулятивні заходи, ініціювання громадських слухань, лобювання інтересів, внесення пропозицій.
Фінансових можливостей	Міжнародні грантові проекти технічної допомоги, державні й регіональні цільові програми розвитку кооперації, кошти кредитних спілок і комерційних банків.	Надання фінансових ресурсів у вигляді грантів, цільового фінансування, позик, кредитів; часткова компенсація ставок за кредитами, доступність фінансових ресурсів для малого бізнесу.
Інформаційно-консультаційного забезпечення	Регіональний навчально-практичний центр розвитку багатофункціональних кооперативів, обласна і районні дорадчі служби.	Проведення навчальних семінарів, надання послуг з бізнес-планування, маркетингу, бухгалтерського обліку, юридичної та правової підтримки.

*Джерело: побудовано автором на основі проведеного дослідження

Вектор державної підтримки та публічного управління розвитком сільських територій слід спрямувати на створення якісно іншої багаторівневої структури. Вважаємо, що система організації суб'єктів обслуговуючої кооперації на рівні області повинна бути структурована за видами послуг, що надаються. Такий підхід дасть змогу об'єднувати фінансові, матеріально-технічні та кадрові ресурси за обраним напрямом діяльності з найбільш високим позитивним ефектом. Діяльність обслуговуючого кооперативу на рівні області спрямована на формування базового рівня системи обслуговуючої кооперації – сільських територій, а також на створення умов їх сталого розвитку [7, с. 46].

У складі перспективної організаційної моделі системи обслуговуючої кооперації можна виділити чотири підсистеми: державної підтримки, супроводу, фінансових можливостей та інформаційно-консультаційного забезпечення (табл. 1). Ефективність функціонування представленої моделі може бути досягнута за умови додержання кооперативами вимог законодавства, організації виконавчими органами публічної влади механізму забезпечення прозорих інформаційних і фінансових потоків під час реалізації заходів державної підтримки, адаптації схем залучення грантів, цільових коштів, мікрокредитів і позик з урахуванням некомерційного характеру діяльності обслуговуючих кооперативів.

Вважаємо, що скоординована спільна робота структурних одиниць запропонованої

моделі сприятиме розвитку обслуговуючої кооперації у сфері соціально-побутового та житлово-комунального обслуговування сільського населення, що позитивно вплине на забезпечення комплексного розвитку територіальних громад загалом. Через делегування місцевою владою частини своїх повноважень з управління комунальним майном обслуговуючим кооперативам у сільських територіях поступово вирішуватимуться питання надання якісних послуг місцевим жителям.

Висновки. Отже, на наш погляд, обслуговуючі кооперативи є перспективною формою самоорганізації територіальної громади для вирішення найбільш актуальних проблем у сфері функціонування інфраструктурних об'єктів, соціально-побутового та житлово-комунального обслуговування сільського населення. Для надання якісних послуг органи публічної влади повинні сприяти розвитку кадрового потенціалу та матеріально-технічної бази обслуговуючих кооперативів шляхом стимулювання безробітних до підприємницької діяльності, створення відповідних умов для отримання суб'єктами господарювання позик і мікрокредитів на пільгових умовах, залучення грантової підтримки від міжнародних проектів технічної допомоги та організації інформаційно-консультаційної підтримки. Функціонування комплексної системи обслуговуючої кооперації на регіональному рівні повинне забезпечуватися через взаємозв'язок запропонованих структурних елементів підсистем державної підтримки, супроводу,

фінансових можливостей та інформаційно-консультаційного забезпечення з їх визначеними функціями. Політика публічного управління сферою послуг через організацію діяльності обслуговуючих кооперативів у сільській місцевості має бути побудованою на засадах державно-приватного партнерства, механізми здійснення яких стануть предметом подальших досліджень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Орлатий М.К., Лупенко Ю.О., Могильний О.М. Розвиток сільських територій України. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. К.: Вид-во НАДУ. № 1. 2006. С. 214–224.
2. Саблук П.Т. Розвиток сільських територій в контексті забезпечення економічної стабільності держави. Економіка АПК. 2005. № 11. С. 51–56.
3. Величко А.Є. Формування обслуговуючих кооперативів. Дієвий шлях сталого розвитку сільських територій. Вісник ДДАУ. 2013. № 2. С. 201–204. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vddau_2013_2_50
4. Розвиток обслуговуючої кооперації в сільському господарстві: монографія / за ред. професора В. Збарського. К.: ННЦ ІАЕ, 2010. 224 с.
5. Зіновчук В.В. Організаційно-правові засади становлення сільськогосподарської кооперації в Україні. Вісник БУМіБ. 2014. № 3 (27). Т. 2. URL: http://www.znau.edu.ua/visnik/2014_1_2/index.htm.
6. Сільськогосподарська обслуговуюча кооперація: словник-довідник / авт. уклад. Р.Я. Корінець. Львів: НВФ «Українські технології», 2010. 160 с.
7. Торосян Г.А. Сільськогосподарська обслуговуюча кооперація як стратегічний напрям у контексті соціально-економічного розвитку сільських територій. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Економіка і менеджмент». 2016. Вип. 19. С. 45–48. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_eim_2016_19_11.
8. Цимбал В.О. Проблеми розвитку обслуговуючої кооперації на селі. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Chem_Biol/Agroin/2011_46/ZUMBAL.pdf.4. Офіційний сайт кредитної спілки «Кредит-Союз». URL: <http://kreditsouz.pzv.net.ua/index.html>
9. Стратегія регіонального розвитку Черкаської області на період до 2020 року. Черкаська обласна державна адміністрація. 2015 р. URL: http://www.ck-oda.gov.ua/docs/2017/25052017_4.pdf.
10. Управління сільськогосподарськими обслуговуючими кооперативами: практичний посібник / С.М. Приліпко, О.В. Макушок, Н.О. Шевченко, О.М. Дубін, Т.Я. Лепьошкіна та ін. Черкаси: Видавець Вовчок О.Ю., 2017. 200 с.

КЕРУВАННЯ ДОКУМЕНТАЦІЄЮ В УСТАНОВАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РІВНЯ ЯК ОДНА ІЗ ФУНКЦІЙ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

RECORDS MANAGEMENT IN THE EXECUTIVE POWER INSTITUTIONS OF THE TERRITORIAL LEVEL AS ONE OF THE FUNCTIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS

Стаття розглядає питання керування процесами документування управлінської інформації в установах виконавчої влади як одну із функцій механізмів державного управління. Підтверджено достовірність положення щодо управлінської діяльності, яка в цілому відтворюється і реалізується через і завдяки керуванню управлінською документацією в установах виконавчої влади як динамічно функціонуючої ланки в процесі забезпечення взаємодії, взаємозв'язку та взаємосприяння між управляючою та керованою системами державного управління. При цьому управлінська документація відіграє важливу, хоча й, на думку автора, опосередковану роль. Керування процесами документування управлінської інформації розглядається як інтеграція інформаційного та документального менеджменту, що функціонують разом для забезпечення єдиної мети – прийняття належного управлінського рішення. Обґрунтовано, що управлінська документація в установах виконавчої влади є невід'ємною складовою частиною механізмів державного управління.

Ключові слова: процеси документування управлінської інформації, державне управління, керування документацією, органи виконавчої влади територіального рівня, інформаційний та документальний менеджмент, організація роботи з електронними документами.

Статья рассматривает вопросы управления процессами документирования управленческой информации в учреждениях исполнительной власти как одну из функций механизмов государственного управления. Подтверждена достоверность положения относительно управленческой деятельности, которая в целом воспроизводится и реализуется через управление документацией в учреждениях исполнительной власти как динамично функционирующего звена в процессе обеспечения взаимодействия, взаимосвязи и взаимосодействия между управляющей и управляемой системами государственного управления. Управленческая документация при этом играет

важную, хотя и, по мнению автора, опосредованную роль. Управление процессами документирования управленческой информации рассматривается как интеграция информационного и документального менеджмента, функционирующих вместе для обеспечения единой цели – принятия надлежащего управленческого решения. Обосновано, что управленческая документация в учреждениях исполнительной власти является неотъемлемой частью механизмов государственного управления.

Ключевые слова: процессы документирования управленческой информации, государственное управление, органы исполнительной власти территориального уровня, управление документацией, информационный и документальный менеджмент, организация работы с электронными документами.

The article deals with the management of the processes of documenting managerial information in the executive power institutions as one of the functions of public administration mechanisms. The reliability of the provision regarding managerial activities that is generally reproduced and implemented as a whole through and thanks to records management as a dynamically functioning link in the process of ensuring interaction, interconnection and interassistance between managing and managed public administration systems is confirmed. The managerial documentation plays an important, although, in the opinion of the author, mediated role. Management of the processes of documenting managerial information is considered as an integration of information and documentary management, which work together to ensure a common goal - the adoption of an appropriate managerial decision. It is substantiated that managerial documents in the executive power institutions are an integral part of public administration mechanisms.

Key words: processes of documenting managerial information, public administration, executive power institutions of territorial level, records management, information and documentary management, organization of work with electronic documents.

УДК 35.353.2

Сабурова Г.Б.

к. наук з держ. упр., аспірант,
здобувач вищої освіти третього рівня
кафедри публічного управління та
адміністрування
Полтавська державна аграрна академія

Постановка проблеми у загальному вигляді. На практиці державне управління реалізовує процеси цілевизначення, цілепокладання та ціледосягнення, останні ж здійснюються виконавчою гілкою влади. Виконавчо-розпорядчу діяльність з реалізації зазначених цілей в основному здійснюють державний апарат та органи місцевого самоврядування в межах делегованих їм функцій. У цьому зв'язку управлінська документація в установах виконавчої влади територіаль-

ного рівня розглядається як невід'ємна складова частина механізмів державного управління, а керування процесами документування управлінської інформації – як одна із функцій механізмів державного управління. Проблема вибраної теми вбачається в необхідності вивчення питань розвитку системи державного управління в частині керування управлінською документацією, особливо з погляду на сучасний стан трансформаційних процесів в Україні, де особливу роль відіграють новітні

інформаційні технології, під впливом яких відбуваються певні зміни в технології управління в системі органів виконавчої влади та забезпечується організація їх виконання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Аналіз сучасного стану проблемних питань з документознавства з точки зору їх бачення, вирішення та висвітлення в працях таких відомих вчених, як В.В. Бездрабко, С.Г. Кулешов, Ю.І. Палеха, М.С. Слободяник, чисельних публікаціях науковців, що плідно працюють на терені документознавства (І.Є. Антоненко, В.В. Добровольська, С.В. Дубова, О.М. Загорецька, І.О. Петрова, О.В. Матвієнко, В.В. Рудюк, В.П. Писаренко, М.Н. Цивін та інші) свідчить про те, що питання керування процесами документування управлінської інформації як однієї з функцій механізмів державного управління продовжують залишатись у полі зору науковців.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. За наявності різноманітних підходів науковців до структуризації документознавства виділяються такі напрями наукової розробки його проблем, які залишаються актуальними та перспективними: теорія і методологія документознавства; історія документознавства; електронне документознавство; керування документацією; документознавча термінологія та професіологія тощо. Проаналізувавши літературу за темою статті, можливо констатувати, що деякі аспекти керування процесами документування управлінської інформації в умовах остаточного переходу від змішаного до електронного документування в установах виконавчої влади територіального рівня продовжують залишатись недостатньо висвітленими.

Мета статті – обґрунтувати визнання керування процесами документування управлінської інформації в умовах остаточного переходу від змішаного до електронного документування в установах виконавчої влади однією із загальних функцій механізмів державного управління, що представляє собою інтеграцію інформаційного та документаційного менеджменту, що функціонують як взаємозалежні, взаємообумовлені компоненти, пов'язані єдиною метою – створенням документу з прийняттям належного управлінського рішення.

Виклад основного матеріалу. Перспективи стабільного розвитку України прямо пов'язані із забезпеченням гармонічного та ефективного функціонування механізмів державного управління. Важлива роль у реалізації динамічного розвитку суспільства належить організуючій діяльності держави, що здійс-

нюється на основі та відповідно до чинного законодавства через практичну діяльність органів виконавчої влади.

Управлінська діяльність, що відтворюється та здійснюється завдяки керуванню управлінською документацією в установах виконавчої влади, представляє собою динамічно функціонуючу ланку в процесі забезпечення взаємозв'язку, взаємодії і взаємосприяння між управляючою та керованою системами, займаючи чільне місце в державному управлінні, в якому саме інформаційний та документаційний менеджмент відіграють важливу, хоча й, на нашу думку, опосередковану роль.

Державне управління є одним із видів діяльності зі здійснення державної влади (поруч із законодавством та правосуддям), яке полягає у практичній реалізації організаційних, виконавчо-розпорядчих функцій із втілення в життя вимог законодавства та здійснення на цій основі управлінського впливу щодо керованих об'єктів.

У цьому зв'язку управлінська документація в установах виконавчої влади розглядається як невід'ємна складова частина механізмів державного управління, а керування управлінською документацією – як одна із функцій механізмів державного управління.

Внесок вітчизняних учених у розвиток документознавчої проблематики та наукові праці вчених з державного управління стали теоретико-методологічною базою основних положень та викладок даної статті.

Формування та розвиток інформаційного суспільства зумовив появу електронного документознавства, проблемними питаннями якого стали електронний документообіг, система електронного документообігу, електронні документні ресурси та їх представлення через мережу Інтернет. З інформаційного погляду процес прийняття управлінських рішень – це складна динамічна система, що характеризується великим обсягом окремих галузей, інтенсивністю та різноспрямованістю інформаційних зв'язків між підсистемами та елементами, а також розгалуженим зовнішнім середовищем. Вона охоплює всю управлінську документацію з різних питань соціально-економічного та суспільно-політичного життя, а також всю іншу інформацію, що стосується характеристики стану всіх компонентів керованого об'єкта і є основою для прийняття обґрунтованого управлінського рішення щодо реалізації такої функції державного управління, як цілесягнення. Управлінські структури як суб'єкти інформаційного та аналітичного забезпечення взаємодіють з усім наявним інформаційним середовищем, регулюють рух

інформації, аналізують тенденції та розробляють рекомендації для прийняття певних управлінських рішень.

З огляду на оперативність та актуальність інформації, як на її головні характеристики, державний апарат має бути пристосованим до оперативного реагування на актуальні проблеми. Крім цього, існують певні складнощі з опрацювання інформаційно-аналітичних матеріалів, які можуть бути пов'язаними з отриманням неточної та неповної інформації через брак ресурсів для її одержання, існуванням подекуди проблеми недостатнього рівня культури використання інформаційно-аналітичних матеріалів з діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Разом з тим можливо відзначити тенденцію державного управління в інформаційній сфері в бік комунікативної направленості, що, на думку науковців, сприятиме підвищенню ефективності державного управління цією сферою.

Управлінські документи, які надходять до установ виконавчої влади від вищих та центральних органів держави, документи, які створюються самою установою з метою виконання надісланих, внутрішні документи, документи, що створюються для вирішення нагальних питань підпорядкованих обласним держадміністраціям територіальних одиниць, документи, що надходять від нижчого рівня влади, документи, пов'язані з перевітками у відповідності з ієрархічним розподілом виконавчої влади, документи, функціонуючі у вигляді електронної пошти, становлять великі документаційні масиви і є вагомою частиною інформаційних ресурсів установи.

Практичний досвід автора дає змогу зазначити, що в управлінському процесі обсяг документованої інформації зростає у зв'язку з необхідністю проведення численних вибірок інформації у відповідності з характером порушуваних питань за вимогами вищих органів державної влади. Ці вимоги, як правило, потребують детальної та повної інформації щодо виконавців доручень, розписаних у відповідних документах, зокрема, хто та скільки опрацював управлінських документів за вказаний період часу (для порівняння навантажень відділів установ та організацій); надання відповідей на запити щодо термінів та ступеню виконання доручень вищих органів державної влади; надання інформації щодо використання документів вищих гілок влади з обов'язковим визначенням досягнення кінцевого результату поставлених завдань тощо.

Дослідження питання керування документацією в установах виконавчої влади в умовах

остаточного переходу від змішаного до електронного документування дало змогу дійти висновку, що певні складнощі в керуванні документацією полягають в: налагодженні чіткої та дієвої роботи інформаційно-пошукових систем електронного документообігу з урахуванням того, що в установах виконавчої влади функціонують різні програмні продукти, сумісність взаємодії яких залишає бажати кращого; у відповідь на надіслані доручення вищих та центральних органів державної влади програмне забезпечення повинно не тільки акумулювати необхідні документи, але й надавати змогу здійснювати оперативний пошук інформації щодо їх виконання; пошук також має забезпечувати інформацією на предмет використання певних документів, пошуку адресатів, яким розписані ці документи згідно з відповідною резолюцією.

Крім того, запити вищих органів виконавчої влади потребують своєчасного пошуку та надання інформації щодо оцінки роботи районних держадміністрацій та виконкомів із приводу якості та оперативності реагування на доручення, що містяться в державних документах, дотримання термінів їх виконання, досягнення кінцевого результату означених завдань. Ця інформація з усієї області завдяки програмі системи електронного документування (далі – СЕДО) має бути отримана в повному обсязі, наперед перевірена на предмет її достовірності й в узагальненому документі відправлена у відповідь на запити та вимоги вищих органів державної влади.

Існування деяких проблем в роботі системи електронної взаємодії органів виконавчої влади (СЕВ ОБВ) гальмує повноцінне розгортання СЕДО в масштабі регіону та є, перш за все, результатом дії остаточного переходу від змішаного до електронного документування, по-друге, деякою недосконалістю функціоналу задіяних програмних продуктів.

Управління виступає як одна з найскладніших та найвідповідальніших сфер практичної інтелектуальної діяльності людей. Воно завжди здійснюється з метою досягнення певних цілей і завдань, а їх реалізація відбувається шляхом прийняття та виконання численних управлінських рішень, що мають бути всебічно обґрунтованими, зваженими, своєчасними з необхідною повнотою змісту та узгодженими з раніше прийнятими рішеннями.

Для системи державного управління характерним є стрімке зростання обсягів управлінської інформації, що потребує належного керування як технологічною основою управлінської інформаційної системи, так і саме документу-

ванням управлінської інформації (створенням документа).

Державне управління має процесуальний характер, що охоплює процеси цілевизначення, цілепокладання та цілездійснення; державне управління – це систематично здійснюваний цілеспрямований вплив на суспільну систему загалом або на окремі її ланки з метою реалізації державної політики; цілі та функції державного управління адекватні цілям, завданням і функціям держави. Органи державної влади як суб'єкти державного управління діють у межах компетенції, визначеної для них у відповідних нормативних актах, та наділені необхідними державно-владними повноваженнями [2].

Система державного управління у своєму здійсненні спирається на владу, поширює свій вплив на все суспільство, піддаючи управлінському впливу його найважливіші процеси і взаємозв'язки; діє системно, поєднуючи функції таких структур, як механізм держави, державний апарат, державна служба і публічні прояви суспільства. Етапи формування та закріплення державної політики в основному проходять у структурах державного апарату – органах державної влади та виконуються державними службовцями.

Законодавча та нормативно-правова база щодо управлінської документації є стабільним підґрунтям для створення належних умов керування управлінською документацією. За висновками експертів в Україні створено достатню законодавчу базу для ефективного державного управління інформаційно-комунікаційною діяльністю органів державної влади. Сформовано значний масив нормативних актів, які прямо чи опосередковано регулюють інформаційну діяльність владних органів, правову основу якої становлять Конституція України та відповідні закони.

На сьогодні в Україні закладено правові засади побудови інформаційного суспільства: прийнято закони України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про захист персональних даних», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про електронний цифровий підпис», «Про державну таємницю», «Про науково-технічну інформацію», «Про телекомунікації», «Про Концепцію Національної програми інформатизації», «Про Національну програму інформатизації», Постанову Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 55 «Деякі питання документування управлінської діяльності», якою затверджено Типову інструкцію

з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну та інші нормативно-правові акти, які регулюють суспільні відносини щодо створення інформаційних електронних ресурсів, використання електронного документообігу, захисту інформації тощо.

Урізноманітнення зв'язків, обов'язків, повноважень структурних підрозділів та відділів установ виконавчої влади, викликаних поширенням інформаційних та комунікативних технологій в управлінській діяльності, відбиває новий рівень їх взаємодії з громадянським суспільством, а також певним чином детермінує видозміну функцій служб електронного документаційного забезпечення на різних рівнях. З цього приводу автор поділяє думку В.П. Писаренка, який запропонував підхід до структуризації функцій за критерієм наявності обсягу управлінських компетенцій. Згідно з цим критерієм функції відповідних служб доцільно було б розмежувати таким чином: функції, що виконуються для забезпечення діяльності вищих органів державної влади; щодо забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів; стосовно діяльності органів місцевого самоврядування; щодо діяльності інших суб'єктів публічного управління [3].

Структуризація системи механізмів державного управління, механізмів формування і взаємодії складників системи державного управління, а також цільових механізмів державного управління створює передумови для формування, застосування та вдосконалення кожного з механізмів державного управління, а кожний вид суспільної діяльності супроводжується управлінням, яке є невід'ємною складовою частиною кожного виду діяльності і водночас особливим видом діяльності – певним набором функцій. Загальні управлінські функції (планування, організація, мотивація, контроль та прийняття рішень) безпосередньо впливають із суб'єктно-об'єктного відображення процесів державного управління. Здійснення управлінських функцій потребує певних механізмів забезпечення їх реалізації.

У сучасному науковому та практичному світі інформація визнана найважливішим ресурсом управління. Саме керування управлінською документацією допомагає забезпечити належний рівень управління. У цьому сенсі управлінська документація може розглядатись як складова частина механізмів державного управління та окрема сфера управлінської

діяльності, а керування управлінською документацією – загальна функція управління, якій, на погляд автора, притаманний універсальний характер по відношенню до всіх компонентів структури даного механізму, що охоплює всю роботу з управлінськими документами на всіх стадіях їх життєвого циклу.

Відомий російський вчений М.В. Ларін вказував на те, що інформаційний менеджмент як нова методологія має фундаментальне значення для установ та організацій, оскільки володіє значним інтегруючим потенціалом [1]. Функціональний аналіз дає змогу дослідити явища та процеси як системи, в яких кожен елемент структури має певне призначення (функцію) в управлінській діяльності. Цей метод тісно пов'язаний з інформаційним методом в документознавстві, тобто використанням положень теорії інформації до документів та документальних потоків. Елементи інформаційного підходу до процесу документування управлінської інформації, застосовані автором, слугують вивченню процесів її перетворення в задокументовану інформацію в управлінні.

Автор вбачає можливість застосувати елементи системного підходу до функціонування документованої інформації установ та наявної інформації, що може стосуватися відпрацьовуваних питань як до підсистеми керування процесом документування управлінської інформації, що складається з двох компонентів: інформаційного та документального менеджменту. Ці два компоненти, які в процесі функціонування діють паралельно та синхронно, відзначаються певними особливостями, які, на думку автора, полягають у наступному:

1. Всі процеси з підготовки проектів управлінських документів та самих документів, відтворених на будь-яких носіях, здійснюються завдяки інформаційному менеджменту, що є базовим і первинним чинником, який саме в процесі опрацювання інформації виконує функцію керуючого компонента.

2. Дія інформаційного менеджменту як керуючого компонента підсистеми в повній мірі продовжується включно до появи узгодженого проекту документа, що представляє собою вибір альтернативи, що відповідає поставленій меті.

3. Характерною особливістю інформаційного менеджменту є те, що саме він забезпечує появу зовсім нового виду інформації, яка є продуктом трансформації опрацьованої інформації та результатом інтелектуальної діяльності; ця нова інформація з'являється на заключному етапі керування процесом документування управлінської інформації та

фіксується у вигляді прийнятого управлінського рішення.

4. Документаційному менеджменту в процесі документування управлінської інформації також належить керуюча функція (хоча й неочевидна), оскільки всі ці процеси та маніпуляції з інформацією відбуваються з метою створення відповідного документа, що буде засвідчено прийняттям управлінського рішення.

5. Документаційний менеджмент можливо умовно вважати вторинним, резюмуючим чинником у керуванні документацією; вторинність документаційного менеджменту автор вбачає в його незримій присутності під час супроводження інформаційного на протязі всіх стадій опрацювання наявної інформації (але з урахуванням призначення автор вбачає в його дії керуючу роль), тобто вони функціонують синхронно і є цілісними компонентами однієї підсистеми; документаційний менеджмент впевнено демонструє свою дію саме під час створення управлінського документа та презентації управлінського рішення з фіксацією на певному носії. Саме тут документаційний менеджмент підкорює собі інформаційний в частині відповідності ustalеним правилам і вимогам згідно з чинним законодавством. Щодо традиційних документів він забезпечує адекватність поставленій меті, своєчасність, ефективність та раціональність; щодо електронних документів, то він повинен враховувати такі критерії, як достовірність, автентичність, придатність до використання та узгодженість з раніше прийнятими документами. Зараз в установах виконавчої влади територіального рівня спостерігається тенденція щодо зменшення питомої ваги паперових документів із залишенням у традиційному класичному вигляді лише управлінських документів постійного і тривалого термінів зберігання, документів із грифом «ДСК» (для службового користування) та документів із грифом «Таємно».

Керування документацією – це своєрідне поєднання інформаційного та документаційного менеджменту, що діють паралельно, міняючись ступенями керованості в процесі створення нових документів, міняючись вагомістю функцій та значень у межах своєї підсистеми, але відповідають вони одним і тим же цілям та мають одне й те ж призначення, яке полягає в реалізації потреб усіх сфер життя держави і суспільства.

Досліджуючи питання керування документацією в установах виконавчої влади в умовах остаточного переходу від змішаного до електронного документування як загальної та самостійної функції, автор доходить висновку, що керування документацією скла-

дається з паралельного існування та взаємодії двох самодостатніх чинників: інформаційного, як базового та первинного, та документаційного, як вторинного, супроводжуючого та формоутворюючого. Ці два типи керування власне інформацією, що зі статичного стану під взаємодією двох нерозривних та взаємообумовлених компонентів переходить у ранг динамічного, забезпечують належне документування управлінської інформації, що стосується різноманітних аспектів управлінської діяльності, яка реалізується згідно з повновладними повноваженнями виконавчої влади.

Отже, документаційний та інформаційний компоненти умовної підсистеми керування документацією є неподільними, як форма та зміст. Хоча документаційний менеджмент в основному забезпечує форму презентації інформаційного та є відповідальним за структуру, проте управлінське рішення без документа (форми) не досягне поставленої мети.

Висновки. Відповідно до завдань функції державного управління покликані забезпечити ефективне функціонування апарату державного управління і характеризуються тим, що здійснюються на всіх рівнях системи управління. Управлінські документи є невід'ємною складовою частиною механізмів державного управління та зв'язуючою ланкою між управляючою та керованою системами. Керування

процесами документування управлінської інформації є загальною основною функцією механізмів державного управління, що представляє собою паралельне та синхронне функціонування інформаційного та документаційного менеджменту як взаємодіючих, взаємообумовлених та взаємопов'язаних компонентів, які в поєднанні сприяють створенню нового документу. Вони є цілісними та нерозривними в спрощеній підсистемі керування, де інформаційний менеджмент відповідає за зміст, а документаційний – за структуру. Особливість цього процесу полягає в мінливості ступеня підпорядкованості цих двох компонентів один одному, мінливості вагомості значень та функцій, але призначення у них однакове – прийняття адекватного управлінського рішення, зафіксоване на будь-якому носії.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ларин М.В. Управление документацией в организациях: проблемы истории и методологии: дисс... Москва, 2000, 413 с.
2. Мельник А.Ф., Смоленський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. Державне управління: навч. посібник. Київ: Видавництво «Знання-Прес», 2003. 336 с.
3. Писаренко В.П. Організаційно-правові засади електронного документування в діяльності органів публічної влади. автореф. дис. ... Харків, 2013. 36 с.

РЕФОРМИ МИТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

REFORMS OF THE CUSTOMS SYSTEM OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES

Стаття присвячена актуальним питанням реформування митної системи України. Зокрема, пропонується чітко визначити стан та перспективи наближення підрозділів митного спрямування Державної фіскальної служби України до вимог, які висувуються перед державою в контексті євроінтеграційних процесів. Проаналізовано стан та проблематику реалізації митної політики Державною фіскальною службою України в сучасних умовах. Розглянуто стан здійснення реформ митного спрямування, які є важливими для керівництва держави та Державної фіскальної служби України. Наголошується на необхідності визначення єдиного підходу до реформування митної системи. Доведено, що на даному етапі для успішної реформи митної системи України необхідно на законодавчому рівні визначити програму розвитку митної системи як концептуальний документ.

Ключові слова: реформа, митна система, реформування, державна митна справа, Державна фіскальна служба України, концепція, євроінтеграційні процеси, розвиток, реформи митного спрямування.

Стаття посвящена актуальним вопросам реформирования таможенной системы Украины. Так, предлагается четко определить состояние и перспективы соответствия подразделений таможенного направления Государственной фискальной службы Украины требованиям, которые предъявляются государству в контексте евроинтеграционных процессов. Проанализировано состояние и проблематика реализации таможенной политики Государственной фискальной службы Украины в современных условиях. Рассмотрено состояние осуществления реформ таможенного направления, которые являются важными для

руководства государства и Государственной фискальной службы Украины. Акцентируется внимание на необходимости определения единого подхода к реформированию таможенной системы. Доказано, что на данном этапе для успешной реформы таможенной системы Украины необходимо на законодательном уровне определить программу развития таможенной системы Украины как концептуальный документ.

Ключевые слова: реформа, таможенная система, государственное таможенное дело, Государственная фискальная служба Украины, концепция, евроинтеграционные процессы, развитие, реформы таможенного направления.

The article is devoted to the actual issues of reforming the customs system of Ukraine. In particular, it is proposed to clearly identify the state and prospects of approximation of the customs units of the State Fiscal Service of Ukraine to the requirements put forward by the state in the context of European integration processes. The state and problems of implementation of the customs policy by the State fiscal service of Ukraine in the modern conditions are analyzed. The state of implementation of customs-related reforms is considered, which are important for the leadership of the state and the State Fiscal Service of Ukraine. It is emphasized on the need to define a unified approach to reforming the customs system. It is proved that at this stage, for the successful reform of the customs system of Ukraine, it is necessary to determine the program of development of the customs system of Ukraine as a conceptual document at the legislative level.

Key words: reform, customs system, reforming, state customs, State Fiscal Service of Ukraine, concept, European integration processes, development, customs reform.

УДК 339.543

Уліцький А.Г.

аспірант відділу моніторингу законодавства

Інститут законодавства Верховної Ради України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Економічний стан України та перспективи розвитку національної економіки потребують адекватного та своєчасного впливу й втручання держави в діяльність переважної кількості органів державної влади. Вплив держави на реформування певних сфер економіки вже дає певні позитивні результати. Водночас такі результати є можливими лише у випадку проведення спланованих та скоординованих дій усіх зацікавлених сторін.

Так, особливої уваги потребує питання реформування митної системи України в контексті євроінтеграційних процесів. Західні партнери України неодноразово звертали увагу керівництва держави на необхідність проведення ряду структурних та функціональних перетворень Державної фіскальної служби України. Оскільки саме Державна

фіскальна служба України реалізує державну політику у сфері державної митної справи, а також державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства, то і реформування митної системи України є надзвичайно актуальним питанням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику перетворень і реформування митної служби та митних органів, перспективні напрями митної політики, розвиток певних напрямів (митної безпеки, митного контролю, митного оформлення, з питань кадрового забезпечення, з питань протидії корупції, з питань пост-аудиту тощо) митної служби, наближення митної служби до стандартів Європейського Союзу та Всесвітньої митної організації неодноразово порушували ряд видатних науковців. Серед таких науков-

ців слід відзначити В.В. Ченцова, П.В. Пашка, О.П. Федотова, О.Б. Єгорова, О.В. Комарова, Ю.Д. Кунєва, Є.В. Додіна, Б.А. Кормича, Л.М. Дорофєєву, Л.М. Івашову, Л.Р. Баязітова, Д.В. Приймаченка, А.В. Мазура, М.М. Разумєя та ін. Важливий внесок внесли також фахівці з митної справи, а саме: А.В. Макаренко, В.П. Науменко. С.П. Петрусь, Т.С. Тоцька тощо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Важливим напрямом наукових розробок та досліджень залишаються питання вироблення єдиного підходу до реформування митної системи в умовах відсутності окремо визначеного (мав би окремий статус, як центральний орган виконавчої влади) державного органу, який би займався виключно питаннями митного характеру. Також науковцями недостатньо досліджена проблематика здійснення реформ митної системи України в контексті євроінтеграційних процесів в умовах здійснення державної митної справи Державною фіскальною службою України.

Також проблемним є і питання законодавчого закріплення реформ митної системи України. Тематика митниці є провідною серед усіх програм Кабінету Міністрів України, але конкретно визначеного шляху (дорожньої карти – покрокового концептуального документу) реформування до вимог сучасності до цього часу не здійснено. Фактично кожен рік з'являються все нові підходи до реформування митної системи України. Це, у свою чергу, не дозволяє здійснити поетапний план реформування митної системи України.

Мета статті – визначити стан та перспективи наближення підрозділів митного спрямування Державної фіскальної служби України до вимог, які висуваються перед державою в контексті євроінтеграційних процесів. Проаналізувати стан та проблематику реалізації митної політики Державною фіскальною службою України в сучасних умовах. Розглянути стан здійснення реформ митного спрямування, які є важливими для керівництва держави та Державної фіскальної служби України. Надати обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення питань реформування митної системи України в контексті євроінтеграційних процесів.

Виклад основного матеріалу. Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» визначено мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. Реформа державної митної справи та інтеграція в митну спільноту

Європейського Союзу є одним із пріоритетів вказаної стратегії [1].

Реформування митної системи України є надзвичайно актуальним та своєчасним питанням, але безпосередня реалізація даної реформи далека не лише від завершення, а й від початку.

Зазначимо, що відповідно до чинного законодавства Державна фіскальна служба України в межах своїх повноважень забезпечує виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [2].

Також в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом зазначено, що Європейський Союз визнає європейські прагнення України і вітає її європейський вибір, у тому числі її зобов'язання розбудовувати розвинуту й сталу демократію та ринкову економіку [3].

Такі високі прагнення нашої держави не можуть не впливати на діяльність органів державної влади. Саме тому наближення стандартів роботи підрозділів митного спрямування Державної фіскальної служби України до вимог, які висуваються перед державою в контексті євроінтеграційних процесів, є питанням, яке треба розв'язувати вже зараз.

Разом з тим на шляху до приведення митної системи України до загальноєвропейських норм та стандартів існує чимало перешкод, частину з яких держава не може подолати вже кілька років внаслідок складних політичних впливів на сферу відання Державної фіскальної служби України.

Оскільки основною частиною митної системи України є саме Державна фіскальна служба України, яка реалізує державну політику у сфері державної митної справи та державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства, то і внесення різноманітних, частіше за все неузгоджених між собою, підходів (у вигляді законодавчих та інших нормативно-правових актів) до реформування з боку Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України сприяють невизначеності в правильності обраного вектору [2].

Так, треба погодитися з думкою О.П. Федотова, який визначає, що безсистемне реформування державної митної справи в тій чи іншій площині (враховуючи проекти постійних новацій, нововведень та інших рамкових стандартів) ідуть не на користь загальним правилам реалізації державної митної справи. Звичайні організаційні дії з інтеграції та реструктуризації не несуть нічого позитивного та гальмують виконання ухвалених державних рішень у сфері державної митної справи [4].

На думку Л.М. Дорофєєвої, сьогодні слід констатувати відсутність однозначності в підходах до подальшого реформування митних органів: робити це в складі Державної фіскальної служби України чи відновлювати (або створювати заново) самостійну інституцію. На фоні невизначеності зі стратегічним курсом реформ дістають розвитку занадто різнопланові ідеї:

- 2013 рік – об'єднання податкових та митних органів з урахуванням досвіду Великобританії;

- 2014 рік – ліквідація Міністерства доходів і зборів України та відновлення самостійності митних органів змінюється перетворенням Міністерства на Державну фіскальну службу України;

- 2015 рік – повна ліквідація митниць як юридичних осіб та передача окремих митниць на аутсорсинг іноземним компаніям;

- 2016 рік – ініціювання створення самостійної Національної митної служби України і Міжвідомчого цільового центру та мобільних груп для боротьби з корупцією на митниці, а також пропозиції щодо напрацювання плану реформи митної служби України представниками США, де, на відміну від Великобританії, митні органи об'єднані не з податковими органами, а з прикордонною службою [5].

Також Л.М. Дорофєєва дотримується думки, що необхідно розробити сучасну, розраховану принаймні на 10 років Концепцію реформування митних органів України [5].

Варто зазначити, що на даний час ані на законодавчому рівні, ані в працях науковців, не надано чіткого визначення митної складової Державної фіскальної служби України. Вважаємо, що, реформуючи державну митну справу, треба обов'язково розуміти, що і як треба реформувати, якими саме силами та засобами, в які терміни тощо.

Невизначеність у базових поняттях не дає змоги керівництву держави чітко сформулювати концептуальні засади розвитку саме митної системи України, особливо зважаючи на те, що повноваження митної системи України перерозподілено між Міністерством фінансів України, Державною фіскальною службою України, Службою безпеки України та іншими правоохоронними та контролюючими органами.

Необхідно констатувати, що до цього часу ані Кабінетом Міністрів України, ані керівництвом Державної фіскальної служби України не зроблено досить простих дій та кроків з питань здійснення реформ митної системи України, а саме:

- не сформовано кінцевої мети реформування митної системи України;

- не визначено комплексного бачення (короткострокове, середньострокове та довгострокове) проблематики процесів реформування митної системи України;

- не визначено пріоритетних напрямів, механізмів реалізації і строків виконання завдань із реформування митної системи України;

- не визначено шляхів вирішення, а також не окреслено механізмів вирішення найбільш проблемних питань, що мають місце в зовнішньоекономічній діяльності;

- не вирішено питання розмежування та дублювання повноважень контролюючих органів на митному кордоні України тощо.

Найбільш кричущим є той факт, що під час здійснення реформ митної складової Державної фіскальної служби України, починаючи з 2014 року, жодного разу ані суспільству, ані фахівцям, ані незалежним експертам не надавалося попередніх розрахунків економічного ефекту від перетворень, які планувалося здійснити. Джерело фінансування реорганізаційних процесів, що мали та мають місце в Державній фіскальній службі України, на даний момент єдине – це Державний бюджет України.

Саме тому платники податків повинні бачити як позитивний, так і негативний економічний ефект від численних реформ митної системи України.

Після обрання Президента України та проведення дострокових парламентських виборів у 2014 році реформи митної системи тривають до цього часу. Жодного результату від численних обговорень, презентацій програм Кабінетом Міністрів України, Міністерством фінансів України, Державною фіскальною службою України, окремими народними депутатами України, внесення до Верховної Ради України проектів нормативно-правових актів на даний час немає.

Саме тому пропонується в разі проведення реформ митного спрямування, які є важливими для Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Державної фіскальної служби України, чітко визначити коло осіб, які мають впроваджувати в життя держави реформу митної системи України.

Питання персональної відповідальності осіб, які здійснюють реформування митної системи України, за невдалі рішення або за невиконання таких рішень має мати принциповий характер. Винні особи повинні притягуватися не лише до дисциплінарної відповідальності, а й повинно розглядатися питання щодо вчинення ними можливих неправомірних

дій (або внаслідок їх бездіяльності), в результаті яких не здійснено заходів з реформування митної системи, внаслідок чого Державному бюджету України нанесено збитків.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що реформування митної системи України практично неможливо здійснити в разі відсутності конкретного відомства (яке одноосібно буде займатися питаннями митного спрямування, розвитком процесів реформування митної системи України) та кола людей (професіоналів у галузі державного управління та державної митної справи), які будуть наполегливо й послідовно впроваджувати етапи реформи та будуть швидко приймати рішення відповідно до принципів здійснення державної митної справи.

Треба зазначити, що реформування митної системи України неможливо проводити, спираючись виключно на попередній український досвід або ж досвід Російської Федерації. Базові принципи, на які спирається як Європейський Союз, так і Всесвітня митна організація, повинні обов'язково враховуватися нашою державою під час здійснення реформ митної системи.

Серед таких принципів слід визначити наступні:

1. Прозорість, об'єктивність та відповідальність.
2. Професіоналізм.
3. Товариські відносини з усіма країнами – членами Європейського Союзу та Всесвітньої митної організації.
4. Реагування на потреби країн – членів Європейського Союзу та Всесвітньої митної організації.
5. Узагальнення результатів.
6. Впровадження нововведень та інновацій [6, с. 157].

Необхідно зазначити, що намагання України перебувати в орбіті євроінтеграційних процесів вигідно не лише нашій державі, а й країнам Європейського Союзу та Всесвітньої митної організації.

Не є секретом, що кінцевою метою європейської та світової інтеграції для іноземних країн є питання максимального сприяння міжнародній торгівлі. Саме тому й Україні вигідно бути активним учасником світової торгівлі, і це вигідно також і нашим партнерам – країнам Європейського Союзу, США, країнам Азії та Африки, країнам Південної Америки тощо.

Разом з тим необхідно враховувати наступні аспекти:

1. За принципом сприяння міжнародній торгівлі стоять, окрім зовнішньополітичних інтересів іншої держави, виключно комер-

ційні інтереси суб'єктів господарювання тієї чи іншої країни.

2. За принципом прискорення процедур митного контролю та митного оформлення стоять, окрім економічних інтересів іншої держави, питання економії коштів іноземних компаній, які мають інтереси в тій чи іншій країні.

3. За принципом автоматизації процесів митного контролю та митного оформлення стоять, окрім розвідувальних та аналітичних інтересів іншої держави, питання зменшення адміністративних витрат (скорочення витрат на власний персонал, мінімізація видатків під час здійснення зовнішньоекономічної діяльності) іноземних компаній.

4. За принципом боротьби із шахрайством стоять, окрім інтересів з боротьби з організованою та економічною злочинністю правоохоронних органів іншої держави, питання часткового зняття із себе (як учасника міжнародної торгівлі) відповідальності за неправомірні дії партнерів інших вітчизняних або ж іноземних компаній та перекладання дій по захисту власного бізнесу на компетентні служби іншої держави, а також мінімізація витрат на перевірку платоспроможності та добросовісності комерційних партнерів.

5. За принципом безпеки кордонів стоять національні інтереси кожної країни в боротьбі з контрабандою, торгівлею наркотиками, зброєю, небезпечними речовинами, захист прав інтелектуальної власності, боротьба з відмиванням коштів, отриманих злочинним шляхом тощо.

6. За принципом навчання персоналу та боротьби з корупцією стоять національні інтереси країн по знешкодженню транснаціональних злочинних угруповань, які наносять шкоду їхнім економікам тощо.

Наближення підрозділів митного спрямування (митної складової) Державної фіскальної служби України до вимог, які висуваються перед державою в контексті євроінтеграційних процесів, можливе лише за умови розуміння реального стану справ у митних адміністраціях світу.

Існуючі підходи керівництва держави не дають змоги досягнути всю картину перетворень для всіх учасників реформи митної системи України.

Треба зазначити, що Всесвітня митна організація ще у 2003 році визначила такі явища, що будуть характерними для світової економіки в майбутньому. Ці результати досліджень Всесвітньої митної організації є актуальними і по цей час. Наведемо деякі з них.

1. Глобалізація, зростання і розвиток міжнародної торгівлі.

2. Посилення міжнародної конкуренції.

3. Збільшення завдань, покладених на митні служби, та очікування від митних служб значних позитивних результатів, за умови незмінності або зменшення фінансових та людських ресурсів.

4. Використання приватним сектором перетових виробничих та інформаційних систем, які, як очікують учасники міжнародної торгівлі, будуть легко адаптовані в митні процедури при експорті, імпорті та транзиті товарів.

5. Збільшення обсягів використання новітніх інформаційних та комунікаційних технологій.

6. Проведення митної політики та митних процедур відповідно до міжнародних вимог та стандартів.

7. Підвищення ролі митних органів як необхідного елемента економічного зростання та соціального розвитку.

8. Усвідомлення щодо необхідності посилення процедур митного та прикордонного контролю з боку митних адміністрацій з метою захисту суспільства від хвилювань із приводу соціальної та національної безпеки (тероризм, організована злочинність, торгівля наркотиками та зброєю, відмивання доходів) з одночасним значним спрощенням торговельних процедур [6, с. 155–156].

З огляду на вищевикладене реформа митної системи має мати надзвичайно адаптивний характер. Доцільним є планування та виконання пунктів та підпунктів плану реформ за допомогою блок-схем (завдань) з можливістю залучення до реформи на умовах окремих контрактів професіоналів певних непрофільних галузей та напрямів. Доцільним було б визначати питання заохочення осіб, причетних до реформування митної системи України, лише за умови проведення ними конкретних і реальних дій та впровадження інструментів вказаної реформи в дію.

Висновки. З огляду на вищевикладене, необхідно на законодавчому рівні визначити програму реформи (розвитку) митної системи України як концептуальний документ. У вказаному документі необхідно передбачити короткострокові цілі, середньострокові цілі та довгострокові цілі реформування. Затвердження такої програми саме у вигляді Закону України створить передумови для реального виконання всіх визначених завдань, припинить практику переписування одних і тих самих орієнтирів для митної системи України з однієї до іншої програми Кабінету Міністрів України та програмних документів Державної фіскальної служби України.

Кінцевою метою розробленої програми розвитку митної системи України повинно стати створення самостійного органу державної влади – центрального органу виконавчої влади (митна служба, митна адміністрація, митне агентство тощо), який здійснював би свою діяльність на підставі надсучасного матеріального та інформаційного забезпечення, використовував інновації та інноваційні підходи у своїй діяльності, мав надзвичайно просту та керовану систему управління, дієву систему контролю й попередження зловживань з боку всіх учасників зовнішньоекономічної діяльності тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

2. Про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 236 / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>.

3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: ратифікована Верховною Радою України 16 вересня 2014 року / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

4. Федотов О.П. Концепція реалізації державної митної справи в концептуальних документах. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». 2014. Т. 14. С. 323–331. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponyua_2014_14_35.

5. Дорофєєва Л.М. Проблеми реформування структури митних органів України. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». Випуск 40. 2016. Т. 2. С. 9–12. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.40/part_2/4.pdf.

6. Єгоров О.Б. Митна економіка (Україна – СOT – ЄС): посібник. Одеса: ПЛАСКЕ ЗАТ, 2005. 226 с.

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ В УКРАЇНІ

MODERN PROBLEMS OF THE MECHANISM OF STATE INTELLECTUAL PROPERTY MANAGEMENT IN UKRAINE

У статті теоретично узагальнено сучасні проблеми механізму державного управління інтелектуальною власністю в Україні та обґрунтовано їхню актуальність. Визначено поняття механізму державного управління інтелектуальною власністю як складної управлінської категорії. Доведено, що ефективна система державного управління інтелектуальною власністю є одним із ключових елементів забезпечення економічного розвитку держави. На основі аналізу та систематизації наукових джерел висвітлено тенденції вдосконалення нормативно-правового забезпечення механізму державного управління інтелектуальною власністю. Окреслено напрями оптимізації організаційно-функціональної складової механізму.

Ключові слова: інтелектуальна власність, управління інтелектуальною власністю, захист інтелектуальної власності, механізм державного управління, нормативно-правове забезпечення.

В статье теоретически обобщены современные проблемы механизма государственного управления интеллектуальной собственностью в Украине и обоснована их актуальность. Определено понятие механизма государственного управления интеллектуальной собственностью как сложной управленческой категории. Доказано, что эффективная система государственного управления интеллектуальной собственностью является одним из ключевых элементов обеспечения экономического развития государства. На основе анализа

и систематизации научных источников освещены тенденции совершенствования нормативно-правового обеспечения механизма государственного управления интеллектуальной собственностью. Определены направления оптимизации организационно-функциональной составляющей механизма.

Ключевые слова: интеллектуальная собственность, управление интеллектуальной собственностью, защита интеллектуальной собственности, механизм государственного управления, нормативно-правовое обеспечение.

The article theoretically generalizes the current problems of the mechanism of state management of intellectual property in Ukraine and substantiates their relevance. The concept of the mechanism of state management of intellectual property as a complex management category is defined. It is proved that an effective system of state management of intellectual property is one of the key elements of ensuring the economic development of the state. Based on the analysis and systematization of scientific sources, the tendencies in improving the legal and regulatory support for the mechanism of state management of intellectual property are described. The directions of optimization of the organizational and functional component of the mechanism are determined.

Key words: intellectual property, management of intellectual property, protection of intellectual property, the mechanism of public administration, regulatory support.

УДК 351(347.77)

Юр'єва О.І.

к. наук з держ. упр., старший викладач кафедри креативної педагогіки та інтелектуальної власності Українська інженерно-педагогічна академія

Постановка проблеми у загальному вигляді. Процеси глобалізації та інтеграції України до світової співдружності та міжнародних структур, розвиток економічної активності суб'єктів господарювання потребують налагодження та вдосконалення механізму державного управління інтелектуальною власністю в контексті забезпечення захисту прав на результати розумової та творчої діяльності суспільства.

Рівень захисту інтелектуальної власності в державі впливає на її інвестиційну привабливість, інноваційний розвиток, місце в глобальній торговельній системі, конкурентоспроможність її інтелектуальних ресурсів та на підтримання загального позитивного іміджу на міжнародній арені.

Актуальність наукових досліджень інтелектуальної власності як об'єкта механізму державного управління зумовлена масштабністю обсягів інтелектуального потенціалу в Україні та недосконалістю відповідного нормативно-правового та організаційного забезпе-

чення механізму. Створення інноваційних технологій та культурних надбань, інвестиції в інтелектуально місткі галузі втрачають економічний сенс, якщо права на об'єкти інтелектуальної власності ненадійно захищені. Все це зумовлює виняткову значимість захисту інтелектуальної власності та втручання держави в ці процеси.

З огляду на це розробка теоретичних та практичних тенденцій вдосконалення механізму державного управління інтелектуальною власністю, забезпечення належної охорони прав інтелектуальної власності є актуальними, пріоритетними та стратегічними завданнями сьогодення для науковців і відповідних органів державної влади, що потребує комплексного підходу до їх вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти та проблеми інтелектуальної власності були предметом розгляду вітчизняних та зарубіжних науковців – представників юридичних та економічних наук, зокрема: В. Базилевича, І. Беззуба, С. Бондаренка,

Ю. Бошицького, І. Василенко, Е. Брукінга, С. Гордієнка, С. Довгого, В. Дроб'язко, В. Жарова, В. Зінова, В. Ільїна, Ю. Капіци, Д. Лонг, С. Мочерного, О. Підпригори, П. Рей, Т. Шевелевої, П. Цибульова, Р. Шишки та інших.

Окремі питання державного управління у сфері інтелектуальної власності відображено в працях В. Белєвцевої, І. Близнеця, В. Валле, Н. Дригваль, І. Запорожець, С. Захарова, О. Карпенка, О. Кіреєвої, М. Паладія, О. Святоцького, А. Ступнікова, О. Юрченка та інших.

Проблеми механізму державного управління у сфері інтелектуальної власності в Україні та у світі досліджували В. Нерсесов, О. Орлюк, М. Паладій, Т. Ромат, В. Тіманюк, Н. Фесенко та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Віддаючи належне доробку вчених у цій сфері, слід зауважити, що переосмислення вимагають аспекти розгляду теоретико-методологічних підходів до вивчення сутності механізму державного управління інтелектуальною власністю. Також потребують поглибленого опрацювання пропозиції щодо практичного впровадження механізму державного управління інтелектуальною власністю на сучасному етапі інноваційного розвитку держави, що зумовлює необхідність подальших наукових досліджень із цієї важливої проблеми.

Мета статті полягає у висвітленні основних проблем та аналізі сучасних тенденцій механізму державного управління інтелектуальною власністю в Україні та розробці на цій основі теоретико-методичних рекомендацій щодо його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Інтелектуальна власність є важливим фактором інноваційного розвитку країни та забезпечення її конкурентоспроможності на світовому економічному просторі. В оприлюдненому щорічному Глобальному індексі інновацій (Global Innovation Index-2017) Україна піднялась на 6 позицій у порівнянні з 2016 роком, зайнявши 50-те місце [12]. За 11 років виходу індексу, опублікованого Всесвітньою організацією інтелектуальної власності, це найвища сходинка для нашої країни. Тому питання захисту прав інтелектуальної власності визначено пріоритетним напрямом у роботі органів державної влади та є одним із фокусів Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Вперше термін «інтелектуальна власність» був ужитий у Конвенції про заснування Всесвітньої організації інтелектуальної власності, прийнятій у Стокгольмі в 1967 році, як закріплені законом права, що є результа-

том інтелектуальної діяльності в промисловій, науковій, літературній та художніх галузях [5]. В Україні законодавство про інтелектуальну власність є комплексним та багатоаспектним, його основу становлять положення Конституції України, які закріплюють право кожного володіти, користуватися і розпоряджатися результатами своєї інтелектуальної творчої діяльності (ст. 41) та гарантують громадянам свободу літературної, художньої та технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, які виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності (ст. 54) [6].

Як зазначено у статті 418 Цивільного кодексу України, інтелектуальна власність – це право особи на результат інтелектуальної, творчої діяльності або на інший об'єкт права інтелектуальної власності, визначений Кодексом та іншим законом. Право інтелектуальної власності становлять особисті немайнові права інтелектуальної власності та (або) майнові права інтелектуальної власності, зміст яких щодо певних об'єктів права інтелектуальної власності визначається законом [10].

Заслужують належної уваги дослідження науковцями категорії «інтелектуальна власність». Так, О. Васильєв трактує інтелектуальну власність як надзвичайно комплексне та специфічне явище, сукупність результатів розумової діяльності людини в науковій, художній, виробничій та інших сферах і пов'язаних з ними майнових та немайнових (особистих) прав [3, с. 54]. На думку В. Семенової, інтелектуальна власність відображає відносини правового (юридичного) та економічного характеру щодо створення, використання та комерціалізації результатів творчої діяльності [8, с. 75]. Найбільш прийнятно в контексті теми дослідження трактує поняття інтелектуальної власності Н. Фесенко, яка визначає його як законодавчо забезпечені права на продукт розумової діяльності людини або групи людей у промисловій, виробничій, науково-дослідницькій, художній, мистецькій та інших галузях, що базуються на нормативно закріплених можливостях кожного володіти, користуватися та розпоряджатися результатами своєї інтелектуальної активності. Права на продукти інтелектуальної власності є нематеріальною цінністю, вони закріплюються за творцями і можуть використовуватися іншими особами за умови погодження [9, с. 2].

Визнання інтелектуальної власності такою, що забезпечує успішний розвиток усіх форм суспільно-корисної діяльності, зумовлює необхідність управління державою цими відносинами. Як складна управлінська категорія,

механізм державного управління інтелектуальною власністю являє собою систему послідовної реалізації організаційних, правових та економічних дій, що ґрунтуються на об'єктивних законах, базових принципах, на цільовій спрямованості, функціональній визначеності з використанням відповідних методів та інструментів, які орієнтовані на досягнення певної мети – впровадження єдиної державної політики у сфері охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності. Іншими словами, – це комплексна система управлінських принципів, методів, важелів та інструментів, які використовуються державними органами влади для формування і реалізації державної політики у сфері охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності, яка забезпечена відповідною нормативно-правовою, організаційно-функціональною та інформаційно-аналітичною базою.

Механізм управління інтелектуальною власністю перебуває під дією різноманітних факторів та регулюється значною кількістю загальних та спеціальних законодавчих та нормативно-правових актів. Процеси вдосконалення, що відбуваються на теперішній час у сфері управління інтелектуальною власністю, є досить неоднозначними, зроблено важливі кроки у сферах:

- організаційно-функціонального забезпечення механізму державного управління інтелектуальною власністю, який полягає в оптимізації системи органів державного управління: ліквідація Державної служби інтелектуальної власності, передача функцій з реалізації державної політики у сфері інтелектуальної власності до Мінекономрозвитку, створення тимчасового дорадчого органу при Кабінеті Міністрів України – Ради з питань інтелектуальної власності, що здійснюватиме координацію процесів щодо функціонування і розвитку системи правової охорони інтелектуальної власності тощо;

- нормативно-правового забезпечення механізму державного управління інтелектуальною власністю відповідно до концепції реформи захисту прав інтелектуальної власності в Україні, який полягає у: схваленні урядом важливих законопроектів щодо врегулювання питань авторського права і суміжних прав; вдосконаленні правової охорони винаходів і корисних моделей; ухваленні Верховною Радою в першому читанні законопроектів щодо охорони географічних зазначень, охорони прав на конфігурації елементів мікросхем (компонування напівпровідників), щодо боротьби із шахрайством у сфері розповсюдження об'єктів авторського та суміжних прав

на матеріальних носіях; утворенні Вищого суду з питань інтелектуальної власності тощо.

Проте в сучасних умовах розвитку країни функціонування механізму державного управління інтелектуальною власністю пов'язане з низкою проблем, що позначається на розвитку науково-технологічного потенціалу та стримує становлення нової інноваційної моделі вітчизняної економіки. Нагальними для вирішення є проблеми, що полягають у наступному.

Незважаючи на зрушення в напрямі формування якісної правової бази у сфері інтелектуальної власності, питання забезпечення надійної та ефективної охорони й захисту цих прав залишаються здебільшого не вирішеними. Зазначене стосується захисту прав інтелектуальної власності в мережі Інтернет, зокрема механізмів фіксації таких порушень, розробки стратегій щодо боротьби з піратством, впровадження правових механізмів застосування заходів юридичної відповідальності до власників сайтів з піратським контентом. Зниження комп'ютерного піратства протягом наступних чотирьох років на 10% дало б можливість додатково створити 3 тис. робочих місць, збільшити оборот українського ІТ-сектора на 941 млн доларів, а суму податкових надходжень – на 69 млн доларів США [7, с. 803].

Внаслідок неприведення національного законодавства у сфері інтелектуальної власності у відповідність до Цивільного кодексу України, Бюджетного кодексу України та законодавства Європейського Союзу, залишилось неврегульованим питання правової охорони наукових відкриттів, комерційної таємниці, раціоналізаторських пропозицій, фірмових найменувань, баз даних, порід тварин, діяльності патентних повірених, фольклору, народних художніх промислів і традиційних знань.

Головним здобутком інтелектуальної власності є результати наукової та творчої діяльності, що набувають сенсу лише в процесі комерціалізації, коли об'єкти інтелектуальної власності впроваджуються в економічний обіг та починають приносити не лише прибуток, а й користь суспільству [4, с. 25]. Однак на сьогодні не вирішено належним чином питання придбання та оплати майнових прав на використання об'єктів інтелектуальної власності, комерційного використання інтелектуальної власності як нематеріальних активів, з причини нерозвиненості інститутів, що забезпечують комерціалізацію об'єктів інтелектуальної власності та передачу на комерційних засадах прав на ці об'єкти.

Такий стан справ потребує адаптації до сформованої глобальної системи охорони

інтелектуальної власності з урахуванням тенденцій її розвитку, а саме: розвитку франчайзингу, трансферу технологій за кордон, налагодження системи інноваційного аудиту, формування життєздатного та ефективного інноваційного ринку, венчурного капіталу, сучасних форм кооперації інноваційного бізнесу (технополісів, технопарків), удосконалення механізму оцінки і передачі прав на об'єкти інтелектуальної власності.

Кризові явища в економіці країни та невіршені численні проблеми в галузі охорони інтелектуальної власності є чинниками, які призвели до зниження чисельності винахідників, авторів промислових зразків, раціоналізаторських пропозицій. Винахідництво та раціоналізаторство втратили характер масового руху, що ускладнює розбудову економіки на інноваційній основі. Слід зазначити, що в економіці держави використовується лише близько 4 тис. об'єктів патентного права, в тому числі 1,8 тис. винаходів (близько 7% від загальної кількості чинних патентів), 2,4 тис. корисних моделей (6%), 393 промислових зразків (4%). Отже, більшість захищених охоронними документами об'єктів патентного права у виробництві не використовуються і припиняють життєвий шлях відразу ж після розробки й отримання правової охорони [1, с. 92].

Відсутність ефективної системи збору та виплати винагороди авторам, виконавцям, виробникам фонограм, виробникам відеограм негативно впливає на розвиток ринку авторського права і суміжних прав та сприяє тіньовому використанню цих об'єктів інтелектуальної власності. За даними Рахункової палати України, в державі щороку збирається лише близько 30 млн грн. винагороди, що за оцінками експертів становить 3% від потенційної суми надходжень. Це пояснюється тим, що в Україні за використання авторського права збори сплачують лише 7% користувачів [7, с. 803].

Недосконалою на сьогодні є система економічних стимулів (податкових, кредитних, страхових) у сфері управління інтелектуальною власністю, зокрема відсутня методика визначення розміру шкоди, завданої порушенням прав на об'єкти промислової власності; не запроваджені механізми державної підтримки закордонного патентування винаходів, створених за рахунок бюджетних коштів тощо. Неналежний контроль за обігом об'єктів інтелектуальної власності спричиняє недонадходження до державного бюджету податкових надходжень у значних обсягах та потребує впровадження дієвого механізму оподаткування операцій із цими об'єктами та надання їм економічного змісту.

Організаційно-функціональна структура управління інтелектуальною власністю в Україні характеризується відсутністю належної координації в роботі органів державного управління, недостатньою ефективністю діяльності структур, які забезпечують захист прав промислової власності. Отже, на сьогодні існує потреба в удосконаленні чинної системи управління інтелектуальною власністю, гармонізації її параметрів з поточними та перспективними вимогами ринкового середовища [2, с. 212].

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що ефективна система державного управління інтелектуальною власністю є одним із ключових елементів забезпечення економічного розвитку держави. Існуючий механізм державного управління інтелектуальною власністю потребує більш детального дослідження з метою його удосконалення, підвищення дієвості та результативності. Ефективність його функціонування залежить від удосконалення нормативно-правової складової, що полягає у внесенні змін до національного законодавства, підвищенні якості законодавчих актів, усунення суперечностей та прогалин, його гармонізації до законодавства ЄС з метою формування узгодженості національного нормативно-правового поля з міжнародною базою для створення сприятливих умов для об'єктів інтелектуальної власності та розвитку цивілізованого ринку цих об'єктів. Також погоджуємось із думкою Ю. Якубівської, яка пропонує внести відповідні зміни та доповнення до спеціальних законів у сфері інтелектуальної власності з метою їх узгодженості із загальною національною нормативно-правовою базою. Такий крок унеможливить появу правових колізій та, відповідно, виникнення конфліктів у сфері інтелектуальної власності [11, с. 41].

Удосконалення організаційно-функціонального забезпечення механізму державного управління інтелектуальною власністю передбачає оптимізацію структури державних органів влади у цій сфері та перерозподіл функцій і повноважень з окреслених питань, що полягає в законодавчому запровадженні дворівневої структури, за якої Мінекономрозвитку забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері інтелектуальної власності, а національний орган інтелектуальної власності виконує окремі публічні функції (владні повноваження) з реалізації державної політики в зазначеній сфері.

Також вважаємо доцільним удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення механізму державного управління інтелектуальною власністю, яке передбачає розви-

ток актуальної патентно-інформаційної бази, комплектування фондів національної патентної документації в регіонах, розширення системи надання адміністративних послуг, створення національної системи підготовки та перепідготовки фахівців у сфері інтелектуальної власності.

Висновки. Отже, в сучасному економічному середовищі, заснованому на знаннях, інтелектуальна власність є тією рушійною силою, яка сприятиме розвитку економіки України, буде гарантією економічної, політичної й соціальної безпеки. Від розв'язання проблеми створення ефективного механізму державного управління інтелектуальною власністю залежить міцність фундаменту для інноваційної моделі розвитку України, її модернізації, підвищення конкурентоспроможності у світовій соціально-економічній системі.

Перспективи подальших досліджень знайдуть відображення в дослідженні науково-теоретичних засад побудови дієвого механізму державного управління інтелектуальною власністю та розробленні практичних рекомендацій щодо його розвитку та вдосконалення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Андрощук Г. Інтелектуальна власність у наукоємних виробництвах і оборонній сфері в системі національної безпеки. Наука та наукознавство. 2014. № 4. С. 90–100.
2. Бошицький Ю. Інтелектуальна власність в Україні: деякі питання публічного адміністрування. Часопис Київського університету права. 2013. № 3. С. 212–216.
3. Васильєв О. Інтелектуальна власність: визначення, структура та роль у сучасних економічних умовах. Економіка і суспільство. 2016. № 6. С. 53–57.
4. Вікулова А. Інтелектуальна власність як об'єкт комерціалізації. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2015. Вип. 11. Ч. 1. С. 22–28.
5. Конвенція про заснування Всесвітньої організації інтелектуальної власності від 14.07.1967 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_169
6. Конституція України від 28.06.1996 р., зі змінами. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
7. Морозова Л., Слободянюк В., Олійник Б. Захист прав інтелектуальної власності в Україні та шляхи їх подолання. Молодий вчений. 2017. № 3 (43). С. 802–806.
8. Семенова В. Дослідження сутності інтелектуальної власності в сучасних економічних умовах. Технологический аудит и резервы производства. 2015. № 6/5 (26). С. 74–77.
9. Фесенко Н. Закордонний досвід забезпечення державою захисту інтелектуальної власності. Актуальні проблеми державного управління. 2016. № 2 (50). С. 1–5.
10. Цивільний кодекс України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
11. Якубівська Ю. Колізії норм права та компетенції органів управління у сфері інтелектуальної власності як загроза інформаційній безпеці. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. Серія: «Юридичні науки». К.: УДУФМТ, 2015. № 4 (81). С. 37–42.
12. The Global Innovation Index 2017. URL: http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2017.pdf.

СЕКЦІЯ 3 ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ МОДЕЛЮВАННЯ «ЕТИЧНОГО» УПРАВЛІНСЬКОГО РІШЕННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

APPLIED ASPECTS FOR MODELLING "ETHICAL" MANAGEMENT DECISIONS IN THE SPHERE OF PUBLIC SERVICE

У статті визначено, що довіра громадян до сфери державної служби залежить від етичних характеристик відповідних управлінських рішень. Індетерміновані умови державної служби вимагають застосування «прикладної етики» в системі прийняття управлінських рішень. Головним критерієм формування етичних рішень визначається «етична інтенсивність», пов'язана з моральним тиском на діяльність державних службовців. За методикою М. Мескона та інших під назвою «Етика поведінки в організації» визначено вплив етичних аспектів на управлінські рішення у сфері державної служби. Сформовано модель прийняття «етичних» управлінських рішень для системи професіоналізації державних службовців.

Ключові слова: управлінське рішення, етичні принципи, прикладна етика, етичне рішення, етичне прийняття рішень.

В статье определяется, что доверие граждан к сфере государственной службы зависит от этических характеристик соответствующих управленческих решений. Индетерминированные условия государственной службы требуют использования «прикладной этики» в системе принятия управленческих решений. Главным критерием формирования этических решений определяется «этическая интенсивность». связанная с моральным давлени-

ем на деятельность государственных служащих. С помощью методики М. Мескона и других под названием «Этика поведения в организации» определено влияние этических аспектов на управленческие решения в сфере государственной службы. Сформирована модель принятия «этичных» управленческих решений для системы профессионализации государственных служащих.

Ключевые слова: управленческое решение, этические принципы, прикладная этика, этическое решение, этическое принятие решений.

The article defines that public confidence in public service depends on ethical characteristics of the relevant management decisions. Indeterminate public service conditions require the use of "applied ethics" in the system of managerial decision-making. The main criterion for the formation of ethical decisions is "ethical intensity", associated with moral pressure on state employees' activities. By "Ethics of behavior in the organization", based on the method of N. Mescon and others, it has been determined the impact of ethical aspects on management decisions in the public service. The model of "ethical" management decisions for the system of state employees professionalization has been formed.

Key words: management decision, ethical principles, applied ethics, ethical decision, ethical decision-making.

УДК 35.077:005.311.6

Рудакевич М.І.

д. наук з держ. упр., професор кафедри менеджменту у виробничій сфері Тернопільський національний технічний університет імені Іван Пулюя

Постановка проблеми у загальному вигляді. Прийняття управлінських рішень на рівні держави та корпорації, за Г. Саймоном, є тотожним явищем. Але до процесу прийняття управлінських рішень у сфері державної служби висувуються специфічні вимоги, серед яких: відповідність рішень, що приймаються, етичним нормам у сфері державної служби; наявність у державних службовців прав для розробки специфічних рішень; етична цілеспрямованість та адресність професійних рішень; відповідність результату етичним нормам суспільства та врахування моральних витрат за підсумками рішення [6]. Наприклад, у США до «Етичного кодексу», що містить 14 основних принципів етичної поведінки державних службовців, додається постанова «Про норми етичної поведінки», яка детально описує наявні етичні дилеми у сфері державної служби.

Сфера державної служби спирається на систему своєчасного прийняття та реалізації управлінських рішень. Суб'єкти прийняття та реалізації управлінських рішень несуть велику відповідальність тому, що результат від впровадження в життя рішення має значення для всього суспільства. За таких умов важливим фактором стає довіра громадян до компетентності, професіоналізму та відповідальності державних службовців. У даному контексті система прийняття управлінських рішень має функціонувати на тлі етичних засад. Довіра громадян до органів державної влади здебільшого залежить від рівня розвитку професійної етики державних службовців, зокрема під час прийняття управлінських рішень [11].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В якісному виконанні посадових обов'язків державними службовцями вагому роль відіграє етичний складник, про що свід-

чать роботи В. Авер'янова, М. Білінської, Т. Василевської, С. Дубенка, О. Луценка, Є. Романенка, В. Цветкова та інших. Якість нормативно-правового забезпечення процесу формування стандартів професійної етики державних службовців свідчить про те, що наукові здобутки не враховуються під час прийняття управлінських рішень. Зміст терміну «прикладна етика» (англ. application – прикладання), що особливо притаманне сфері управлінських рішень, поступово перетворюється та пов'язується з поняттям «етичний аспект» (англ. applied – злиття). У роботах А. Гусейнова і Л. Коновалової прикладна етика розуміється як етика відкритих проблем, під якими розглядаються проблеми, з приводу вирішення яких у суспільстві не сформувався єдиного погляду. Всі сторони діяльності та поведінки державного службовця мають етичний аспект. В іноземних державах нормативне регулювання етичних аспектів прийняття управлінських рішень у сфері державної служби розпочалось із середини ХХ ст. У 1998 році «Організація з економічного та соціального розвитку» (Organization for Economic Cooperation and Development), яка поєднує 29 країн, рекомендувала своїм членам сформувати системи та інститути, що забезпечують етичну поведінку державних службовців. У «Рекомендаціях ради ОЕСР С(1998)70 щодо покращення етики поведінки на державні службі» визначалися 12 ключових принципів, які виступали критеріями етичності управлінських рішень органів державної влади [13].

У соціально-психологічному аспекті етика прийняття управлінських рішень розглядається як сукупність наступних елементів: система моральних норм професійної діяльності; професійні моральні кодекси та спеціалізована інтелектуальна діяльність з їх обґрунтування; рефлексія щодо нормативних основ професійної діяльності; нормотворчість і нормативна практика з етичних засад. Професійна етика, зауважує Т. Богодист, є прикладним напрямом етики як наукової галузі, що являє собою сукупність морально-етичних норм і правил та визначає специфіку професійної поведінки і діяльності державного службовця в процесі прийняття рішень. Вона спрямована на визначення і формування морально-етичних пріоритетів у сфері державної служби задля оптимального прийняття рішень у складних, суперечливих, стресових та індетермінованих професійних ситуаціях [1].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У ст. 14 «Утримання від виконання незаконних рішень чи доручень» Закону України «Про правила етич-

ної поведінки» наголошується, що «особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, незважаючи на особисті інтереси, повинні утримуватися від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать законодавству або становлять загрозу правам, що охороняються законом, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам» [8].

Сучасні індетерміновані умови державної служби вимагають формування підходів, що надають можливість подолати етичні суперечності у сфері прийняття управлінських рішень. Прикладом може бути модель М. Веласкеса, яка складається з наступних елементів: збір фактів з урахуванням етичних аспектів на ґрунті критичного підходу; ідентифікація проблемної ситуації та визначення її етичних аспектів; визначення груп лобювання різних етичних підходів; пошук альтернативних рішень без урахування етичних аспектів; уточнення альтернатив рішень з урахуванням етичних принципів організації; виявлення етичних обмежень проблемного поля; формування етичних характеристик потенційного рішення; прийняття етичного управлінського рішення [4]. Але сучасні індетерміновані умови, крім вказаних, вимагають урахування великої кількості додаткових факторів впливу на формування етичної характеристики рішення.

Мета статті полягає в теоретико-методичному обґрунтуванні етичних аспектів системи прийняття управлінських рішень у сфері державної служби та визначення прикладних аспектів моделювання процесів прийняття «етичних управлінських рішень».

Виклад основного матеріалу. Цілі й завдання діяльності державного службовця повинні мати чітке соціальне призначення і бути етично обґрунтованими. Етичними показниками соціальної доцільної діяльності вважаються об'єктивність, неупередженість, чесність управлінських рішень з визначення конкретних напрямів діяльності чи практичних завдань і рівень довіри громадян [9]. Етика прийняття управлінських рішень – це нормативна основа державно-владної діяльності, що торкається таких елементів управління, як: справедливий соціальний устрій суспільства і держави, взаємні права та обов'язки керівників і громадян, фундаментальні права людини і громадянина, розумне співвідношення свободи, рівності й справедливості. Визначений від етики рекомендує враховувати корпоративну культуру організації та здійснювати управління від розробки до оцінки наслідків реалізованого рішення.

Під час формування управлінських рішень, вказує Т. Василевська, державним службовцям пропонуються наступні етичні вимоги: дотримуватись принципів державної служби та вищих моральних принципів; бути вірним державі; ставити державні інтереси вище за індивідуальні й інтереси політичних партій, громадських організацій; боротися з корупцією в органах державної влади; не приймати для себе і членів своєї родини ніяких благ і переваг, використовуючи службові повноваження; не використовувати в корисливих цілях службове становище та інформацію, отриману конфіденційно під час виконання своїх посадових обов'язків; не допускати в професійній діяльності елементів дискримінації у відносинах з колегами, громадянами; у професійному спілкуванні з громадянами і в позаслужбових відносинах дотримуватися загальноприйнятих правил поведінки [2].

Приймаючи управлінські рішення, державним службовцям необхідно спиратися на етичні засади, що здатні оптимізувати суспільне життя та збагатити суспільну свідомість. Етичні засади в системі прийняття управлінських рішень характеризуються дією наступних принципів: орієнтація на інтереси громадян країни (в даному випадку управлінські рішення будуть максимально наближені до стану вдосконалення суспільного життя); лідерство державних службовців та послідовність в досягненні управлінських цілей; залучення державних службовців до процесно-орієнтованого та системного підходу до державного управління; прийняття управлінських рішень на основі перевірених фактів; постійне вдосконалення процесів прийняття управлінських рішень (інструментом удосконалення може бути використання технологій управління ризиками); взаємовигідне партнерство (впровадження механізмів стратегічного партнерства). В основу «етичних» управлінських рішень покладені моральні цінності – різновиди добра і зла та їх численні прояви [12].

Прийняття рішень можна назвати «центром», навколо якого обертається життя органів державної влади. Аналіз базових організаційних процесів розпочинається з дослідження механізмів прийняття управлінських рішень, що одразу висвітлює етичні принципи та правила, на які вони спираються. Етика визначає правильність чи хибність рішень та дій державних службовців, органів державної влади, до складу яких вони належать. Етичні проблеми у сфері державної служби більш поширеніші та складніші, ніж вважається зазвичай. Серед найважливіших етичних дилем, які постають

перед державними службовцями, є: здоров'я, безпека та якість професійних послуг; використання інтелектуальної власності; дискримінація за ознаками статі, раси чи віросповідання; підrobка даних звітності.

Потрібно зауважити, що етичний аспект прийняття управлінських рішень надзвичайно складний та немає єдиних правил. Проте застосування етики має бути основою процесу розробки, формування та прийняття управлінських рішень в індетермінованих умовах у сфері державної служби. Для цього необхідно враховувати ключові аспекти етичного прийняття рішень, а саме: інтенсивність дії рішення; принципи та правила для конкретного рішення; аналіз об'єктів впливу під час підготовки рішення; моральні вигоди та витрати за підсумками рішення; визначення сфери правового впливу суб'єкта рішення. Під «етичною інтенсивністю» нами розуміється величина морального тиску на прийняття управлінських рішень у сфері професійної діяльності державних службовців. «Етична інтенсивність» залежить від таких факторів, як: вірогідність та розміри наслідків рішення; ймовірність впливу; соціальний консенсус; терміновість; близькість; ефект концентрації. Рівень етичної інтенсивності визначається по-різному, відповідно актуальним на теперішній час принципам етичного прийняття рішення [10].

У 2017 році серед державних службовців Тернопільської та Львівської областей нами проведено дослідження з використанням тесту М. Мескона та інших (1995) «Етика поведінки в організації». У дослідженні брало участь 102 респонденти категорій посад «А», «Б» і «В» [5]. Оцінювання проводилось за наступною градацією: 0–10 балів – «Високий етичний рівень», 11–15 балів – «Прийнятний етичний рівень», 16–25 балів – «Середній етичний рівень», 26–45 балів – «Потрібне моральне вдосконалення». Результати оцінювання етичної поведінки державних службовців у процесі прийняття управлінських рішень унаочнені нами в таблиці 1.

Результати дослідження свідчать про взагалі недостатній рівень етичності під час прийняття управлінських рішень у сфері державної служби, що можна пояснити процесом перманентної модернізації служби, тобто високими темпами кадрових змін, конкуренцію певних груп впливу в боротьбі за стратегії реформування служби та гендерними відхиленнями (перевага жінок, особливо в категорії посад «В»).

Ідеальних управлінських рішень, які влаштували б усі зацікавлені сторони у сфері державної служби, не існує. На практиці

Оцінка впливу етичного аспекту на формування управлінських рішень у сфері державної служби

Етичні рівні	Високий	Прийнятний	Середній	Потрібне вдосконалення	Загальна кількість респондентів
Категорії посад	0–10 балів	11–15 балів	16–25 балів	26–45 балів	
«А»	6	7	8	6	27
«Б»	9	11	7	7	34
«В»	7	10	15	9	41
Всього	22 (21,6%)	28 (27,4%)	30 (29,4%)	22 (21,6%)	102

не зустрічаються ситуації, в яких прийняте управлінське рішення не має певного відсотку негативних наслідків. Кожне управлінське рішення повинно врівноважувати настільки суперечливі цінності, цілі й етичні критерії, що воно завжди є лише близьким до оптимального. Прийняття рішення – це більшою мірою соціально-психологічний процес, а оскільки поведінка людини не завжди є логічною, то способи прийняття рішень варіюються від спонтанних до високотехнологічних. Особа, яка приймає рішення, знаходиться під впливом таких соціально-психологічних факторів, як досвід, соціальні установки, особисті цінності тощо. Важливо, щоб державний службовець умів знаходити пояснення своїм діям, використовуючи, зокрема, етичні аргументи. Найбільшого поширення під час побудови етичної аргументації набули принципи утилітаризму й етичного імперативу. Принцип утилітаризму припускає, що рішення є етичним, якщо воно приносить користь максимальному числу осіб. Згідно з принципом етичного імперативу моральні рішення не повинні залежати від конкретного результату [7].

З метою етичного прийняття управлінських рішень у сферу державної служби запроваджено специфічні моделі на ґрунті: класичних філософських концепцій; альтернативних підходів в етиці; «Ротарі-тесту»; «Вавилонської башти» М. Оукшотта, який стверджує, що

для опису людських дій достатньо поняття «традиції» (звички), а застосовувати поняття «рефлексії» не має потреби; інституту «глобальної етики» [14]. Розробкою та вдосконаленням визначених моделей займаються профільні навчальні заклади або пов'язані з публічним адмініструванням. У Кембріджському університеті під час підготовки за спеціальністю «Публічне адміністрування» викладається модуль НСМ-104 «Етика та цінності в процесі ухвалення рішень» [3]. Спираючись на розробки корпорації «General dynamics», для запровадження в систему професіоналізації державних службовців ми розробили модель прийняття «етичних» управлінських рішень у сфері державної служби (див. рисунок 1).

Від інших моделей вона відрізняється застосуванням етичних критеріїв, показників і характеристик, що визнаються вирішальними на всіх етапах формування управлінського рішення державними службовцями.

Висновки. До нашого часу відсутній однаковий системний підхід до визначення поняття оцінки етичності управлінських рішень у сфері державної служби. Складність оцінки етичності управлінських рішень в державній сфері визначається тим, що вона передбачає безпосередні й опосередковані результати та включає значну кількість показників (економічні, політичні, управлінські, психологічні).



Рис. 1. Циклічна модель формування «етичного» управлінського рішення в органах державної влади

На визначення «етичності» рішень впливає те, що результати управлінського рішення, які вважаються етичними з боку соціальної групи, що отримала прямі вигоди від його реалізації, можуть оцінюватися як неетичні з боку іншої соціальної групи, представники якої не є бенефіціарами.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Богодист Т.Я. Теоретичне обґрунтування категорії «професійна етика». Збірник наукових праць. Педагогічні науки. 2015. Вип. LXVIII. С. 155–158.
2. Василевська Т.Е. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів: навч.-метод. матеріали; уклад. О.М. Руденко. К.: НАДУ, 2013. 76 с.
3. Воронов О.І. Цінності в процесі прийняття управлінських рішень державними службовцями. Християнський вибір князя Володимира. Минуле і сьогодення (з нагоди 1000-річчя успіння князя Володимира і 400-річчя Київських духовних шкіл): матер. Всеукр. наук.-практ. конф. «Андріївські читання» (Запоріжжя, 14 грудня 2015 р.). Запоріжжя: Класичний приватний університет, Інститут управління, 2015. С. 99–102.
4. Гурова И.П. Морально-этические аспекты принятия управленческих решений. UNIVERSUM: Экономика и юриспруденция. 2017. № 4 (37). URL: <file:///C:/Users/Master/Downloads/moralno-eticheskie-aspekty-prinyatiya-upravlencheskih-resheniy.pdf>
5. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента; пер. с англ. М.: Дело, 1998. 542 с.
6. Немытов С.А., Морозова Н.И. Этика и культура принятия управленческих решений на уровне государства в условиях кризиса. Современная экономика: проблемы и решения. 2015. № 3 (63). С. 58–63.
7. Прийняття управлінських рішень: навч.-метод. матеріали / уклад.: К.О. Линьов. К.: ДПС України, 2012. 32 с.
8. Про правила етичної поведінки: Закон України № 4722-VI від 17.05.2012 р. Офіційний вісник України. 2012. № 45. С. 82.
9. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практик формування в умовах демократизації державного управління: монографія. Т. : Вид-во АСТОН, 2007. 400 с.
10. Руда О.З. Прийняття рішень як базовий організаційний процес та складова організаційної поведінки. Психологічні науки: проблеми і здобутки. 2014. Вип. 5. С. 118–126.
11. Соболев М.П. Етика в системі прийняття та реалізації державно-управлінських рішень. Економіка та держава. 2010. № 10. С. 167–169.
12. Тофтул М.Г. Сучасний словник з етики : словник. Житомир : Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2014. 416 с.
13. Whitton H., (2001), Implementing Effective Ethics Standards in Government and The Civil Service. Transparency International. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/62/57/35521740.pdf>
14. Oakeshott M. The Tower of Babel. Cambridge Journal. 1948–1949. № 2. P. 67–83.

СЕКЦІЯ 4 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА МІСТ-АГЛОМЕРАЦІЙ COOPERATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES AS MECHANISM OF INTERACTION OF JOINT TERRITORIAL GROUPS AND CITY AGGLOMERATIONS

У статті проаналізовано сучасний стан нормативного регулювання співробітництва територіальних громад і статус міст-агломерацій в Україні. Разом із тим розглянуто функції міста-метрополії. Визначено можливості використання співробітництва територіальних громад (між-муніципального співробітництва) як основи взаємовигідного розвитку міських агломерацій (міст-метрополій) і прилеглих до них об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Обґрунтовано необхідність удосконалення нормативного регулювання механізмів співробітництва територіальних громад і запропоновано шляхи такого вдосконалення (зокрема, шляхом модернізації типових договорів про співробітництво територіальних громад). Указано на необхідність запровадження державно-приватного партнерства в процесі співробітництва територіальних громад.

Ключові слова: міські агломерації, об'єднані територіальні громади, співробітництво територіальних громад, функції міста-метрополії, державно-приватне партнерство.

В статье проанализировано современное состояние нормативного регулирования сотрудничества территориальных общин (громад) и статус городов-агломераций в Украине. Вместе с тем рассмотрены функции города-метрополии. Определены возможности использования сотрудничества территориальных общин (межмуниципального сотрудничества) как основы взаимовыгодного развития городских агломераций (городов-метрополій) и прилегающих к ним объединенных территориальных громад (ОТГ). Обоснована необходимость

усовершенствования нормативного регулирования механизмов сотрудничества территориальных громад и предложены пути такого усовершенствования (в частности, путем модернизации типовых договоров о сотрудничестве территориальных громад). Указано на необходимость внедрения государственно-частного партнерства в процессе сотрудничества территориальных громад.

Ключевые слова: городские агломерации, объединенные территориальные громады, сотрудничество территориальных громад, функции города-метрополии, государственно-частное партнерство.

The article analyzes the current state of normative regulation of cooperation of territorial communities and the state of regulation of agglomeration cities in Ukraine. Also, the metropolitan functions of the agglomeration city are considered. The possibilities of using the cooperation of territorial communities (intermunicipal cooperation) as the basis of mutually beneficial development of urban agglomerations (metropolitan cities) and adjacent united territorial communities are determined. The necessity of improvement of legislative regulation of mechanisms of territorial communities cooperation is justified and the ways of such improvement are offered (in particular, by the way of modernization of typical contracts of cooperation of territorial communities).

The necessity of implementation of state-private partnership in cooperation of territorial communities is specified.

Key words: urban agglomerations, united territorial communities, cooperation of territorial communities, metropolitan city functions, public-private partnership.

УДК 352(477):711.5(477-25+477.83)

Дроздов Д.В.

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Полтавська державна аграрна академія України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Старт реформи децентралізації влади в Україні поставив на порядок денний питання як теоретичного осмислення, так і практичного впровадження дієвого механізму реалізації нових, розширених повноважень об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) з метою забезпечення повсякденних питань функціонування ОТГ, їх співробітництва з територіальними громадами великих міст – центрів агломерацій (міст-метрополій).

Запровадження протягом короткого часу значного обсягу нових нормативних актів паралельно з набуттям досвіду їх

застосування органами місцевого самоврядування потребує надання об'єднаним територіальним громадам дороговказу щодо практичної реалізації набутих ними повноважень, що дасть змогу створити спроможні ОТГ і, таким чином, досягти мети реформи децентралізації. Одним зі шляхів досягнення цієї мети є вдосконалення норм Закону України «Про співробітництво територіальних громад», що дозволить використати передбачені ним правові механізми для активізації співробітництва ОТГ, що де-факто входять до міських агломерацій або межують із ними, з громадами міст-метрополій, шляхом укла-

дення та реалізації договорів про співробітництво.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. В Україні питання механізмів співробітництва територіальних громад у своїх працях висвітлювали українські науковці В.В. Толкованов [10, 13], П.В. Ворона, О. Ілляш, В. Засадко [3], серед закордонних дослідників цієї проблематики відомі своїми працями Ф. Біанчі [1], А. Монфорт, С. Руссо, Р. Хулст [2] та ін. Водночас в опублікованих наукових працях недостатньо досліджено роль співробітництва територіальних громад у процесі створення і функціонування саме об'єднаних територіальних громад, не розкрито роль і перспективи публічно-приватного партнерства в цьому співробітництві.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Невирішеними частинами загальної проблеми є встановлення співвідношення договорів співробітництва територіальних громад і процесів створення ОТГ, визначення можливостей співробітництва територіальних громад міст-агломерацій і прилеглих до них ОТГ та перспектив застосування в цьому процесі договорів про співробітництво територіальних громад.

Мета статті. Вбачається необхідним проаналізувати нормативне наповнення Закону України «Про співробітництво територіальних громад», проблеми і перспективи його практичного застосування для вирішення завдань органів місцевого самоврядування в Україні, зокрема ОТГ, що створені або будуть створюватися навколо міст-центрів міських агломерацій (міст-метрополій), визначити шляхи вдосконалення чинного законодавства для покращення стану міжмуніципального співробітництва міст-агломерацій і прилеглих ОТГ.

Виклад основного матеріалу. Реформа децентралізації в Україні для її дієвого впровадження потребує пристосування чинних правових механізмів і розробки нових.

Ще до початку реалізації основних етапів реформи децентралізації 24 липня 2014 року набрав чинності Закон України «Про співробітництво територіальних громад» (Закон про співробітництво) від 17 червня 2014 року № 1508-VII [8].

Варто відзначити, що в п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону про співробітництво законодавець істотно обмежив «простір» співробітництва територіальних громад, визначивши їх як відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах, у сфері соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості

надання послуг населенню на основі спільних інтересів і цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень.

Але, на наш погляд, такі сфери, як екологічна, інформаційна, інвестиційна та інші складники можливого співробітництва територіальних громад виключені з визначення співробітництва безпідставно, адже це звужує горизонти практичної реалізації Закону про співробітництво, штучно обмежує вид діяльності, на які є запит громади, держави і бізнесу.

Стаття 3 Закону про співробітництво, що визначає суб'єктів співробітництва, також не відповідає реаліям часу й обмежує їх перелік лише територіальними громадами сіл, селищ і міст, і цілком очевидно, вимагає якнайшвидшого розширення цього переліку за рахунок об'єднаних територіальних громад, утворених на підставі Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2014 року № 157-VIII [6], а це вимагає подальшого коригування норм Закону і в частині організації співробітництва, і його форм, і джерел його фінансування тощо.

Також зауважимо, що у статті 4 Закону про співробітництво серед форм співробітництва в жодний спосіб не передбачається залучення інвестора поза колом учасників співробітництва – територіальних громад, хоча участь інших осіб у комунальних підприємствах на умовах співфінансування ані Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7], ані іншими нормативними актами прямо не заборонена.

Більше того, пунктом 2 Указу Президента України «Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік» від 07.12.2016 р. № 545/2016 [12] Кабінету Міністрів України доручено розробити (із залученням органів місцевого самоврядування, їх асоціацій) і затвердити комплекс заходів на 2017 рік, спрямованих на активізацію реформування місцевого самоврядування та державну підтримку добровільного об'єднання територіальних громад. Це передбачало, зокрема, і залучення до проєктів і програм економічного й соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць коштів у рамках державно-приватного партнерства, і налагодження системної роботи органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями щодо виявлення, аналізу та розв'язання спільних для територіальних громад проблем, що виникають у процесі реформування місцевого самоврядування та добровільного об'єднання територіальних громад.

Тобто цим Указом Президента України необхідність і тіснішого співробітництва ОТГ між собою, і можливість залучення для вирішення проблем ОТГ інвестиційних коштів через механізми державно-приватного партнерства не тільки допускається, але прямо передбачається. Однак в Україні спостерігається обмеженість практики державно-приватного партнерства попри необхідність прискореної модернізації об'єктів комунальної власності і на цих засадах – підвищення стандартів соціальних послуг, які надаються населенню територіальних громад, що вимагає залучення великих обсягів інвестиційних, насамперед фінансових, ресурсів [3, с. 110].

У збірнику наукових праць, підготовленому в 2015 році Інститутом законодавства Верховної Ради України, також неодноразово наголошується на фрагментарності правового регулювання реформи децентралізації, декларативності й неузгодженості між собою окремих норм Законів, прийнятих на виконання реформи; указано на необхідність методичного забезпечення процесу реалізації норм Закону про співробітництво та прийняття відповідних підзаконних нормативних актів [4, с. 99, 101, 133]. Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27.08.2014 р. № 233 було затверджено Примірні форми договорів про співробітництво територіальних громад, однак вони жодним чином не враховують ні існування ОТГ, ні специфіку співробітництва ОТГ та міст-метрополій [11].

Утім, навіть в умовах недостатнього нормативного регулювання великі міста України де-факто виступають потужними центрами локального, регіонального та міжрегіонального рівнів як фокусу (ядра, точки) розвитку й організації соціально-економічного простору країни, виступають «полюсами росту» і продукують інноваційно-інвестиційний вплив на прилеглу територію, що зумовлено наявним інтелектуальним, науковим й освітнім потенціалом, забезпеченістю інноваційною, фінансовою, інформаційною, транспортною інфраструктурою тощо.

Така адміністративна функція метрополійного міста полягає у формуванні програм міжмуниципального співробітництва, узгодженні пріоритетів розвитку метрополії та периферії. Реалізації такої метрополійної функції сприяє також залучення громадських організацій до управління містом-регіональним центром для задоволення груп інтересів мешканців, виробництва, забудовників та інших стейкхолдерів [9, с. 7, 88].

При цьому досвід європейських країн показує, що добровільні об'єднання низових

ланок адміністративно-територіального устрою в приміських зонах столиць й інших мегаполісів (ФРН, Іспанія тощо) є звичною практикою, однак у процесі організації і розвитку співробітництва міст-агломерацій і оточуючих їх ОТГ важливо уникнути системних помилок на кшталт екстенсивної забудови передмість, зберегти баланс інтересів усіх громад, не допустити деградації природних ландшафтів і приміського сільського господарства, розвивати наукоємні й інвестиційно привабливі проекти, на чому наголошувалося в наукових працях задовго до старту реформи децентралізації [10, с. 14].

При цьому в наукових працях виділяють такі функції міста-метрополії: економічна (господарська, фінансова та інвестиційна); інноваційно-креативна (освітня, наукова та інноваційна); комунікаційна (транспортна та логістична) та культурно-інформаційна (культурна, духовна, туристична та інформаційна). Для гармонійного розвитку не тільки міста-метрополії, але й прилеглих ОТГ варто враховувати сучасну спеціалізацію розвитку метрополійних функцій у всіх великих містах, крім м. Києва, який розвивається комплексно й рівномірно. Так, для Донецька (до 2014 р.) функціями спеціалізації були адміністративна та господарська метрополійні функції. Для міста Дніпра – господарська та інвестиційна, для Харкова – освітня, наукова та інноваційна, для Одеси – політична, логістична, культурна та туристична, а для Львова – політична, транспортна, культурна і туристична метрополійні функції [9, с. 291].

Подальша поглиблена спеціалізація міста-метрополії, або навпаки, розвиток нових метрополійних функцій дозволить розвивати і прилеглі ОТГ, особливо в разі успішного залучення приватних інвесторів на основах державно-приватного партнерства.

Виклики глобалізації призводять до того, що великі міста залучені до конкуренції одне з одним на міжнародному ринку, і глобальний бізнес починає планувати свою стратегію розвитку, керуючись здебільшого конкурентоспроможністю міста, а не країни.

Згідно з дослідженням компанії «The Economist Intelligence» Unit (аналітичний підрозділ британського журналу «Economist»), в якому було проаналізовано конкурентоспроможність 120-ти основних світових агломерацій, до факторів, що визначають конкурентоспроможність агломерації, віднесено: економічний розвиток, фізичний капітал, фінансову зрілість, інституційну ефективність, соціальні й культурні фактори, людський капітал, небезпеки навколишнього середовища, міжнародну привабливість [5, с. 14–15].

Аналіз закордонного досвіду міжмуніципального співробітництва (насамперед, у ФРН), показує 5 основних факторів, що сприяють розвитку міжмуніципального співробітництва:

1. Сприятливе законодавче середовище.
2. Пряме співфінансування міжмуніципальних проектів.
3. Списання частини боргів громад.
4. Створення центру компетенцій (ресурсного центру) з питань міжмуніципального співробітництва (ММС).
5. Створення банку даних проектів ММС [13, с. 9–10].

Отже, наявність продуманого, внутрішньо узгодженого законодавства хоча і є першою й найважливішою передумовою співробітництва і гармонійного розвитку міст-агломерацій та прилеглих ОТГ, але сам по собі цей фактор не гарантує успіху на шляху міжмуніципального співробітництва.

Адже крім належного законодавчого забезпечення, потрібна фінансова, організаційна (адміністративна) та інформаційна підтримка таких проектів та ініціатив, урахування функцій, типових для такого міста-метрополії, і розвитку нових.

Висновки. Закон України «Про співробітництво територіальних громад», прийнятий до фактичного старту ґрунтовної реформи місцевого самоврядування в Україні, має бути невідкладно узгоджений із новелами законодавства і в практичному сенсі пристосований для реалізації широкого спектру завдань для реального впровадження реформи децентралізації в Україні, зокрема і в частині узгодження інтересів ОТГ і міських агломерацій.

Вважаємо за доцільне запропонувати розширення сфери дії Закону про співробітництво не тільки на окремі територіальні громади, але й на ОТГ, включення до нього як повноправних учасників приватних інвесторів, хоча би у формі посилання на законодавство у сфері державно-приватного партнерства.

Позитивним кроком у напрямку інформаційної та організаційної підтримки міст-метрополій і прилеглих ОТГ могло б стати затвердження Кабінетом Міністрів осучаснених підзаконних нормативних актів, зокрема розширення переліку примірних договорів про співробітництво територіальних громад, з урахуванням співробітництва ОТГ, а також міст-метрополій та прилеглих ОТГ, у тому числі з урахуванням у таких примірних договорах про співробітництво різних метрополійних функцій.

Водночас потреби постіндустріального суспільства вимагають швидкої модернізації міських агломерацій, що вказує на необхідність прийняття спеціального Закону України про міські агломерації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Bianchi F., Russo C. Inter-municipal Co-Operation: the Managerial Perspective of the Local Authorities; Politecnico di Milano. Milano, 2014. Retrieved from URL: http://www-sre.wu.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa14/e140826aFinal_01072.pdf (дата звернення: 25.05.2018).
2. Hulst R., Monfort A. Inter-municipal Cooperation in Europe. Berlin: Springer, 2007. 238 с.
3. Засадко В.В. Використання механізмів міжмуніципального співробітництва в процесі зміцнення економічної безпеки прикордонних міст. Соц.-екон. проблеми сучасного періоду України. 2014. Вип. 4 (108). С. 108–116.
4. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання. Передне слово Голови Верховної Ради України В.Б. Гройсмана. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.
5. Єрмакова О.А. 72 Зовнішньоекономічна діяльність регіону: інституційні важелі вдосконалення: монографія. Одес. нац. екон. ун-т. Одеса: Інтерпрінт, 2014. 312 с.
6. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2014 року № 157-VIII. Відомості Верховної Ради України. 27.03.2015. № 13. Ст. 91.
7. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 25.06.1997. № 24. Ст. 170.
8. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508-VII. Відомості Верховної Ради України. 22.08.2014 р. № 34. Ст. 1167.
9. Метрополійні функції великих міст України: потенціал розвитку та перспективи реалізації: монографія. НАН України. Державна установа «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України»; наук. ред. М.І. Мельник. Львів, 2016. 552 с.
10. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / під ред. В.В. Толкованова: посібник. Київ, Видавництво «Крамар», 2011, 261 с.
11. Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27 серпня 2014 року № 233. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/spivrobitnytstvo/nakazi-minregionu/nakaz-minregionu-vid-27-08-2014-233-pro-zatverdzhennya-primirnih-form-dogovoriv-pro-spivrobitnytstvo-teritorialnih-gromad-2/>.
12. Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік : Указ Президента України від 07.12.2016 р. № 545/2016 / Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/545/2016>.
13. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС): навч.-практ. посіб. / за заг. редакцією Толкованова В.В., Журавля Т.В. Київ. 2016. 154 с.

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 3

Коректура • О. Буркало

Комп'ютерна верстка • Н. Кузнецова

Формат 60x84/8. Гарнітура Pragmatica.
Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 10,91. Ум.-друк. арк. 12,09.
Підписано до друку 04.06.2018. Наклад 100 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.
Телефон +38 (0552) 39-95-80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 4392 від 20.08.2012 р.