

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

**ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ**

Серія "Державне управління"

Збірник наукових праць

Харків 2014

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Голова редакційної ради – Садковий В.П.,
канд. психол. наук., проф.

Заступник голови редакційної ради –
Андронов В.А., д-р. техн. наук, проф.

Головний редактор – Домбровська С.М.,
д-р. наук держ. упр., доц.

Заступник головного редактора – Майст-
ро С.В., д-р. наук держ. упр., проф.

Відповідальний секретар – Помаза-
Пономаренко А.Л.- канд. наук держ. упр

Члени редакційної колегії:

Дегтяр А.О., д-р. наук держ. упр., проф.

Древаль Ю.Д., д-р. наук держ. упр., проф.

Іваницька О.М., д-р. наук держ. упр., проф.

Куц Ю.О., д-р. наук держ. упр., проф.

Мельниченко О.А., д-р. наук держ. упр.,
проф.

Маліков В.В., д-р. наук держ. упр., доц.

Мороз В.М., д-р. наук держ. упр., доц.

Ромін А.В., канд. техн. наук, доц.

Рябініна О.В., д-р. філос. наук, проф.

Скориніна-Погребна О.В., д-р. соціол. на-
ук, доц.

Чернов С.І., д-р. наук держ. упр.

Чубари Томаш, канд. наук держ. упр.
(Польща)

Засновник:

*Національний університет
цивільного захисту України*

Свідectво Державної реєстраційної служби
України про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації
Серія КВ № 21020-10820р від 15.10.2014 р.

УДК 351
ББК 67.99(2)116
Ф 43

*Друкується за рішенням вченої ради
Національного університету
цивільного захисту України
Протокол від 27 листопада 2014 р. № 4*

**Вісник Національного університету
цивільного захисту України** : зб. наук. пр.
– Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2014. – Вип. 2 (2). –
220 с. – (Серія "Державне управління").

У статтях наукового збірника, згру-
пованих у тематичні розділи, висвітлено
проблеми розвитку системи державного
регулювання економічних і соціальних
процесів, а також реагування на надзви-
чайні ситуації.

Для науковців, державних службов-
ців, посадових осіб місцевого самовряду-
вання, а також усіх, хто цікавиться сучас-
ними проблемами державного управління.

The articles of the scientific journal are
grouped in thematic sections; the problems of
the state regulation system of economic and
social processes are enlightened, as well as
response to emergencies.

For scientists, civil servants, local
government officials, and anyone who is
interested in modern problems of public
administration.

УДК 35.077.6

Луценко С. М., к.держ.упр., доц., СОІППО, м. Суми
Цebro Я. І., к.е.н., СОІППО, м. Суми

ОСОБЛИВОСТІ КОМУНІКАТИВНО-ІНФОРМАЦІЙНОЇ СПРЯМОВАНОСТІ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті охарактеризовано комунікативно-інформаційну спрямованість публічної влади в Україні. Виходячи з того, що інформація є джерелом існування влади, а знаряддям праці – інформаційно-комунікаційні технології, діяльність органів влади повинна мати комунікативно-інформаційну спрямованість.

Ключові слова: *комунікативно-інформаційна спрямованість, інформаційно-комунікативні технології, інформаційне забезпечення, інформаційний ресурс, інформаційне суспільство.*

The communicative and information orientation of public authority in Ukraine is described in the article. On the basis of the fact, that information is the source of authority existence, and information and communication technologies are the tool of labour, activity of public authorities must have communicative and informative orientation.

Keywords: *communicative and informative orientation, information and communication technologies, information resource, information society.*

Постановка проблеми. Людство вступило у нову еру – інформаційного суспільства. В його основі – нова парадигма, відповідно до якої суспільство базується у своєму розвитку й прогресивному поступі не на матеріальних, а постматеріальних цінностях, основними серед яких є інформація, знання. Важливим чинником функціонування сучасної держави є її інформаційне забезпечення. Роль інформації у сфері державного управління суспільства постійно зростає. Розвиток засобів комунікації привів до виділення інформаційних ресурсів в окремий специфічний вид інструментів державної політики.

В державно-управлінській діяльності відмічається швидке зростання обсягів управлінської інформації. Однак, незважаючи на велику кількість документації, управлінням бракує інформації для прийняття рішень. Вирішення даного питання можливе із запровадженням комунікативно-інформаційної спрямованості влади, яка дозволить підвищити ефективність функціонування органів публічної влади та знизити витрати часу на виконання роботи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковими дослідженнями різноманітних аспектів інформаційного забезпечення органів влади займалися вчені О. Бухтатий, М. Дітковська, М. Дзюба, Н. Драгомирецька, О. Крюков, С. Луценко, І. Почепцов, О. Соснін та ін. Питання розвитку ін-

формаційного суспільства в Україні, впровадження в Україні інформаційно-комунікаційних технологій розглядаються в роботах А. Баранової, А. Семенова, О. Орлова, О. Радченко та ін. Проблемам інформаційного забезпечення присвятили свої роботи зарубіжні вчені: Е. Гідденс, У. Дайзард, Г. Вайнштейн та ін.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз особливостей комунікативно-інформаційної спрямованості влади в Україні та формування основних завдань держави в зазначеній сфері.

Виклад основного матеріалу. Інформація в сучасному суспільстві є найважливішим джерелом існування влади. Отримання, аналіз, видача й ефективне використання інформації – необхідні умови функціонування влади. Держава, будучи центральним інститутом влади, активно використовує інформаційні відносини: інформація пов’язує між собою державу і суспільство. Діяльність органів державної влади не мислима без такого компонента, як зв’язок із громадськістю і засобами масової інформації.

Найважливішим чинником, що визначає ефективність державної влади, є рівень її інформаційного забезпечення, ступінь оснащення сучасними технічними, технологічними і телекомунікаційними системами. Отже, інформаційне забезпечення органів публічної влади – це система концепцій, методів і засобів, за допомогою яких здійснюється забезпечення працівників органів влади інформацією. Головна стратегічна мета державної інформаційної політики України полягає у забезпеченні переходу до нового етапу розвитку нашої держави, побудова інформаційного суспільства і входження її у світове інформаційне співтовариство. Визначено, що інформаційні технології розпочали трансформацію державного управління, щоб пристосувати його до інформаційної ери. За допомогою інформаційних технологій прискорюється процес прийняття рішень та їх втілення, вивільняється частина робочого часу, з’являються механізми інформаційного забезпечення під час проведення державної політики [4].

В умовах розвитку демократичного українського суспільства, у процесі приєднання до Європейської спільноти, актуальними стають питання прозорості й відкритості діяльності органів влади, формування до них довіри. Це вимагає інноваційних методів у побудові взаємовідносин держави та суспільства, удосконалення стилю державно-управлінської діяльності у вирішенні суспільних проблем, зміцнення довіри громадянського суспільства до влади, підвищення ефективності функціонування органів влади, підтримки їх єдності. У цьому контексті цілеспрямований вплив держави на розвиток суспільних процесів і відносин має відбуватися не тільки через виконавчу й розпорядчу діяльність. Важливе місце посідає комунікативно-інформаційна діяльність, яка справляє формуючий вплив на процеси суспільного розвитку для регулювання суспільних відносин, а також взаємовідносин держави та суспільства.

Інтерес до влади й до всього, що пов'язане з нею, значно посилюється в періоди кардинальних перетворень та революцій. Дану тенденцію можна відмітити в сучасній Україні. Тому важливим аспектом ефективної діяльності влади в суспільстві є її комунікативно-інформаційне спрямування – яке, у свою чергу, є основою якісного державного управління. На наш погляд, комунікативно-інформаційна спрямованість влади призначена для задоволення потреб користувачів інформації, що є необхідним для здійснення діяльності органів влади. Тому комунікативно-інформаційна спрямованість діяльності органів державної влади – це система концепцій, методів і засобів, що призначені для забезпечення користувачів інформацією. Користувачами інформації є будь-які суб'єкти, що звертаються до засобів інформаційного забезпечення для отримання ними необхідної фактографічної, документальної, аналітичної чи іншої інформації та користуються нею [1, с. 9].

Розглядаючи комунікативно-інформаційну спрямованість діяльності влади необхідно виокремити поняття "інформаційне забезпечення", що виникло у зв'язку з розвитком автоматизованих систем управління (АСУ). Інформаційне забезпечення – оперативна система одержання, зберігання та обробки інформації, створена з метою розроблення та прийняття управлінських рішень. Її можна розглядати і як процес забезпечення інформацією, формування нормативної бази, розміщення інформації, яка використовується в інформаційній системі (ІС). Інформаційне забезпечення містить в собі такі компоненти: інформація, технічні засоби, комунікація у процесі передачі (обміну) інформацією між людиною та технікою чи між людиною і людиною. У процесі інформаційного забезпечення дотримуються таких принципів: цілісність, вірогідність, контроль, захист від несанкціонованого доступу, єдність і гнучкість, стандартизація та уніфікація, адаптивність, мінімізація введення й виведення інформації [7].

Загально визнаними засобами інформаційного забезпечення та комунікативно-інформаційного спрямування влади є інформаційні системи різних класів та видів, засоби телерадіокомпаній, масової інформації, що включають у себе, як правило, інформаційні ресурси, організаційне, функціональне, програмне, технічне, технологічне, правове, кадрове та фінансове забезпечення.

Державне управління реалізується внутрішніми та зовнішніми функціями держави через його органи. Таким чином, проблема полягає в адаптації законодавства України в інформаційній сфері до нових умов суспільного розвитку, передусім пов'язаних з побудовою інформаційного суспільства, в недостатньо ефективних механізмах запровадження й реалізації законів.

Аналіз наукових праць дозволяє дійти висновку, що комунікативно-інформаційна діяльність є відображенням структури й елементів професійної діяльності людей; професійної культури; структури суспільних груп, з якими доводиться взаємодіяти; матеріального забезпечення установи; стилю життя співробітників; установок та стереотипів установи чи організації.

О. Соснін [5; 6] справедливо вважає, що в сучасних умовах інформаційне забезпечення та комунікативно-інформаційна діяльність не можлива без інформаційного ресурсу. Інформаційний ресурс, у свою чергу, слід розуміти як унікальний продукт інформатизації – процесу інтенсивного індустріального нарощування і проникнення знань у повсякденну життєдіяльність людини, суспільства та держави. Тобто інформаційний ресурс – знання, перетворені з допомогою інформаційних і телекомунікаційних технологій; "по-перше, сукупність документів в інформаційних системах (бібліотеках, архівах, банках даних тощо); по-друге, організована сукупність інформаційних продуктів певного призначення, що необхідні для забезпечення інформаційних потреб громадян, суспільства, держави у певній сфері життя чи діяльності. Створення й використання інформаційних ресурсів – це процес виробництва та використання (матеріалізації) ідей, знань, даних і досвіду" [2, с. 86].

Е. Гідденс, характеризує зміни нової епохи, вживає поняття "інтелектуальна цивілізація". Він вказує, що процеси переходу в постсоціалістичних країнах охоплюють національні фактори і глобальні зміни та впливають на комунікативну спрямованість нового суспільства [9].

Концепція технотронного суспільства Збігнева Бжезинського підкреслює роль знань і характеризує сучасність як суспільство знань: "Постіндустріальне суспільство стає технотронним суспільством, яке у культурному, психологічному, соціальному й економічному відношенні формується під впливом техніки й електроніки, особливо розвинутих в напрямі комп'ютерів і комунікацій" [8, с. 9]. Ця концепція є близькою до концепції "інформаційного суспільства".

Суть інформаційного суспільства полягає в тому, що особливо важливе значення починають відігравати знання, інформація та інтелектуальний потенціал людини. Інформація впливає на економічний розвиток і соціальний прогрес. У політичному житті вільний доступ до інформації сприяє формуванню політичних платформ партій і соціальних груп. Отже, інформація і знання – це основний предмет праці більшої частини людей, а знаряддя праці – інформаційно-комунікаційні технології. Відтак, для інформаційного суспільства характерна наявність нових підходів до організації діяльності влади та її комунікативної спрямованості. В реаліях сучасного життя все більшу роль відіграють інформаційно-комунікаційні технології, які стають сьогодні стимулом до економічного розвитку, демократичних та соціальних змін у суспільстві. Вони охоплюють всі структурні одиниці глобального суспільства, нівелюючи державні кордони. У порівнянні з іншими характеристиками комунікацій, комунікації менеджменту найбільш близько підходять до діяльності індивідів і керування ними, спираються на конкретні ситуації та факти. Інформаційно-комунікативні технології сприяють встановленню інформаційних відносин у суспільстві, визначають вплив однієї держави на іншу, розпочинають та зупиняють інформаційні війни тощо.

У результаті впровадження інформаційних технологій в органи публічної влади очікується підвищення достовірності та оперативності інформації, прозорості виконання рішень, високий рівень контролю за їх здійсненням, зростання довіри суспільства до діяльності органів влади; забезпечення взаємодії громадян і органів державної влади, забезпечення індивідуальних інформаційних потреб громадян України [3]. Політика у сфері інформаційного суспільства має міжгалузевий, комплексний характер і передбачає перебудову суспільства відповідно до вимог сучасного глобального простору. Модернізація механізму комунікативно-інформаційного забезпечення влади відповідно до вимог інформаційного суспільства передбачає створення нових складових: нормативно-правових, що базуються на системі національного інформаційного законодавства; організаційно-технологічних, що базуються на системі національних інформаційних ресурсів; техніко-економічних, що базуються на науково-технічному та виробничому комплексі інформаційної індустрії й ринку продукції та послуг інформаційної індустрії; соціально-освітніх, оснований на системі масового інформаційного навчання й освіти, підготовки та перепідготовки професійних кадрів для інформаційної сфери.

Висновки. Аналіз тенденцій щодо інформаційного забезпечення та комунікативно-інформаційної спрямованості влади в Україні свідчить, що на шляху розвитку інформаційного суспільства в державі існує цілий ряд проблем, які потребують вирішення: наукове та кадрове забезпечення сфери інформаційно-комунікаційних технологій, матеріально-технічне забезпечення установ та організацій, уповільнення впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, "інформаційна нерівність" населення, забезпечення інформаційної безпеки, висока інформаційна залежність України від іноземних держав, неналагодженість системної електронної комунікації між владою та суспільством, політична заангажованість інформації. Недосконалою є система державного управління та регулювання інформаційної сфери, яка складається з надмірної кількості установ, що займаються питаннями інформаційного забезпечення, діяльність яких не скоординована належним чином. Це призводить до проблем інформаційного забезпечення у сфері органів публічної влади, зокрема до: регулярних порушень правового порядку формування персонального складу; невідповідності покладених обов'язків та наданих повноважень; дублювання повноважень; невиконання або неякісного виконання завдань.

Таким чином, аналіз ситуації в цій сфері дозволяє визначити особливості комунікативно-інформаційного спрямування влади в Україні та сформулювати основні завдання держави в зазначеній сфері: забезпечення інформаційної безпеки та захисту державної інформації; забезпечення рівноправної участі в міжнародному поділі праці; створення умов розвитку і зростання інформаційного сектора національної економіки; підтримка іннова-

ційних проектів створення та розвитку систем інформатизації у пріоритетних сферах інформатизації тощо.

Список використаних джерел

1. Брыжко В. М. Е-будущее и информационное право / В. М. Брыжко, В. С. Цимбалюк, А. А. Орехов, О. Н. Гальченко. – К. : Интеграл, 2002. – 264 с.
2. Брижко В. М. Інформаційне суспільство. Дефініції / В. М. Брижко, О. М. Гальченко, В. С. Цимбалюк, О. А. Орехов, А. М. Чорнобров. – К., 2002. – 220 с.
3. Луценко С. М. Особливості інформаційного забезпечення в державно-управлінській діяльності / С. М. Луценко // Держава та регіони. – 2010. – № 2. – С. 41–45. – (Серія "Державне управління").
4. Луценко С.М. Механізми інформаційного забезпечення публічної влади в Україні : автореф. дис. ...к.держ.упр. : 25.00.02 "Механізми державного управління" / С. М. Луценко. – Запоріжжя, 2011. – 20 с.
5. Соснін О.В. Національні інформаційні ресурси: проблеми визначення і розуміння / О. В. Соснін // Стратегічна панорама. – 2004. – № 4. – С. 141–146.
6. Соснін О. В. Проблеми державного управління системою національних інформаційних ресурсів з наукового потенціалу України : монографія / О. В. Соснін. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – 572 с.
7. Чумаченко М. Г. Економічний аналіз : навч. посіб. / [кол. авт.]; за ред. М. Г. Чумаченка. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Вид-во КНЕУ, 2003. – 556 с.
8. Brzezinsky Z. Between two Ages. American's Role in the Technotronic Era / Z. Brzezinsky. – New York : The Wiking Press, 1970. – p. 9.
9. Giddens A. Runaway World: How Globalization is Reshaping our Lives / A. Giddens. – New York : Routledge, 2000. – 128 p.

Ляшевська О. І., к. держ. упр., НУЦЗУ, м. Харків

ІННОВАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Розглянуто теоретичні підходи до визначення сутності інновацій та інноваційної діяльності. Обґрунтовано необхідність державного регулювання інноваційної сфери.

Ключові слова: *інновації, інноваційний процес, інноваційна діяльність, державне регулювання.*

Theoretical approaches to definition for essence of innovation and its activities are considered in the article. The need of state regulation in the sphere of innovations was grounded.

Key words: *innovations, innovation process, innovation activity, state regulation.*

Постановка проблеми. Сучасний стан розвитку економіки України засвідчує вичерпність можливостей екстенсивного економічного розвитку та необхідність переходу до нових інструментів його прискорення, адекватних стану розвитку світової економіки. Сьогодні поза інноваційним шляхом Україна не зможе реалізувати жодної серйозної перспективної програми соціального та економічного розвитку. З урахуванням цього особливої актуальності набуває обґрунтування засад державного регулювання інноваційної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості інноваційної сфери, а також діяльність нових інноваційних форм як на рівні держави, так і на рівні окремих регіонів досліджують такі вчені, як Г. Атаманчук, Ю. Бажал, А. Гальчинський, В. Геєць, М. Чумаченко та ін. Основна увага приділяється інноваціям, інноваційним процесам, фінансовим підходам і методам оцінки ефективності, а також питанням теорії управління інноваційним розвитком. Але в цих роботах недостатньо розроблені принципово важливі питання державного регулювання інноваційної діяльності.

Постановка завдання. Метою статті є систематизація теоретичних підходів до визначення сутності інновацій та інноваційної діяльності, а також обґрунтування особливостей інноваційної сфери, які зумовлюють необхідність її державного регулювання.

Виклад основного матеріалу. Аналіз літературних джерел свідчить про наявність багатьох визначень і трактувань понять інновації, інноваційного процесу, інноваційної діяльності. Інновації є основою формування інноваційної сфери. Початок становлення теорії інновації був покла-

дений англійським економістом Дж. Гобсоном, який до чинників виробництва "земля, праця, капітал" запропонував зараховувати і таку складову як "талант". Він ввів поняття "сфера прогресивної промисловості", маючи на увазі сферу економіки, що виробляє товари, освоює нові ринки, впроваджує нові технології. Саме у цій сфері він передбачав виправданим отримання капіталістичного прибутку. Фактично мова йшла про інноваційну економіку, в якій найповніше виявляється справжня сила і виправдання підприємницького класу [1, с. 26].

У своїй роботі "Теорія економічного розвитку" Й. Шумпетер запропонував поняття "новатор" і "нововведення" (інновація). Інновації він розумів як використання нових комбінацій існуючих продуктивних сил для вирішення комерційних завдань і бачив у них джерело розвитку економічних систем. Особливо актуалізувалися економічні й управлінські проблеми інноваційної сфери в останні два десятиліття. Потреба в систематизації уявлень про інноваційний процес ще більш зростає в 1990-х рр. під впливом явища, що отримало назву "нової економіки" або "економіки знань". Це приводить до істотної дослідницької і публікаційної активності в цей період в галузі інноваційного менеджменту.

Варто відзначити, що донині відсутній усталений понятійний апарат у цій сфері. Так, зокрема, науковці пропонують таке тлумачення поняття "інновація": процес, в якому винахід чи ідея набувають економічного змісту [16]; сукупність технічних, виробничих і комерційних заходів, що приводять до появи на ринку нових чи поліпшених промислових процесів і устаткування [10]; підсумковий результат створення й освоєння принципово нових чи модифікованих засобів, що задовольняють конкретні суспільні потреби і дають ефекти – економічний, науково-технічний, соціальний, екологічний [14]; науково-техніко-економічний процес, що через практичне використання ідей і винаходів приводить до створення кращих за своїми властивостями технологій, і у випадку, якщо інновація орієнтована на економічну вигоду, її поява на ринку може принести додатковий дохід [7]; нова науково-організаційна комбінація виробничих факторів, мотивована підприємницьким духом, це зміни з метою впровадження і використання нових видів споживчих товарів, нових виробничих і транспортних засобів, нових ринків і форм організації у промисловості [15]; прибуткове використання новацій у вигляді нових технологій, продукції, організаційно-технічних і соціально-економічних рішень виробничого, фінансового, комерційного та іншого характеру [5]; результат творчої діяльності у вигляді створених або впроваджених нових споживчих вартостей, споживання яких вимагає від організації зміни звичних стереотипів діяльності та навичок [12]; кінцевий результат упровадження нововведень з метою зміни управління й одержання економічного, соціального, науково-технічного чи іншого виду ефекту [6]; прогресивні зміни умов господарювання, орієнтовані на отримання позитив-

вного ефекту [17]. Нововведення зводяться до розвитку технології, техніки, управління на стадіях їхнього породження, освоєння на інших об'єктах [9].

У найбільш загальному випадку інновація трактується як перетворення потенційного НТП на реальний, що втілюється в нових продуктах і технологіях на основі впровадження досягнень науки, техніки, технології як закономірний, об'єктивний процес удосконалення цілеспрямованої діяльності.

Ураховуючи принципи відмінності між поняттями "об'єкт" і "процес", удосконалено класифікацію інновацій за такими підходами.

1. *Об'єктний:*

– власне об'єктний – інновація виступає як об'єкт-результат НТП: нова техніка, технологія [4; 12; 13; 15];

– об'єктно-утилітарний – інновація виступає як об'єкт – нова споживча вартість, що базується на досягненнях науки і техніки, причому акцент робиться на утилітарній стороні нововведення, його здатності задовольнити суспільні потреби з великим корисним ефектом [6; 14].

2. *Процесний:*

– власне процесний – інновація розглядається як комплексний процес, який включає розроблення, впровадження у виробництво комерціалізацію нових споживчих вартостей – товарів, техніки, організаційних форм та ін. [9];

– процесно-утилітарний – інновація виступає як процес створення, поширення і використання нових споживчих вартостей, акцент робиться на утилітарній стороні нововведення [7; 16];

– процесно-фінансовий – інновація виступає як процес інвестування в новації вкладення засобів у розробку нової техніки, технології, наукові дослідження [5].

Більшість авторів трактують поняття "інновації" з позиції об'єктного підходу. Зупинимося на формулюванні поняття "інновації" на засадах саме цього підходу і погодимося із прийнятим у світовій практиці визначенням, відповідно до якого "інновація" – кінцевий результат інноваційної діяльності, що одержав втілення у вигляді нового чи вдосконаленого продукту, впровадженого на ринку, нового чи вдосконаленого технологічного процесу, використаного в діяльності або в новому підході до соціальних послуг.

Тоді інноваційний процес – такий науково-техніко-економічний процес, що через практичне використання ідей і винаходів приводить до створення кращих за своїми властивостями виробів, технологій.

Інноваційна діяльність – комплекс цілеспрямованих заходів, спрямованих на розробку, запровадження та практичне використання новацій [17]; діяльність, спрямована на використання комерціалізації результатів наукових досліджень і розробок для розширення та відновлення номенклатури й поліпшення якості продукції, що випускається, удосконалення технології їхнього виготовлення з наступним упровадженням та ефективною реалізацією на внутрішньому і закордонному ринках. Інноваційна діяльність,

пов'язана з капітальними вкладеннями в інновації, є інноваційно-інвестиційною діяльністю.

Об'єкт інноваційної діяльності – розробка техніки і технологій підприємствами, що знаходяться незалежно від організаційно-правової форми і форми власності на території країни.

Суб'єкт інноваційної діяльності – юридичні особи, організаційно-правової форми і форми власності, фізичні особи, іноземні громадяни, а також особи без громадянства, що беруть участь в інноваційній діяльності.

Проведений аналіз свідчить, що відомі підходи враховують специфічний зміст інновації, що проявляється в наступному: використанні нової техніки, нових технологічних процесів або нового ринкового забезпечення виробництва (купівлі-продажу); упровадженні продукції з новими властивостями; використанні нової сировини; зміні в організації виробництва і його матеріально-технічного забезпечення; появі нових ринків збуту.

Стратегія інноваційного розвитку економіки України повинна бути орієнтована на освоєння базових інновацій, які дадуть змогу перейти до нових технологічних структур виробництва та забезпечити конкурентоспроможність підприємств на ринку. Під впливом ринку базові продуктові інновації стануть імпульсом для зміни всієї технологічної основи виробництва. Пріоритет повинен бути наданий не розвитку країни на основі виробництва та інвестицій, а розвитку на основі активізації інноваційної діяльності в базових наукоємних галузях народного господарства, які є рушійними силами розвитку економіки. Фактори виробництва мають стати засобами науково обгрунтованої інноваційної діяльності, а не її метою. Державна інноваційна політика є складовою частиною державної соціально-економічної політики та спрямована на розвиток і стимулювання інноваційної діяльності. Вона визначає цілі, напрями, форми та методи діяльності органів державної влади щодо всіх етапів інноваційного циклу аж до використання нововведень у господарській діяльності суб'єктів економіки.

Інноваційна сфера – це сукупність галузей народного господарства, видів суспільної діяльності, що не беруть прямої участі у створенні матеріальних благ, але які виробляють споживні вартості особливого роду, що часто не мають матеріальної субстанції та необхідні для функціонування і розвитку матеріального виробництва [3, с. 29]. Саме тут розрізнені процеси об'єднуються в єдиний інноваційний процес, що створює нововведення, відповідні попиту виробничої сфери і що забезпечує умови освоєння їх підприємством і споживачами. У цілому економічні відносини інноваційної сфери похідні від відносин матеріального виробництва, але їм властива власна специфіка.

На відміну від наукової сфери, в інноваційній сфері переважають обмінні операції при передачі продукту, чітко позначаються права власності при здійсненні обмінних операцій між суб'єктами, що здійснюють інноваційну діяльність, і суб'єктами, зовнішніми для цієї сфери. Управління в інноваційній сфері ґрунтується на критерії економічної ефективності, а пере-

дача інноваційного продукту у виробничу сферу припускає здійснення маркетингових досліджень, оскільки цій сфері властива особлива форма фінансової діяльності, венчурне кредитування і маркетингова спрямованість на просування наукової продукції на ринок. Інноваційній сфері на стадії матеріалізації ідей в речовому продукті властиві такі особливості новаторської праці: ймовірнісний характер, ризик і допущення негативних результатів; невідтворюваність унікальних особливостей його продукту.

Продуктом інноваційної сфери є, як правило, зразок того, що буде створюватися на його основі для масового споживача. Вартість інноваційного продукту визначається не витратами на його створення, а тією функціональною новизною, яку містить продукт як передумова нового товару, здатного задовольнити потреби суспільства на вищому якісному рівні і/або з меншими витратами. Інноваційну сферу від наукової і виробничої відрізняє наявність специфічної маркетингової функції, специфічних методів фінансування, кредитування і методів правового регулювання, особливої системи мотивації суб'єктів інноваційної діяльності. В інноваційній сфері існують сфери монополізму і вільної конкуренції. Вільна конкуренція змушує підприємства оптимізувати зусилля, розробляти товари більш досконалі, ніж у конкурентів. Але наявність безлічі приватних підприємств призводить до дублювання, неефективного витрачання коштів. Монополія має переваги порівняно з вільною конкуренцією – налагоджене фінансування, великий спектр різноманітних проектів, а також можливість швидко використовувати нововведення.

Держава зобов'язана сприяти забезпеченню раціонального використання інноваційного потенціалу, не порушуючи сформованої ринкової рівноваги і не випускаючи з виду таких важливих напрямів, як забезпечення обороноздатності країни, підтримка соціальної сфери, збереження екології тощо. Інноваційна сфера має особливості, які зумовлюють необхідність державного регулювання:

- часто інноваційні проекти характеризуються досить тривалим терміном окупності й високим ступенем ризику, що зупиняє приватних інвесторів;
- існують інновації, що взагалі не мають комерційного виміру: фундаментальні, соціальні, екологічні, військові дослідження тощо;
- часто наукові досягнення можуть виявитися ефективними лише в разі великомасштабного впровадження;
- окремі підприємства не в змозі здійснювати дорогі проекти, наприклад, проводити фундаментальні науково-дослідні роботи, які не дають безпосереднього економічного ефекту;
- державне втручання повинно регулювати прагнення підприємств-інноваторів монополізувати ефект від науково-технічних досягнень, захищаючи як права інноваційного підприємства, так і суспільства в цілому;
- економічний ефект від інновацій не можна виміряти одним прибутком, він визначається результатами діяльності, що виходять за рамки окре-

мих підприємств. Значна частка інноваційних ефектів проявляється поза сферою докладання коштів початкового інвестора.

Інновації мають стати складовою кожного виду діяльності, реалізуватися в будь-якій галузі. Завдання стимулювання переходу суб'єктів економічних відносин до інноваційного способу господарювання вимагає від держави врахування інноваційної сфери при розробленні кожного напрямку державної соціально-економічної політики. Тобто держава має стимулювати: 1) створення тих інновацій, які є соціально корисними або стратегічними, незалежно від їх ринкової вартості; 2) формування попиту з боку суб'єктів господарювання на них, тобто підтримувати їх розповсюдження [14]. Впровадження інноваційної моделі економіки виконання державою інноваційної функції не лише доцільно, а й необхідно та своєчасно. Інноваційна функція держави є наслідком сучасного етапу загального розвитку та відображає завдання та орієнтири держави як особливої організації публічної влади та суспільства в цілому. Ця функція реалізується не лише межах державної інноваційної політики, предметом якої виступає формування та забезпечення стійкого розвитку ефективної національної інноваційної системи, а й через кожний напрямок економічної політики держави.

Розвиток сучасного суспільства значною мірою визначається наявністю й ефективністю інноваційних процесів, що відбуваються в ньому та зумовлюють перетворення результатів науково-дослідних робіт у нові продукти, технології, послуги. У всьому світі одними з найбільш ефективних механізмів реалізації такого перетворення є різні інноваційні структури.

Висновки. Специфічний зміст інновації проявляється у використанні нової техніки, технологічних процесів або нового ринкового забезпечення виробництва (купівлі-продажу); упровадженні продукції з новими властивостями; використанні сировини; зміні в організації виробництва і його матеріально-технічного забезпечення; появі нових ринків збуту тощо. Становлення інноваційної моделі розвитку економіки в Україні як завдання економічної політики має супроводжуватися органічним поєднанням політичних, гуманітарних, суспільно-психологічних, інституційних передумов; новими організаційно-економічними, правовими та інституційними зрушеннями й узгодженням державної промислової, фінансової, податкової політики з державною політикою у сфері освіти, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності.

Список використаних джерел

1. Гретченко А. А. Инновационная сфера как предмет исследования экономической науки / А. А. Гретченко // Проблемы современной экономики. – 2009. – № 4. – С. 25–28.
2. Инновации на предприятиях и их внедрение / М. Хучек. – М. : Луч, 1992. – 98 с.

3. Инновационная деятельность / Д. И. Кокурин. – М. : Экзамен, 2001. – 576 с.
4. Инновационный менеджмент : справоч. пособ. / под ред. П. Н. Завалина, Л. Э. Миндели. – СПб. : Наука, 1997. – 276 с.
5. Инновационный менеджмент : учеб. пособ. / Ю. П. Морозов. – Н.Новгород : Изд-во : Изд-во ННГУ, 1997. – 472 с.
6. Инновационный менеджмент : учеб. – 2-е изд. / Р. А. Фатхутдинов. – М. : ЗАО "Бизнес-школа "Интел-синтез"", 2000. – 624 с.
7. Инновация как средство экономического развития / Б. Санто; [пер.с венг.]. – М. :Прогресс, 1990.
8. Научно-технический прогресс : словарь / [сост. В. Г. Горохов, В. Ф. Хаменов]. – М. : Политиздат, 1987. – 410 с.
9. Нововведения: стимулы и препятствия (социальные проблемы инноватики) / А. И. Пригожин. – М. : Политиздат, 1989. – 136 с.
10. Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури; [пер. с англ.]. – М. : Дело, 1992. – 702с.
11. Предпосылки анализа и формирования инновационной политики / Д. В. Соколов, А. Б. Титов, М. М. Шабанова. – СПб. : ГУЭФ, 1997. – 280 с.
12. Про інноваційну діяльність : Закон України від 4 липня 2002 р. № 40 // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 14. – 7 серпня.
13. Статистика науки и инноваций: краткий терминологический словарь / [кол. авт.]; под. ред. Л. М. Гохберга. – М. : Центр исследований и статистики науки, 1996. – 258 с.
14. Стратегія інноваційного розвитку України на 2010 – 2020 роки в умовах глобалізаційних викликів / [авт.-упоряд.: Г. О. Андрощук, І. Б. Жилияєв, Б. Г. Чижевський, М. М. Шевченко]. – К. : Парламентське вид-во, 2009. – 632 с.
15. Теория экономического развития / И. Шумпетер. – М. : Прогресс, 1982. – 468 с.
16. Управление научно-техническими нововведениями / Б. Твисс. – М. : Экономика, 1989. – 196 с.
17. Управління структурними зрушеннями : підручник / О. А. Мельниченко. – Х. : Оберіг, 2013. – 300 с.

Мороз В. М., д.держ.упр., доц., НУЦЗУ

РОЗВИТОК ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: ВЗАЄМОЗOBOB'ЯЗАННЯ І ВЗАЄМОВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ МІЖ ОСНОВНИМИ УЧАСНИКАМИ СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ

Наведено результати теоретико-методологічного обґрунтування проблематики розвитку громадянського суспільства в контексті змісту взаємозобов'язань та взаємовідповідальності між основними учасниками соціального діалогу. Визначено місце та роль довіри у межах політико-правових питань щодо забезпечення розвитку громадянського суспільства. Сформовано висновки щодо узгодження прав і обов'язків держави та громадянина через призму порушеної проблематики.

Ключові слова: *громадянське суспільство, взаємозобов'язання, взаємовідповідальність, довіра до органів влади, держава, суспільство, особистість, компетенція.*

The publication presents the results of theoretical and methodological studies on the issue of civil society development in the context of mutual obligations and mutual responsibility between the main participants of social dialogue. The place and role of trust within the political and legal issues regarding the development of civil society is defined. The article concludes regarding the coordination of the rights and obligations of the state and the citizen in the light of the considered topic.

Keywords: *civil society, mutual obligation, mutual responsibility, trust in government, the state, society, personality, competence.*

Постановка проблеми. Проблематика взаємовідповідальності між державою та суспільством досить часто стає предметом наукового обговорення. Серед останніх науково-комунікативних заходів, тематика яких була спрямована на пошук відповідей на питання діалектики взаємозобов'язань між основними учасниками суспільного розвитку, слід виділити: Міжнародну науково-практичну конференцію "Громадянське суспільство України: сучасний стан та перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою" (12 грудня 2013 р., м. Київ – Національний інститут стратегічних досліджень), VIII Міжнародну науково-практичну конференцію "Від громадянського суспільства – до правової держави" (21 листопада 2013 р., м. Харків – Харківський національний університет ім. В. Н. Каразіна), наукову конференцію "Шляхи вдосконалення практичної співпраці між державою та громадянським суспільством" (27 вересня 2013 р., м. Гути (Івано-Франківська обл.) – місія ОБСЄ в Україні), Міжнародну наукову конференцію "Восьмі юридичні читання: правові проблеми взаємодії влади і громадянського суспільства" (10–11 жовтня 2012 р., м. Київ – Національний педагогічний університет ім. М. П. Драгоманова). У віталь-

ному слові до учасників останнього науково-комунікативного заходу Н. Пархоменко звернула увагу на існування певних проблем у розвитку партнерських відносин між владою та народом. На її думку, основними перешкодами щодо підвищення ефективності взаємодії між громадянським суспільством і державою є: малий відсоток середнього класу (10 %); практика зміни законодавства з огляду на зміну політичної ситуації; тотальне невиконання судових рішень (сьогодні в Україні не виконується близько двох третин судових рішень); недовіра народу до органів влади [2]. В контексті тематичної спрямованості роботи дискусійних груп XIV Міжнародного наукового конгресу "Публічне управління XXI ст.: від соціального діалогу до суспільного консенсусу", який мав відбутися 27–28 березня 2014 р. у Харківському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, саме останній напрям, на нашу думку, заслуговує на неабияку увагу. Отже, проблематика діалектики взаємозобов'язань і взаємовідповідальності між державою та громадянським суспільством є актуальною як в контексті розвитку теорії державно-управлінської наукової думки, так і значущою з огляду на практику її використання у межах суспільно-економічного розвитку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика взаємозобов'язань і взаємовідповідальності між державою та громадянським суспільством у тому чи іншому напрямі прояву свого багатогранного змісту знайшла своє відображення у роботах багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених. Так, теоретичні питання становлення та розвитку громадянського суспільства були розглянуті у роботах К. О. Ващенко, Є. О. Гіди, В. О. Корнієнко (передумови виникнення громадянського суспільства, його ознаки та структура), І. О. Кресіної, Л. І. Лясоти, О. О. Ромашко (проблематика громадянськості (раціональні та ірраціональні компоненти національної свідомості людини як основа для формування громадянського суспільства), С. О. Кириченка, Ф. М. Кирилюка, Є. Г. Цокур (характеристика етапів становлення громадянського суспільства в Україні), А. О. Красносільської, М. В. Лациби, А. В. Волошиної (державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства) тощо.

Слід звернути увагу, що питання взаємовідносин між державою та суспільством розглядалися ще у роботах Платона і Арістотеля (взаємне позиціонування влади та людини в контексті змісту різних форм державного управління), Н. Макіавеллі (інтереси людини як основа для формування державної політики), Т. Гоббса, Дж. Локка, Г. Гегеля (правила поведінки людини у громадянському суспільстві), К. Маркса (структура громадянського суспільства та природа його виникнення).

У межах галузі науки державного управління питання взаємозобов'язань і взаємовідповідальності між державою та громадянським суспільством були досліджені таким вченими як: С. М. Серьогін (державний службовець у взаємовідносинах влади і суспільства), Н. М. Драгомирецька,

І. В. Матвєєнко (формуєчі впливи на громадянське суспільство), В. П. Дзюндзюк, В. П. Солових (держава і громадянське суспільство у межах сучасних політичних процесів), Т. М. Лозинська (економічні детермінанти розвитку громадянського суспільства в Україні), В. В. Нікітін (засади формування "діалогічної" моделі державного управління), О. І. Крюков, Т. В. Бельська (громадянське суспільство як суспільно-політичне явище) та багатьма іншими дослідниками.

Однак попри порівняно високий рівень наукового опрацювання проблематики громадянського суспільства, як на рівні фундаментальних, так і на рівні науково-прикладних досліджень, більшість із напрямів наукових пошуків залишаються відкритими для подальшого обговорення. Серед найбільш актуальних питань, зміст яких потребує на відповідний розвиток слід виділити такі: форми взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади на місцевому рівні та органами місцевого самоврядування; публічне управління в умовах соціально-політичних трансформацій демократичного суспільства; стан і проблеми реалізації представницького потенціалу організацій громадянського суспільства в органах державної влади та органах місцевого самоврядування; місце та роль держави у соціальному діалозі; оцінка ефективності впливу інститутів громадянського суспільства на процеси вироблення та прийняття державно-управлінських рішень; мета суспільного консенсусу та напрями його розвитку; сучасні тенденції соціально-політичної активності та самоорганізації громадян України; впровадження сучасних практик соціального діалогу і соціального партнерства в Україні: проблеми й перспективи; діалектика взаємозобов'язань і взаємовідповідальності між державою та громадянським суспільством тощо. Останній напрям, з огляду на його фундаментальну значущість для вирішення порушеної проблематики, заслуговує на особливу увагу з боку наукового співтовариства. У межах цього напрямку політико-правові питання забезпечення розвитку громадянського суспільства заслуговують на неабияку увагу.

Постановка завдання. Визначити теоретичні основи формування політико-правових питань щодо забезпечення розвитку громадянського суспільства в контексті проблематики взаємозобов'язання і взаємовідповідальності між основними учасниками соціального діалогу.

Виклад основного матеріалу. Вище ми звернули увагу на основні фактори, які негативно впливають на розвиток взаємодії між громадянським суспільством і державою. Серед інших факторів, недовіра громадськості до органів влади відіграє одну з найбільш значущих ролей, адже довіра є важливою умовою як економічного зростання [3, с. 234], так і суспільного розвитку країни [7]. На думку П. Штомпки, довіра може виникнути лише на основі спільних цінностей, сприйняття соціального світу, своїх власних та інших соціальних практик, усвідомлення можливості їхнього узгодження [12, с. 23]. Отже, чим нижчий рівень довіри громадян до органів публічної влади, тим менша вірогідність узгодження ціннісних орієнтирів та векторів

розвитку. За результатами соціологічного дослідження, яке було організовано та проведено Фондом "Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва" та соціологічною службою Центру Разумкова у грудні 2013 року, "лише три суспільні інституції мають позитивний баланс довіри-недовіри, і усі вони не є державними: церква (+40 %), засоби масової інформації України (+19 %) та громадські організації (+2 %). Найвищим рівнем недовіри відзначаються Верховна Рада України (-54 %), суди (-52 %), міліція, прокуратура (-48 %). Далі за рівнем недовіри йдуть: політичні партії (-44 %), Конституційний Суд України (-40 %), уряд України (-36,5 %), банки (-33 %), засоби масової інформації Росії (-28 %), Президент України (-27,5 %), Служба безпеки України (-27 %), місцева влада (-4 %), Збройні сили України (-1,5 %)" [1]. Крім того, за дослідженнями експертів, станом на кінець грудня 2013, в Україні немає жодного політичного лідера, довіра до якого переважала б над недовірою. Слід звернути увагу, що в контексті змісту останніх суспільно-політичних трансформацій, які відбулись в Україні з початку 2014 року, рівень довіри до органів влади, як на державному, так і на місцевому рівнях, майже не змінився та залишається на досить низькому рівні. Виключенням із загального стану тотальної недовіри суспільства до органів влади є лише Президент України. Наведені вище результати опитування підтверджують той факт, що в Україні існує криза довіри населення не лише до владних та політичних інститутів, а у т.ч. і до окремих політичних лідерів. Цілком очевидно, що в контексті вище наведених статистичної інформації питання діалектики взаємозобов'язань і взаємовідповідальності між державою та громадянським суспільством набуває принципово нового змісту.

По-перше, під взаємозобов'язаннями зазвичай розуміють дотримання сторонами (суб'єктами, які укладають угоду або домовляються) зобов'язань по відношенню одна до одної. Тобто суб'єкт угоди має певні обов'язки, виконання яких повинно забезпечити дотримання відповідної угоди. Учасниками угоди, відповідно до проблематики порушеного питання, виступає держава та громадянське суспільство. Якщо до сутності першого учасника взаємовідносин питань не виникає, то сутність іншого учасника відповідних дій – потребує на уточнення. У науковій літературі існує порівняно велика кількість визначень цієї складної та багатогранної категорії, які різняться не лише за глибиною опрацювання відповідної дефініції, а й за напрямом розкриття змісту. З огляду на обмеженість цієї публікації ми не будемо наводити порівняльний аналіз змісту окремих визначень, а лише звернемо увагу на основних суб'єктів громадянського суспільства, як потенційних агентів для укладення угоди з державою. На думку О. Скакун, головною діючою особою громадянського суспільства є "автономна особистість". Тобто це суб'єкт, який: усвідомлює себе вільним (як економічно, так і політично) членом суспільства; усвідомлює відповідальність перед суспільством; який є захищеним законом від свавільних дій з боку держави [8, с. 78]. На переконання О. Зайчука, структурними елементами системи громадянського суспі-

льства є "організації (політичні партії, громадські об'єднання, асоціації) та різні об'єднання (професійні, творчі, спортивні, конфесійні тощо), що охоплюють всі сфери суспільного життя і є своєрідним регулятором свободи людини" [9, с. 54]. Цілком очевидно, що ані "автономна особистість", ані "різні організації", з огляду на відсутність відповідних повноважень, не можуть виступати у якості основного актора, який може (має право) укласти угоду з державою. Скоріше за все, ми можемо вести мову про права та обов'язки громадянина як суб'єкта громадянського суспільства та держави, які визначаються в Конституції. Виконання основного закону державою і громадянином є основою для розбудови системи взаємозобов'язань, тобто права одного з акторів забезпечуються обов'язками іншого.

По-друге, під взаємовідповідальністю ми розуміємо особливий вид міжособистісних (міжсуб'єктних) відносин, сутність яких розкривається в контексті змісту принципів колективної відповідальності. Отже, за результат розвитку суспільства в цілому та його основних підсистем (політичної, економічної, духовної, соціальної) безпосередньо несе відповідальність як держава, так і громадянське суспільство. Питання полягає у частці відповідальності кожного з суб'єктів за отриманий результат. Цікавим, відповідно до предмету нашої уваги, є визначення взаємовідповідальності, яке було наведено у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035-р "Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства" (на цей час Розпорядження втратило чинність) в контексті визначення принципів взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства. Під взаємовідповідальністю законодавець розуміє "усвідомлення органами виконавчої влади та інститутами спільної відповідальності за рівень їх взаємодії" [6]. Тобто, з одного боку, суб'єктами взаємовідповідальності виступають органи виконавчої влади, що вже порушує питання про причетність до відповідного процесу інших гілок влади, а з іншого – інститути спільної відповідальності. Якщо група перших суб'єктів може бути конкретизована, то склад іншої групи є більш абстрактним. Це питання досить явно корелює із проблематикою персоналізації суб'єктів громадянського суспільства в контексті вище розглянутої тези щодо взаємозобов'язань між державою та громадянським суспільством. Отже, чи може бути відповідальним суб'єкт, який не є конкретним? Це питання втрачає сенс, коли як суб'єкт з боку громадянського суспільства виступає "автономна особистість", тобто громадянин, але якщо таким суб'єктом виступають політичні партії, громадські об'єднання, асоціації тощо, то питання відповідальності втрачає частину свого змісту. Відповідальність, як правило, має місце там, де суб'єкт відповідного процесу бере на себе певні зобов'язання та має формальні або неформальні повноваження для їх виконання. Виникає ситуація, за якою неконкретизований суб'єкт (абстрактний) з боку громадянського суспільства повинен мати не лише повноваження від всіх інших представників громадянського суспільства (мандат

на дію), а і бути спроможним відповідати перед іншими суб'єктами (як з боку держави, так і з боку громадянського суспільства) за відповідними зобов'язаннями. Цілком очевидно, що ефективність функціонування такого механізму залежить від конкретного суб'єкта, який представляє ту чи іншу сторону міжсуб'єктних відносин, а саме від рівня його розвитку.

По-третє, проблематика взаємозобов'язань і взаємовідповідальності між державою та громадянським суспільством досить тісно пов'язана з рівнем свободи (політичної, економічної та свободи совісті), адже коли мова йде про "взаємо-", то суб'єкт втрачає певну частки своєї свободи, тобто відмовляється від неї на користь свободи іншого. Така дія вимагає балансу втрат і користі, які характеризують взаємовідносини між учасниками процесу. Тут йдеться не лише про довіру суб'єктів один до одного (довіряти, щоб віддати), а скоріше за конкретний результат (віддавати, щоб отримувати).

У контексті змісту питання взаємозобов'язаності і взаємовідповідальності між державою та "автономною особистістю" як одного з основних суб'єктів громадянського суспільства заслуговує на увагу думка М. Фрідмана щодо відомої фрази Дж. Кеннеді, яка була визначена політиком під час своєї інаугураційної промови у якості концептуальної: "Не питайте, що може зробити для вас ваша країна, – питайте, що я можу зробити для своєї країни" [11, с. 12]. На переконання М. Фрідмана, ні перша, ні друга частина цього висловлювання не відображає відносини між громадянином та державою як таких, що є гідними ідеалів вільної людини, яка живе у вільному суспільстві: "заступницьке "що може зробити для вас ваша країна" має на увазі, що держава виступає у якості покровителя, а громадянин – опікуваного, хоча така точка зору суперечить уявленню про вільну людину, яка самостійно несе відповідальність за власну долю. Обмеження "що ви можете зробити для своєї країни" має на увазі, що держава повстає як господин або божество, а громадянин – як слуга. Для вільної людини країна повинна бути сукупністю утворюючих її індивідів, а не якоюсь-то вищою інстанцією" [10, с. 25]. Слід звернути увагу, що такий підхід корелює з нашою точкою зору щодо буття людини та держави в контексті поєднання буття та смислу існування людини [4, с. 152]. В цьому сенсі людина яка має свободу, розглядає державу як засіб досягнення власної мети. Така людина, на думку М. Фрідмана, не може визнати національної ідеї, якщо вона не є консенсусом цілей, до яких громадяни прагнуть незалежно один до одного. За такої системи поглядів "вільна людина не буде питати ні про те, що може зробити для неї держава, ні про те, що людина може зробити для власної держави. Замість цього людина запитає: "Що я та мої співгромадяни можемо зробити за допомогою держави" для того, щоб нам легше було виконувати свої власні індивідуальні обов'язки, досягати індивідуальних цілей та, перш за все, захищати нашу свободу" [10, с. 26]. Тобто держава виступає не лише засобом досягнення індивідуальної мети окремою людиною, а і своєрідним механізмом, за допомогою якого людина користується власне свободою. Ціл-

ком ймовірно, що вище наведений вище підхід може бути розглянутий в контексті споживацького ставлення громадянина до держави, але мета держави саме і полягає у "забезпеченні власним громадянам достатньо високого та зростаючого рівня життя" [5, с. 35]. Отже, прагнення "автономної особистості" до використання держави для полегшення виконання своїх індивідуальних обов'язків та досягнення індивідуальних цілей вже не може розглядатись як щось неприродне або егоїстичне. Питання полягає у ціні, яку "автономна особистість" готова заплатити за використання механізму держави. Саме в контексті питання ціни і якості послуги, що пропонується державою, та бажанні суб'єктів громадянського суспільства отримати відповідну послугу слід шукати діалектику взаємозобов'язань і взаємовідповідальності між відповідними акторами.

Висновки. Потребує на уточнення категоріального змісту дефініція "громадянське суспільство" в частині визначення основних (змістовно утворюючих) концептів. Крім того, потребує конкретизації суб'єктний склад системи громадянського суспільства з визначенням компетенції впливів кожного. Структурні елементи громадянського суспільства можуть бути класифіковані в контексті дії (взаємодії) політичної, економічної, соціальної та духовної підсистеми суспільства. Кожна з цих систем, відповідно до мети та особливостей свого функціонування, має власні акценти щодо домінування тих чи інших акторів діалогу між державою та громадськістю.

Взаємозобов'язаність і взаємовідповідальність передбачає регламентацію зон компетенції кожного з учасників соціального діалогу. Права й обов'язки держави та громадянина (громадської організації, політичної партії тощо) як представника громадянського суспільства регламентуються нормами чинного законодавства. Як потужний регулятор взаємовідносин між суб'єктами (представниками) держави та громадянського суспільства може бути розглянута релігійно-культурологічна доктрина, яка встановлює певні принципи поведінки основних акторів відповідного процесу. Разом з тим, компетенція цієї доктрини не розповсюджується на державу як на елемент громадянського суспільства та окремі групи населення. Отже, політико-правові питання забезпечення розвитку громадянського суспільства зосереджуються переважно у двох площинах:

а) регулювання компетенції та відповідальності як держави, так і громадян (нормативно-правова регламентація суспільно-економічного та соціально-політичного життя) – у межах цієї площини не можна врахувати індивідуальні запити "автономна особистість", що значним чином впливає на ефективність процесу її взаємодії з державою;

б) регулювання компетенції окремої особи (групи осіб) нормами релігійно-культурологічної доктрини – у межах цієї площини не можна регламентувати діяльність органів державної влади, принаймні у межах принципів функціонування світської держави.

Відновлення довіри між основними учасниками соціального діалогу є першочерговим кроком у вирішенні політико-правових питань щодо забезпечення розвитку громадянського суспільства. Довіра є основою для встановлення балансу між прагненнями "автономної особистості" до задоволення власних потреб (досягнення індивідуальних цілей) та діями уряду щодо мети розвитку суспільства. Відновлення довіри можливе лише за наявності спільної системи ціннісних орієнтацій, яка, у свою чергу, повинна стати предметом уваги як для суб'єктів державно-управлінського впливу, так і для основних суб'єктів громадянського суспільства.

Серед перспективних напрямів в організації наукових досліджень щодо ефективності функціонування системи взаємозобов'язань і взаємовідповідальності між державою та громадянським суспільством, а також механізмів її функціонування, слід звернути увагу на ті, зміст яких пов'язаний з посиленням спроможності організацій громадянського суспільства до захисту прав і свобод людини і громадянина. Крім того, заслуговують на увагу питання розвитку громадянського суспільства в контексті єдності та протиріч духовної доктрини суспільства та правової системи держави.

Список використаних джерел

1. Громадська думка: підсумки 2013 року [Електронний ресурс] / Публікації – Прес-релізи // Фонд "Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва". – Режим доступу : <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/dkokbpkerpkhopk.htm>.

2. Губань Р. Правові проблеми взаємодії влади і громадянського суспільства [Електронний ресурс] / Р. Губань // Юридичний журнал. – 2012. – № 11. – Режим доступу : <http://justinian.com.ua/article.php?id=3925>.

3. Матвіїшин Є. Оцінка чинників розвитку довіри як основи соціально-економічного зростання в регіонах України / Є. Матвіїшин, І. Матвіїшин // Публічне управління: теорія та практика. – 2010. – № 3–4. – С. 230–235.

4. Мороз В. М. Мотиваційний механізм стимулювання трудової активності: державно-управлінський аспект : монографія / В. М. Мороз. – Х. : С.А.М., 2012. – 408 с.

5. Портер М. Международная конкуренция (Конкурентные преимущества стран) / М. Портер; [пер. с англ.; под ред. В. Д. Щетинина]. – М. : Международные отношения, 1993. – 896 с.

6. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 89. – С. 89.

7. Семиноженко В. Взаємна довіра бізнесу, влади і суспільства – запорука ефективного розвитку країни [Електронний ресурс] / В. Семиноженко // Урядовий портал. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article>.

8. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підруч. / О. Ф. Скакун. – К. : ЦУЛ, 2011. – 520 с.

9. Теорія держави і права. Академічний курс : підруч. / [кол. авт.]; за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.

10. Фридман М. Капіталізм и свобода / М. Фридман; [пер. с англ. В. Козловського]; науч. ред. И. Пильщиков. – М. : Новое издательство, 2006. – 240 с.

11. Barnes J.A. John F. Kennedy on Leadership: The Lessons And Legacy of a President / John A. Barnes. – NY. : American Management Association, 2007. – 228 p.

12. Sztompka P. Trust: a Sociological Theory / P. Sztompka. – Cambridge : Cambridge University Press, 1999. – 214 p.

УДК 351:338.24

Безверхнюк Т. М., д.держ.упр., проф., ОРІДУ НАДУ, м. Одеса

Сенча І. А., к.пед.н., доцент, ОРІДУ НАДУ, м. Одеса

Сивак Т. В., к.держ.упр., ОРІДУ НАДУ, м. Одеса

ДЕРЖАВНИЙ МЕХАНІЗМ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ НА ЗАСАДАХ ПРОЕКТНОГО ПІДХОДУ: ОБГРУНТУВАННЯ ПРЕДМЕТНОГО ПОЛЯ

Доведено актуальність та обґрунтовано доцільність застосування проектного підходу для розробки і впровадження ефективних механізмів антикризового управління. Визначено предметне поле дослідження державного антикризового проектного управління з конкретизацією наукових завдань та очікуваних результатів.

Ключові слова: *антикризове управління, державний механізм, проектний підхід, стратегії, технології.*

Actuality and expediency is well-proven for project approach application when developing and introducing effective mechanisms of anticrisis management. The subject field of research on state anticrisis project management with the specification of scientific tasks and expected results is defined.

Keywords: *anticrisis management, state mechanism, project approach, strategies, technologies.*

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження визначається об'єктивним характером системних змін в Україні, демократичною сутністю суспільних перетворень, що зумовлюють необхідність проведення низки реформ і спеціальних програм у пріоритетних сферах розвитку держави. Водночас будь-які реформи приречені на невдачу, якщо не враховувати кризовий характер сучасного соціально-економічного та політичного становища України. Це потребує розробки антикризових технологій, спрямованих на усунення причин кризових явищ у системі державного управління, і в суспільстві загалом, на основі оптимізації взаємодії між громадянським суспільством, владою та бізнесом, де кожна сторона має свою зону відповідальності. Тому найактуальнішим питанням сьогодення є розробка і реалізація ефективного державного механізму антикризового управління соціально-економічними процесами з урахуванням ресурсних обмежень, що передбачає застосування проектного підходу.

Підкреслюючи актуальність обраної проблематики наукового дослідження наголосимо, що реформи можуть бути успішними лише в тому разі,

якщо вони будуть реалізуватися комплексно, таким чином, щоб перетворення в одній сфері, наприклад, економічній, стимулювали перетворення в соціальній сфері, а вони, у свою чергу, в політичній сфері й навпаки. Держава без вироблення певного образу майбутнього, а також схваленої суспільством стратегічної моделі поведінки приречена на кризи. Тому розроблення державного механізму антикризового управління соціально-економічними процесами на засадах проектного підходу вже має практичну нагальність. Доцільність інтеграції проектно-методології в державно-управлінську антикризову діяльність пов'язана, насамперед, з необхідністю ухвалення складних управлінських рішень в умовах обмежених фінансових коштів, великого ступеня невизначеності та ризиків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Впровадженню методології управління проектами у сферу державного управління присвячено багато праць як національних, так і іноземних фахівців – С. Бушуєва, В. Буркова, В. Воропаєва, В. Воротіна, Клиффорда Ф. Грея, Н. Драгомирецької, І. Мазура, В. Шапіро та ін. Питання розробки та впровадження антикризового менеджменту на підприємствах/організаціях розглядалися в працях таких відомих науковців, як І. Бланк, М. Чумаченко, І. Кольцова, Д. Рябих, А. Поддєрьогін, А. Череп, Л. Лігоненко та ін. Теоретичні основи і методологічний інструментарій антикризового управління в умовах транзитивної економіки розглядають у своїх працях багато вітчизняних і закордонних науковців, зокрема: А. Балашов, І. Бланк, В. Василенко, А. Градов, А. Грязнова, С. Ільїн, Е. Короткова, Л. Лігоненко, Е. Мінаєв, Л. Ситник, О. Терещенко, А. Чернявський, З. Шершньова, А. Штангрет. Проблему ранньої діагностики кризи розглянуто Т. Мостенською; патології організаційної поведінки як фактори різкого загострення протиріч всередині організації чи у її відносинах із зовнішнім середовищем, що можуть призвести до кризи, – С. Грибан; розробки стратегії вирішення конфліктів в антикризовому управлінні – О. Гарматюк; системний підхід в антикризовому управлінні – О. Афанасьєвою. Теоретичні засади управління кризами в суспільному розвитку та в системі державного управління досліджено А. Бабич, Т. Пахомовою, Н. Сапою, Ю. Шаровим, В. Шарієм. Теоретичні основи антикризового управління в регіоні – С. Газарян, на муніципальному рівні – І. Чикаренко. Грунтовні напрацювання щодо зазначених питань має Національний інститут стратегічних досліджень.

Однак роль і значення антикризових технологій як механізму реалізації цілей державного управління, систематизація криз і кризових явищ, з'ясування особливостей антикризового проектного управління, визначення принципів і методів антикризового державного управління на засадах проектного підходу потребують подальшого наукового дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування наукової доцільності, практичної нагальності дослідження державного механізму антик-

ризого управління на засадах проектного підходу й окреслення його предметного поля.

Виклад основного матеріалу. Криза є одним зі станів, в який періодично переходить будь-яка соціально-економічна система, тому пошук ефективних шляхів і методів виходу із кризи ніколи не втрачає своєї актуальності.

Події кінця 2013 – початку 2014 рр., що відбулися в Україні, поза сумнівом, стали вододілом початку нової доби. Надати повну і об'єктивну оцінку цим подіям можна буде лише в історичній перспективі, однак вже зараз ситуацію в Україні можна схарактеризувати як системну кризу – кризу базових відносин у політико-правовій та соціально-економічній сферах, на яких будувалася чинна модель розвитку країни. Суспільство здійснило спробу радикального оновлення – через системний злам, в надії стати іншим – справедливим, сучасним, цілісним, конкурентоспроможним. Зрозуміти, що насправді відбулося в Україні, – значить уже розпочати шлях до оновленого суспільства, а також – запобігти повторенню подібних криз у майбутньому. Враховуючи сучасні соціально-політичні виклики, що спонукають до демократичних реформ, домінантними джерелами легітимності влади виступають економічна і соціальна ефективність діяльності органів публічної влади, що, найперше, сприятиме реалізації інтересів громадян, територіальних громад, суспільства в цілому.

Посилання на те, що кризи перманентно властиві будь-якій системі, що розвивається, не повинні виправдовувати бездіяльність або недостатню ефективність діяльності органів державного управління в процесі виходу з криз або їх запобіганню. Такий стан речей пов'язаний із слабким вивченням методів державного антикризового регулювання і відсутністю єдиної розробленої концепції державного антикризового менеджменту. Крім того, існує безліч специфічних причин кризової ситуації в політичній і соціально-економічній сферах [1].

На сьогодні в Україні поставлена проблематика актуалізується через наступні інституційні виклики:

1) 16 вересня 2014 р. Європейським парламентом і Верховною Радою була ратифікована Угода про асоціацію між ЄС та Україною, основні частини якої присвячені ключовим реформам, економічному зростанню, а також урядуванню та секторальній співпраці у пріоритетних сферах розвитку України. Зокрема, ст. 10 Угоди присвячена питанням антикризового управління та подолання кризових ситуацій. У зв'язку з цим, особливого значення набуває досвід антикризового управління ЄС і його адаптація до вітчизняних реалій.

2) Аналіз основних положень програми розвитку країни "Стратегія–2020", оприлюднених Президентом України П. Порошенком 27 вересня 2014 р., доводить, що всі 60 реформ у 8 пріоритетних сферах розвитку держави направлені на оперативне подолання системних кризових явищ у режимі постійного зв'язку з експертами та громадянським суспільством. Ви-

ходячи з цього, є всі підстави вважати, що методологічним підґрунтям ефективної реалізації мети реформ – досягнення європейських стандартів життя, має стати концепція державного антикризового управління. Адже подолання кризи – це керований процес.

3) Досвід провідних держав світу показує, що для локалізації та нівеляції кризових явищ доцільно застосовувати проектний підхід, у результаті якого розробка та реалізація інноваційних та інвестиційних проєктів/програм розвитку дозволяє досягти стабільності. Проектні методи вирішення кризових проблем дають змогу об'єднати розробку, планування, реалізацію та контроль витрат коштів на проведення заходів щодо локалізації подібних явищ. Наголосимо, що у 2012 р. світова організація зі стандартизації присвятила травневий випуск журналу "ISO Focus+" питанню антикризового управління, в якому розглядається роль міжнародних стандартів в управлінні кризами. Зокрема, світовий досвід свідчить про ефективність застосування в державному управлінні Євразійського стандарту антикризового управління проєктами [3].

4) На практичній нагальності запровадження державного механізму антикризового управління соціально-економічними процесами наголошується і в загальній частині Державної Стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [2]. Зокрема, однією з цілей є ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку, яке прямо наголошує на необхідності формування механізмів управління, що сприятимуть розв'язанню криз.

5) 18 червня 2014 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 591-р затверджено План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [4]. В процесі реалізації реформи науковцями НІСД прогнозується виникнення п'яти групи ризиків, обумовлених децентралізацією влади. Слід наголосити, що прогноз ризиків зроблено на основі вивчення досвіду зарубіжних країн, які зіткнулися з певними проблемами під час запровадження адміністративно-територіальних реформ. Це, в свою чергу, обумовлює практичну нагальність вжиття заходів щодо їх нейтралізації шляхом організації системи антикризового управління.

Процес функціонування і розвитку будь-якої соціально-економічної системи – це циклічна зміна стану системи від стабільного до кризового, причому криза порушує стійкість системи, виступаючи джерелом її оновлення. Проте кризи можуть протікати з різною мірою гостроти та стати руйнівними для соціально-економічної системи, що обумовлює значущість розробки і впровадження ефективних механізмів і методів антикризового управління соціально-економічними процесами.

Антикризове управління на практиці означає надання конфліктному процесу форми, що забезпечує мінімізацію невідворотних політичних, соціальних, економічних втрат. Технологія антикризового управління – це ком-

плекс заходів, що послідовно здійснюються з метою запобігання кризі, її профілактики, подолання, зниження негативних наслідків. Вона ґрунтується на прогнозуванні кризових явищ як формі гіпотетичного відображення майбутнього, що розкриває сукупність впливу тих факторів, які в даний час впливають на розвиток об'єкта державного регулювання; та діагностуванні потенційних криз. Вирішальне значення для застосування конкретних технологій має цільова орієнтація органів державного управління [6].

Щодо тлумачення суті антикризового державного управління запропоновано диференціювати такі підвиди: 1) передкризове управління, яке здійснюють для своєчасного виявлення та вирішення проблем (прийняття рішень) для запобігання кризі; 2) управління в умовах кризи, що визначає стабілізацію нестійких станів і збереження керованої системи; 3) управління процесами виходу з кризи, яке здійснюють для мінімізації втрат і втрачених можливостей під час виведення з кризи [5].

Складність проблеми стратегії і тактики антикризового управління полягає в тому, що, з одного боку, стратегічні рішення, спрямовані на запобігання кризі, повинні бути прийняті і реалізовані на ранніх стадіях управління, коли процес руху до кризи ще не набув кумулятивного характеру і тому ще не став незворотним. З іншого боку, рішення, прийняті на ранніх стадіях, базуються на дуже слабких і тому не завжди достовірних сигналах про виникнення несприятливих тенденцій.

Реалізація механізмів і методів антикризового управління соціально-економічними процесами значною мірою ускладнюється:

- зростанням кількості і тісноти внутрішніх зв'язків соціально-економічної системи, що обумовлює необхідність урахування наслідків впливу методів управління на всю сукупність елементів системи;
- зростанням залежності соціально-економічної системи від факторів зовнішнього середовища, що збільшує ймовірність зовнішніх ризиків і знижує ефективність управління;
- комплексністю проблем і протиріч, що вимагає їх вирішення у поєднанні технічного, економічного, соціального та управлінського аспектів тощо;
- динамічністю та низькою передбачуваністю змін як зовнішнього, так і внутрішнього середовища соціально-економічної системи, що потребує швидкої реакції на зміни, а тому обумовлює необхідність розробки альтернативних стратегій управління, залежно від стану системи та зовнішнього середовища.

В умовах реалізації програми розвитку України "Стратегія – 2020" основним завданням державного управління є здатність гнучко реагувати на зміни стратегічних цілей, напрямів, пріоритетів шляхом формування найбільш адекватного й дієвого комплексу антикризових заходів та відповідної реорганізації органів публічної влади, спрямованої на ефективну координацію зусиль щодо подолання кризових явищ. Проте практичне запровадження механізмів і методів антикризового управління в державно-управлінську дія-

льність значною мірою ускладнено дефіцитністю всіх видів ресурсів, що обмежує можливості вибору і реалізації альтернативних стратегій управління.

Отже, антикризове управління соціально-економічними системами є пріоритетною сферою щодо застосування методів та інструментів проектного менеджменту. Проте на цей час існує проблема недостатнього та неефективного використання потенціалу методології управління проектами в антикризовому державному управлінні, першопричиною якої є відсутність стандартизованого підходу до розробки та впровадження ефективних механізмів і методів антикризового проектного управління соціально-економічними процесами.

Із метою формування концептуальних засад антикризового проектного управління в державному секторі та розроблення практичних рекомендацій щодо формування державного механізму антикризового управління соціально-економічними процесами на засадах проектного підходу, необхідним є вирішення на науковому рівні наступних практичних завдань:

- проведення аналізу сучасних стратегій і технологій антикризового управління, визначення можливостей та обмежень щодо їх запровадження в державному секторі;

- обґрунтування концептуальних засад антикризового проектного управління в державному секторі;

- доведення доцільності запровадження проектного підходу як засобу реалізації антикризових стратегій в управлінні соціально-економічними процесами;

- визначення сутності, принципів та функцій державного механізму антикризового управління;

- визначення ролі та функцій зацікавлених сторін у державному механізмі антикризового управління;

- визначення портфеля проектів, що забезпечуватиме впровадження антикризових заходів в усіх напрямках відповідно до фази життєвого циклу та обраної стратегії, – моніторинг, маркетинг, інновації, інвестиції тощо;

- розроблення практичних рекомендацій щодо формування державного механізму антикризового управління соціально-економічними процесами на засадах проектного підходу;

- розроблення комплексу методів діагностики і моніторингу кризового стану та методики оцінки ефективності антикризових заходів;

- формалізація процесу антикризового проектного управління в державному секторі.

Використання результатів зазначених практичних завдань сприятиме: запровадженню у державний сектор концепції управління проектами як найефективнішого інструменту в управлінні змінами, заснованого на врахуванні інтересів громадян; формуванню більш гнучкої та чутливої організаційної структури публічного управління, здатної своєчасно реагувати на су-

спільні зміни і виклики; вдосконаленню підготовки якісних кадрів, готових брати на себе відповідальність і ефективно та результативно досягати поставлених перед ними завдань. Це, безперечно, сприятиме підвищенню якості та тривалості життя населення, що є головним індикатором ефективності діяльності органів публічного управління.

Висновки. Антикризове управління включає сукупність знань і результати аналізу практичного досвіду, які направлені на оптимізацію механізмів регуляції систем, виявлення прихованих ресурсів. Успішне здійснення управлінських функцій можливе лише за умов, якщо відомі тенденції поведінки системи, її характеристики та ознаки стану, настання певних фаз й етапів розвитку. З іншого боку, для того, щоб вчасно розпізнати ознаки кризи, потрібно мати у своєму розпорядженні чітку систему критеріїв її оцінки; успішно боротися з кризою можна, тільки володіючи перевіреними і ефективними методами антикризового управління. Відповідно, перспективою подальших розвідок у даному напрямі є формування механізму адаптації соціально-економічної системи регіонального рівня до змін в умовах її функціонування; м'якого виходу соціально-економічної системи регіонального рівня із кризового стану; уникнення кризи соціально-економічної системи регіонального рівня.

Список використаних джерел

1. Бабич А. О. Формування концепції державного антикризового управління в Україні [Електронний ресурс] / А. О. Бабич // Державне будівництво : зб. наук. пр. – 2009. – № 1. – Режим доступу : <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/index.html>.

2. Державна Стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

3. Євразійський стандарт антикризового управління проектами : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.epmc.ru/docs/ESUP_K_AKPM_090321_02.pdf.

4. План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>.

5. Сапа Н. В. Теоретико-методологічні засади механізму антикризового державного управління / Н. В. Сапа // Гуманітарний вісник ЗДІА. – Запоріжжя : Вид-во ЗДІА, 2009. – Вип. 38. – С. 106–116.

6. Шарий В. І. Державне антикризове управління: технологічний процес / В.І. Шарий // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : Вид-во ОРІДУ УАДУ, 2003. – Вип. 2. – С. 171–182.

Боклаг В. А., к.держ.упр., КПУ, м. Запоріжжя

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ ВІДНОСИНАМИ В УКРАЇНІ

Визначено сутність і структуру механізмів державного управління земельними відносинами; встановлено пріоритетні напрями розвитку земельних відносин на основі вивчення теоретичних та практичних аспектів землекористування в Україні; запропоновано стимули до збалансованого використання та охорони земель в Україні.

Ключові слова: *державне управління, земельні відносини, збалансоване землекористування, сталий розвиток, механізми управління земельними відносинами.*

This article explains the essence and structure of the land relation mechanisms; it is established the priority directions in land relations development on the basis of theoretical and practical study on land use in Ukraine; it is offered incentives for sustainable use and land protection in Ukraine.

Keywords: *state management, land relations, sustainable land use, sustainable development, mechanisms of land relations.*

Постановка проблеми. В умовах формування ринку землі в Україні значний інтерес для дослідження являє собою проблема трансформації суспільних відносин, що складаються стосовно володіння, користування та розпорядження земельними ресурсами на основі ринкових методів господарювання та відповідно до концепції сталого розвитку, узгодження приватних і суспільних інтересів при прийнятті управлінських рішень. Зважаючи на недосконалість екологічного і земельного нормативно-правового регулювання та нестабільність політичної ситуації у державі особливо актуальною стає проблема збереження, раціонального використання та охорони земель різного цільового призначення в Україні. Але попри те, що окремі методи та інструменти механізмів управління земельними відносинами впроваджені у практику господарювання у різних галузях національної економіки, на різних управлінських рівнях, на сьогодні відсутнє системне розуміння структури механізмів розвитку земельних відносин. Отже, особливої актуальності набувають дослідження у напрямі формування та реалізації механізмів розвитку земельних відносин.

Постановка завдання. Метою статті є визначення сутності і структури механізмів управління земельними відносинами; встановлення пріоритетних напрямів розвитку земельних відносин на основі вивчення теоретичних та практичних аспектів землекористування в Україні; надання пропозицій

стосовно стимулювання збалансованого використання та охорони земель в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика розвитку земельних відносин є предметом досліджень широкого кола вітчизняних науковців, таких як Д. І. Бабміндра, І. К. Бистряков, Б. М. Данилишин, Д. С. Добряк, А. Г. Мартин, Л. Я. Новаковський, О. С. Новоторов, А. М. Третяк, М. А. Хвесик та ін. При достатньо широкому спектрі досліджень, зокрема, з питань власності на землю та управління земельними відносинами у процесі становлення ринкової економіки в Україні, потребують особливої уваги дослідження механізмів управління земельними відносинами та їх розвитку, що є важливою передумовою впровадження збалансованого землегосподарювання.

Виклад основного матеріалу. Ефективне управління суспільними відносинами щодо використання земельних ресурсів у зв'язку з тим, що земля є просторовим базисом розміщення продуктивних сил, предметом і засобом праці, забезпечує високу конкурентоспроможність національної економіки на глобальному рівні. Це досягається шляхом вдосконалення та розвитку техніко-технологічних, екологічних, соціальних аспектів землекористування окремими приватними власниками. Водночас держава, перерозподіляючи додану вартість шляхом оподаткування, підвищує рівень добробуту суспільства в цілому.

Зростання вартості землі як нерухомого майна може сприяти збільшенню податкових надходжень у суспільні бюджети різних рівнів, а збалансована система оподаткування нерухомості стимулюватиме економічне зростання й розвиток землекористування та об'єктів нерухомості. Виникає потреба в адаптивних і гнучких механізмах регулювання та розвитку суспільних відносин, які дозволять ефективно вирішувати проблему дефіциту природних ресурсів, зокрема земельних, зі збереження потенціалу вільного ринку.

Управління земельними ресурсами не ефективно без створення необхідних механізмів збалансованого землекористування, що включає конкретний інструментарій для забезпечення умов сталості при використанні одного з основних національних багатств нашої країни – землі. Земельні ресурси як складова природно-ресурсного потенціалу країни є унікальним об'єктом, на який спрямовані інтереси всіх членів суспільства, оскільки земля є універсальним фактором суспільного життєзабезпечення. Рівень їх використання та відтворення визначається характером впливу на них суб'єктів господарювання [2].

У цілому чинний Земельний кодекс України створив широку законодавчу основу для вирішення проблем, які виникають у процесі реформування земельних відносин. Водночас даним кодексом не були охоплені всі питання, пов'язані з регулюванням земельних відносин, і для його доповнення та створення необхідної законодавчої бази передбачено розробку та прийняття значної кількості законів, в першу чергу щодо функціонування ринку земель, використання земель природно-заповідного фонду, природоохорон-

ного, рекреаційного, оздоровчого, історико-культурного призначення тощо. Зміна парадигми подальшого вдосконалення земельних відносин повинна забезпечувати верховенство суспільних інтересів над індивідуальними. Суспільству необхідно залишитись головним консолідованим власником територіально-земельного ресурсу.

Процеси землеволодіння та землекористування визначають характер господарських процесів на землі, що, у свою чергу, зумовлюють систему земельних відносин. Земельні відносини виділяються в особливу соціально-економічну категорію не тільки через специфіку землі як унікального об'єкта загальних багаточільових інтересів, а й завдяки двоїстому статусу землі, що виступає у відтворювальному процесі одночасно і як природне тіло, і як товар, і як соціально-економічна категорія, включена в систему товарно-грошових відносин. Передумовою формування системи раціонального землекористування можуть бути лише глибинні перетворення відносин економічної структури суспільства – відносин власності на землю. В економічній системі України земельні відносини мають бути виділені в особливий блок й у зв'язку зі специфікою землі як своєрідної категорії власності та особливим видом нерухомості. При цьому основою земельних відносин є форми власності на землю.

Основною формою реалізації власності на землю є механізм рентних відносин, що виражається у привласненні власником землі додаткового прибутку в процесі користування землею ним або іншим землекористувачем (орендарем) [4]. Земельна рента в її розвинутій грошовій формі є ринковою категорією, що існує там, де у пропорціях товарно-грошового обміну утворюється надприбуток або надлишковий чистий дохід, обумовлений дією рентоутворюючих факторів, пов'язаних з використанням обмежених земельних ресурсів.

Одним з найважливіших завдань сучасного етапу розвитку земельних відносин та земельної реформи в Україні є законодавчо-нормативне забезпечення та повноцінне формування ринку землі, без якого напевно чи можна сподіватися на позитивні зрушення в напрямі раціонального використання та охорони земельних ресурсів. Але починати формувати ринок необхідно з перетворення суспільної думки, із трансформації психологічно усталених поглядів на землю як на об'єкт товарно-грошових відносин. Селянину необхідно усвідомити, що земельний пай, який він не може повноцінно обробляти з ряду об'єктивних і суб'єктивних причин, повинен мати ефективного землекористувача, що враховує в реалізації своїх цілей і суспільні інтереси.

Процес удосконалення земельних відносин в Україні потребує наукового обґрунтування механізму їх розвитку, що передбачає визначення та конкретизацію набору інструментів і методів здійснення заходів, спрямованих на раціональне землекористування та охорону природно-ресурсної сфери. Таким чином, вдосконалення земельних відносин повинне здійснюватися на узгодженні найважливіших складових механізму їх розвитку, що пе-

редбачає врахування фактору збалансованості на державному, регіональному та місцевому рівнях відповідно до основоположних принципів сталого розвитку. Це потребує подальшого вдосконалення законодавства, соціальних, економічних та екологічних чинників для формування таких відносин, які дають змогу наступним поколінням так само повноцінно та ефективно використовувати унікальний природний ресурс – українські землі.

Земельна реформа як процес цілеспрямованого й послідовного вдосконалення системи земельних відносин і економічних методів їхнього регулювання почала проводитись без попередньої підготовки. Були відсутні науково обґрунтована концепція і програма земельних перетворень, законодавча й нормативна база, не було створено досконалої системи управління земельною реформою, механізмів регулювання та розвитку земельних відносин. Отже, подальший розвиток земельних відносин повинен здійснюватися за допомогою адміністративно-правового, економічного та організаційного механізмів.

Адміністративно-правовий механізм розвитку земельних відносин об'єднує групу інструментів прямого впливу на суспільні відносини щодо володіння, розпорядження, використання, охорони і відтворення земельних ресурсів, а саме: нормативно-правові, інституціональні, дозвільні, адміністративно-контролюючі. Основною перевагою застосування таких інструментів є безпосередній та цілеспрямований вплив на суб'єкта механізму земельних відносин, його стан або діяльність [3].

Адміністративно-правовим методам та інструментам характерні недоліки, зокрема відсутність гнучкості та швидкої реактивності на динаміку суб'єкта та об'єкта земельних відносин, відсутність ефекту стимулювання інноваційного розвитку. Недоліки зумовлюють потребу у застосуванні такої групи інструментів комплексно з іншими. Призначення адміністративно-правових інструментів механізму сталого розвитку земельних відносин – закріплення права суспільства та кожної людини на безпечне довкілля, попередження та компенсація завданої шкоди здоров'ю чи майну, а також визначення права громадян та юридичних осіб на приватну власність на землю та інші природні ресурси (право на отримання доходу (ренти) від використання (володіння), розпорядження майном, відповідальність за порушення встановлених правил і норм використання). Отже, адміністративно-правовий механізм розвитку земельних відносин передбачає встановлення рамок і "правил" взаємодії суб'єктів земельних відносин, а також регламентацію процесів використання, володіння й відтворення земельних ресурсів.

Організаційний механізм розвитку земельних відносин включає в себе комплекс землевпорядних, планувальних інструментів та інструментів інституціоналізації структури управління. Цей комплекс забезпечує здійснення впорядкування та регулювання земельних відносин у рамках концепції сталого розвитку суспільних відносин.

Як інструмент організаційного механізму землеустрій становить сукупність соціально-економічних й екологічних заходів, спрямованих на регу-

лювання земельних відносин і раціональної організації території адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил. До складу організаційного механізму розвитку земельних відносин також входить група планувальних інструментів, що забезпечують регулювання використання територій шляхом створення та впровадження містобудівної документації, ухвалення та реалізації відповідних управлінських рішень. Планування використання та охорони земель здійснюється з метою визначення довгострокової чи короткострокової перспективи раціонального використання земель усіх категорій незалежно від форм власності на землю і господарювання.

Економічний механізм розвитку земельних відносин визначає економічні важелі та фінансові інструменти забезпечення розбудови системи земельних відносин на національному, регіональному та місцевому рівнях з метою економічного обґрунтування конкретних заходів, спрямованих на раціональне використання та відтворення землересурсної сфери країни. Серед інструментів економічного механізму можемо виділити наступні: економічне стимулювання, ринкові, кредитно-іпотечні, фіскально-бюджетні. Інструменти економічного стимулювання є одними з найбільш вагомих важелів заохочення землекористувачів до ефективного використання та охорони земельних ресурсів. Вони характеризуються системою заходів економічного впливу, спрямованих на реалізацію земельної політики держави, забезпечення прав землевласників і землекористувачів, встановлення соціально справедливих платежів за землю, економічне спонукання до раціонального й ефективного землекористування.

Становлення та розвиток ринку землі в Україні надзвичайно актуалізують використання ринкових інструментів розвитку земельних відносин в Україні. У таких умовах грошова оцінка землі та сформована на її основі ринкова ціна землі стають особливо важливими в системі земельних відносин, оскільки без актуальної інформації про ринкову вартість землі неможливі успішні купівля-продаж землі, оренда земельної ділянки, оформлення земельної ділянки у власність, дарування землі тощо. Поряд з цим це ефективні інструменти економічного механізму забезпечення збалансованого землекористування та землеволодіння. За дієвого законодавчо-нормативного забезпечення та контролю з боку держави використання даних ринкових інструментів сприятиме саморегулюючим процесам ефективного землегосподарювання та розвитку землересурсної сфери [1].

Кредитно-іпотечні інструменти вирішують завдання, з одного боку, активізації та ефективного використання довгострокових фінансових ресурсів, спрямованих на раціональне та ефективне землегосподарювання, а з іншого – вирішують цілий ряд соціальних-екологічних проблем. Однак можливості використання земельного капіталу на іпотечному ринку України по-

ки що дуже обмежені, хоча на сьогоднішній день вже створено певне правове підґрунтя для здійснення кредитних операцій.

Формування іпотечної системи кредитування, як і земельного ринку взагалі, потребує створення з боку держави відповідних інституцій і механізмів, і в першу чергу спеціальної банківської системи, якій надаються функції уповноваженого державою агента кредитного та фондового ринків. Банківська система, окрім своїх основних функцій – забезпечення кредитними ресурсами чи іншими фінансовими інструментами покупця або користувача землі, – може стати механізмом, що стимулює і формує пропозиції на ринку, а це дуже важливо, особливо в умовах низької купівельної спроможності фізичних та юридичних осіб. В основі фіскально-бюджетних інструментів лежить принцип платності за використання та володіння землею. Формами плати за землю є земельний податок, орендна плата та нормативна ціна землі [3].

Платежі за землю зараховуються на спеціальні бюджетні рахунки бюджетів сільської, селищної, міської рад, на території яких знаходяться земельні ділянки. Кошти від плати за землю, що надходять на спеціальні бюджетні рахунки місцевих бюджетів, згідно із Податковим кодексом України (розділ XIII "Плата за землю"), повинні використовуватися тільки для регулювання земельних відносин, здійснення землеустрою, державного земельного кадастру, охорони земель, економічного стимулювання та на інші витрати, які пов'язані з раціональним використанням земель. Проте на сьогоднішній день для виконання землеохоронних і робіт щодо реалізації земельної реформи використовується лише незначна частина цих коштів.

Висновки. Одним з основних напрямів формування та розбудови системи збалансованого землекористування є удосконалення механізмів розвитку земельних відносин, що полягає у визначенні адміністративно-правового, організаційного та економічного механізмів із конкретним набором інструментів для підвищення екологічного, економічного та соціального ефекту в землересурсній сфері. Механізми розвитку земельних відносин являють собою інтегровану сукупність, систему, вони тісно взаємопов'язані, проте зберігають своє індивідуальне значення і мають кінцеву екологічну і соціальну мету, а отже, є екологічно і соціально спрямованими відповідно до концепції сталого розвитку. Ці механізми дозволяють вирішити важливі проблеми в економічному, екологічному та соціальному аспектах суспільних відносин щодо володіння, використання, охорони і відтворення земель в Україні, а саме: вдосконалення нормативно-правової бази регулювання земельних відносин, зокрема прийняття та доопрацювання законів України "Про ринок земель", "Про ландшафти", "Про державну інвентаризацію земель", "Про аукціони"; проведення загальної інвентаризації території держави; підвищення рівня землевпорядного забезпечення проведення земельної реформи; повне розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо управління земельними відносинами; консолідація та недопущення подальшої парцеляції земель сільськогосподарського призначення, наданих для ведення товарного сільськогосподарського виробництва; вдос-

коналення механізму економічного стимулювання раціонального використання, охорони і відтворення земель незалежно від форм власності та цільового призначення. Удосконалення відносин власності на основі вдосконаленого механізму неодмінно приведе до позитивних зрушень у системі охорони та відтворення земельних ресурсів. З економічної точки зору, має підвищитись інвестиційна привабливість сільськогосподарського землекористування, а завдяки більш раціональному використанню природно-ресурсного потенціалу земель зросте ефективність виробництва.

Список використаних джерел

1. Мартин А. Г. Стан земельних відносин як стримуючий фактор розвитку продуктивних сил України / А. Г. Мартин, Т. О. Євсюков // Матеріали міжнар. наук. конф., м. Київ, 20 березня 2009 р.: у 3-х ч. – К. : Вид-во РВПС України НАН України, 2009. – Ч. 3 – С. 289–292.
2. Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку / Ш. І. Ібатуллін, О. В. Степенко, О. В. Сакаль [та ін.]. – К. : Державна установа "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України", 2012. – 52 с.
3. Новаковський Л. Я. Регіональна земельна політика / Л. Я. Новаковський, М. І. Шквир. – К. : Урожай, 2006. – 136 с.
4. Природно-ресурсна сфера України: проблеми сталого розвитку та трансформацій / за заг. ред. Б. М. Данилишина. – К. : ЗАТ "Нічлава", 2006. – 704 с.

Дегтяр А. О., д.держ.упр., проф., ХДАК, м. Харків

МОДЕЛЮВАННЯ У СИСТЕМІ ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНИХ ІННОВАЦІЙНИХ РІШЕНЬ

Розглядається процес моделювання системи прийняття інноваційних рішень у державному управлінні, обґрунтовується доцільність пошуку нових підходів до забезпечення якісних державних інноваційних рішень, пропонується алгоритм реалізації авторського підходу до вибору того чи іншого варіанту рішення.

Ключові слова: моделювання, інноваційне рішення, органи державного управління, алгоритм, інновації, інвестиції, об'єкт інвестування, розподіл інвестиційних ресурсів.

In the article the modeling process for the innovative decision-making system in state management is considered, the search expediency for new approaches to providing quality of state innovative decisions is grounded, it is offered the realization algorithm of the author's approach when selecting the variant of decision.

Keywords: modeling, innovative decision, organs of government, algorithm, innovations, investments, object of investing, allocation of investment resources.

Постановка проблеми Обраний Україною шлях інтеграції до Європейського Союзу та світового співтовариства, прагнення ввійти до кола розвинених економічно та технологічно країн світу повноправним суб'єктом процесів у міжнародному поділі праці обумовлюють актуальність вироблення концептуальних підходів до прийняття науково обґрунтованих інноваційних рішень у державному управлінні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження інноваційної проблематики достатньо інтенсивно проводяться в Україні, що відображено у працях О. Амоші, Г. Андрощука, Ю. Бажала, А. Гальчинського, М. Гамана, В. Гейця, В. Гусєва, М. Корецького, І. Макаренка, А. Мерзляк, В. Семиноженка, Л. Федулової, А. Чухна, А. Яковлева та інших. Однак при достатньо великій кількості наукових публікацій з інноваційної проблематики, переважно досліджуються економічні та технологічні аспекти інноваційної діяльності. Методологічні аспекти прийняття інноваційних рішень у державному управлінні залишаються поза увагою науковців, що й обумовлює актуальність дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є теоретичне обґрунтування напрямів розвитку методології та розробка алгоритму прийняття оптимальних інноваційних рішень органами державного управління.

Результати дослідження. Поряд із традиційними теоретико-методологічними підходами до обґрунтування складових системи прийняття

інноваційних рішень з урахуванням великої кількості різноманітних чинників варто звернути увагу на певні труднощі в застосуванні наявних аналітичних методів. Причини існування даної проблеми достатньо поширені, і головна з них полягає у природі наукових досліджень. Коли пошук наукової новизни виходить за межі часу дослідження, наявний понятійно-методологічний апарат нездатний забезпечити необхідної якості аналізу та надає виключно апріорні результати. До того ж, апріорний аналіз дає змогу відстежити окремі складові проблеми і ніякою мірою не відтворює механізм прийняття оптимальних інноваційних рішень органами державного управління. Відповідно до наведеної логіки, важливо усвідомити, що повноцінному дослідженню, результатом якого є якісно новий теоретико-методологічний рівень аналізу проблеми, має передувати створення належної бази дослідження, що апріорі неможливо, оскільки несформовано основні поняття, на яких базується методологія прийняття інноваційних рішень. У такому випадку варто звернути увагу на суто спеціальні дослідницькі методи, серед яких найбільш розповсюджені методи аналогій, порівнянь, а також економіко-математичного моделювання.

Процес моделювання в системі прийняття інноваційних рішень органами державного управління повинен визначатися такими принципами:

- 1) модель як інструмент наукового пізнання повинна відтворювати найхарактерніші риси предмета дослідження;
- 2) кількісного визначення характеристик предмета дослідження;
- 3) об'єктивної конкретизації і методів аналізу дійсності;
- 4) імітаційної варіації напрямів дослідження;
- 5) забезпечення синергетичного ефекту та функціонального навантаження складових системи [6, с. 98].

Модель системи прийняття інноваційних рішень замінює об'єкт – оригінал і використовується для його вивчення. У моделі можна відображати як власне систему прийняття інноваційних рішень, так і зв'язки між її складовими. У процесі вибору того чи іншого варіанту рішення доцільно використовувати математичне моделювання для формування системи математичних співвідношень, які дозволять наочно представити й охарактеризувати процес виникнення окремих проблем під час реалізації певного інвестиційного рішення. Крім того, за допомогою моделювання можливо з'ясувати основні чинники ризику і, відповідно, скорегувати рішення або, у випадку дуже великого ризику, відмовитися від певного варіанту рішення. Математичне моделювання прийняття інноваційних рішень доцільно здійснювати за загальноприйнятими етапами: вивчення та опис економіко-організаційної суті проблеми; розробка математичної моделі для отримання відповідного рішення; верифікація моделі та аналіз якості рішення; корегування моделі і рішення у разі недостатньої відповідності моделі реальному процесу; реалізація ухваленого рішення [7].

Для реалізації запропонованого методологічного підходу до вибору оптимального варіанту інвестиційного рішення відповідному органу державного управління необхідно здійснити такі заходи: 1) діагностика об'єкту інвестування; 2) постановка задачі, на вирішення якої спрямовані майбутні інвестиції; 3) побудова математичної моделі; 4) отримання рішення і проведення аналізу; апробація результатів моделювання в локальних умовах і вдосконалення моделі (у разі можливості і необхідності); 5) впровадження одержаних результатів, тобто ухвалення рішення про вкладання інвестицій для впровадження інновацій. Діагностика інноваційного об'єкту передбачає його якісний аналіз, завдяки якому необхідно виявити основні чинники ризику. На цьому етапі доцільно сформулювати попереднє уявлення про варіанти інноваційного рішення, про критерії їх ефективності, про схему оцінки та порівняння різних критеріїв, яка може бути використана під час вибору того чи іншого варіанту рішення.

Побудова математичної моделі включає: 1) визначення вхідних даних; 2) встановлення змісту та форми вихідної інформації; 3) запис у математичній формі взаємозв'язків між елементами інноваційного об'єкту та показниками його діяльності з урахуванням можливих інвестицій; 4) встановлення періоду інвестування.

Апробація і вдосконалення моделі – процес, спрямований на зниження ризику прийняття неякісного управлінського рішення.

Алгоритм реалізації запропонованого методологічного підходу до прийняття інноваційних рішень органами державного управління наведено на рис. 1.

Слід зазначити, що на кінцевому етапі апробацію можливо провести у разі можливості вкладення інвестицій не у весь об'єкт інновацій, а лише у його частину. Природно, що у такому випадку процес прийняття остаточного рішення повинен бути пролонгований. У разі негативного результату апробації необхідно скорегувати модель шляхом внесення відповідних поправок, які визначаються на основі визначених раніше критеріїв вибору варіанту інноваційного рішення, яке передбачає декілька етапів вкладення інвестицій.

Іноді може бути потрібно неодноразово повернутися до формалізації даних про об'єкт інвестування і здійснити їх повторну верифікацію, тобто перевірку придатності цих даних для моделювання. Цей етап реалізації запропонованого алгоритму дуже важливий, і на нього необхідно звернути особливу увагу.

Висновки. Наведені методологічні засади прийняття інноваційних рішень органами державного управління слід вважати передумовою формування системи комплексної оцінки чинників впливу на якість державно-управлінських інноваційних рішень.

Впровадження запропонованого алгоритму передбачає відповідну кваліфікаційну підготовку працівників органів державного управління.

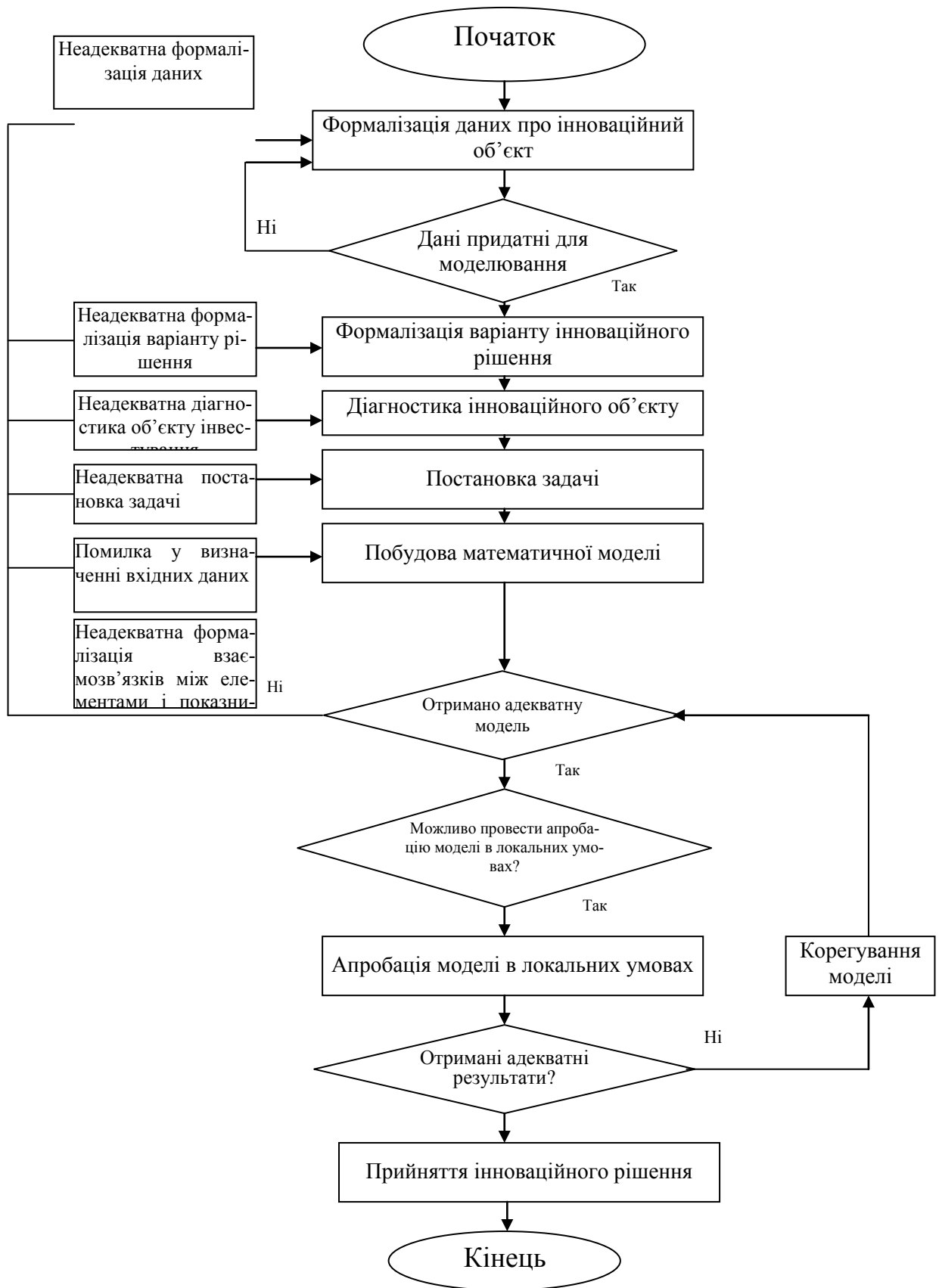


Рис. 1. Алгоритм прийняття інноваційних рішень органами державного управління

На кафедрі менеджменту і адміністрування Харківської державної академії культури створено усі умови, тобто у наявності кадровий і методологічний потенціал для здійснення такої підготовки. Відтак, підвищення якості інноваційних рішень, які приймають органи державного управління, сприятиме зростанню ефективності інвестиційних ресурсів, без яких впровадження інновацій неможливо.

Очевидно, що нарощування інвестицій позитивно впливає на макроекономічну динаміку лише за дотримання певних принципів, порушення яких спричиняє дисбаланс між попитом і пропозицією, призводить до інфляції та провокує спад ділової активності [8]. Саме методологічними принципами побудови і функціонування системи прийняття державних інноваційних рішень визначається ефективність інвестиційного процесу на макро- і мікрорівні. Органам державного управління важливо забезпечити не лише достатність інвестиційних ресурсів для впровадження інновацій, нестача яких може бути обумовлена відсутністю стимулів до інноваційно-інвестиційної діяльності. Наслідком недостатньої кількості інвестиційних ресурсів може бути скорочення виробництва, підвищення цін на продукцію, зменшення споживання тощо. Не менш важливим аспектом прийняття державних інноваційних рішень є забезпечення оптимальної спрямованості потоків інвестиційних ресурсів на ті чи інші види економічної діяльності. Деформація розподілу інвестицій між видами економічної діяльності або галузями промисловості спричиняє кризи дефіциту й надвиробництва, суперечності яких, за недосконалих механізмів ринкового регулювання, формують відповідні проблеми в національній економіці, без розв'язання яких принципово неможливо забезпечити вихід економіки України зі стану рецесії, зумовленого факторами сучасного суспільно-політичного стану у країні, які також підсилені деформованістю національної економіки. Без підвищення якості державних інноваційних рішень неможливо виконати завдання забезпечення соціальної спрямованості державного управління.

Список використаних джерел

1. Амоша А. Регионы Украины: оценка конкурентоспособности / А. Амоша, М. Дубнина, С. Качура и др. // Экономист. – 2005. – № 12. – С. 62–74.
2. Гусев В. О. Державна інноваційна політика: методологія формування та впровадження : монографія / В. О. Гусев. – Донецьк : Юго-Восток, 2011 – 624 с.
3. Гусев В. О. Управління структурними зрушеннями та інноваційно-інвестиційними процесами в економіці України : навч. посіб. / В. О. Гусев, О. М. Соколова. – К. : Вид-во НАДУ, 2011. – 284 с.
4. Павлиш Е. В. Організаційно-економічне забезпечення конкурентоспроможності регіону : автореф. дис. ... к.е.н. : 08.00.05 "Економіка та управління національною економікою" / Е. В. Павлиш. – Донецьк, 2007. – 19 с.

5. Регіональні суспільні системи / відп. ред. Л. К. Семів. – Львів : ІРД НАН України, 2007. – 496 с.

6. Желюк Т. Використання інструментарію економіко-математичного моделювання в регулюванні соціально-економічного розвитку адміністративного району / Т. Желюк // Вісник ТАНГ. – Тернопіль : ТАНГ, 2001. – № 16. – С. 96–100.

7. Корнійчук М. Складні системи з випадковою зв'язністю: ймовірне моделювання та оптимізація / М. Корнійчук, І. Совтус. – К. : Вид-во КНЕУ, 2003. – 374 с.

8. Стратегія інноваційного розвитку України на 2010 – 2020 роки в умовах глобалізаційних викликів / авт.-упоряд. : Г. О. Андрушук, І. Б. Жилияєв, Б. Г. Чижевський, М. М. Шевченко. – К. : Парламентське вид-во, 2009. – 632 с.

УДК 351.712

Круглов В. В., к.держ.упр., ХТЕІ КНТЕУ, м. Харків.

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Здійснено аналіз основних проблем правового механізму регулювання державно-приватного партнерства. Внесено пропозиції щодо шляхів вдосконалення правового механізму в процесі розвитку державно-приватного партнерства.

Ключові слова: *державно-приватне партнерство, приватний сектор, державний сектор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, механізм.*

The article deals with an analysis of the main aspects of legal mechanisms used in public-private partnership. A number of ways has been suggested to improve a legal mechanism for the development of public-private partnership.

Keywords: *public-private partnership, private sector, public sector, public authorities, local government, mechanism.*

Постановка проблеми. Економічна система будь-якої країни перебуває в динамічному розвитку, змінюючись під впливом різних зовнішніх і внутрішніх викликів. Українська економіка не є виключенням, адже потребує реалізації значних проектів модернізації в багатьох галузях, що вимагає постійного інвестування. Однак суспільно важливі та довготривалі проекти з ряду об'єктивних причин залишаються непрофінансованими державним бюджетом. Така ситуація є актуальною для багатьох провідних країн світу,

особливо враховуючи світову фінансово-економічну нестабільність останніх декількох років.

Світова криза загострює проблемні питання як державного, так і приватного секторів. Вирішення актуальних соціально-економічних завдань сьогодні можливе шляхом залучення значних інвестицій з боку бізнесових структур, які потребують державної підтримки, щоб мінімізувати ризики власних інвестицій та отримати захист своїх капіталовкладень. Таким чином, механізми залучення внутрішніх ресурсів на загальнодержавному та регіональному рівнях, які втілені у взаємовигідному та рівноправному співробітництві держави та приватного власника в рамках вирішення суспільно важливих завдань, реалізуються шляхом державно-приватного партнерства (далі – ДПП).

Єдина термінологія, що позначає партнерство бізнесу й влади, відсутня. Всесвітній банк, Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) і більшість країн Європи використовують абревіатуру PPP (*Public-Private Partnership*). У Великобританії застосовується термін "приватна фінансова ініціатива" (*Private Finance Initiative – PFI*), у Франції – "концесія" і "співтовариства змішаної економіки" (SEM). У США, Австралії й Канаді використовується позначення P3 або P-P *Partnerships* [1, с. 9–10]. В Україні прийнято використовувати термін "державно-приватне партнерство". Зрозуміло, що ДПП не в кожному випадку є найкращим вирішенням існуючих в державі проблем економічної та соціальної спрямованості. У цьому контексті будь-який реальний проект повинен бути розрахований щодо ефективності його виконання стандартним шляхом і при застосуванні моделі ДПП та проведено порівняльний аналіз. У разі застосування моделі державно-приватного партнерства, ефективність останньої залежить від оптимального створення між учасниками партнерських відносин. Велику роль у становленні довіри до держави, органів місцевого самоврядування, захисті приватного сектору відіграють правові механізми функціонування та регулювання сфер реалізації проектів ДПП. Чинна законодавчо-нормативна база не в повній мірі відповідає економічним реаліям, не в змозі динамічно реагувати на запити потреб публічного та приватного секторів, що є наслідком несформованості відповідних інституцій в державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання державно-приватного партнерства цікавлять багатьох дослідників, які вивчають правові, економічні, соціальні, державно-управлінські аспекти зазначеної форми взаємодії приватного та державного партнерів. Питання механізмів державного управління розглядалися у працях таких вчених як В. Бакуменко, Ю. Ковбасюк, В. Малиновський, С. Мельніков, А. Михненко, Ю. Сурмін. Питання партнерства держави та приватного власника досліджували зарубіжні та вітчизняні вчені, такі як О. Андрюшкевич, В. Варнавський, М. Вілісов, О. Длугопольський та ін. Проте питання формування правового механізму

управління розвитком державно-приватного партнерства, в силу динамічності зовнішнього та внутрішнього середовища, потребують більшої уваги.

Постановка завдання. Метою даної статті є розгляд та аналіз основних проблем правового механізму регулювання розвитку державно-приватного партнерства та внесення пропозицій щодо його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Останні десятиліття переважна більшість країн здійснювали дії, спрямовані на ефективність економічного розвитку та підвищення рівня конкурентоспроможності, розвиваючи головні складові національної інфраструктури. Нові економічні відносини, що формуються в Україні, її поступова інтеграція у світове співтовариство, посилюють державний інтерес до приватних підприємств у частині використання їх можливостей щодо фінансової складової, створення та реалізації спеціальних проектів, спрямованих на розвиток соціально важливих сфер інфраструктури. Державно-приватне партнерство поступово перетворюється в ефективний інструмент вирішення масштабних соціальних та економічних проблем шляхом поєднання ресурсів двох партнерів і розглядається як один з ефективних механізмів наповнення інвестиціями реальних проектів розвитку інфраструктури в багатьох країнах світу.

Інституційне середовище функціонування партнерства породжує нові ефективні способи фінансування, відносини власності суттєво змінюються, формуються нові методи управління. Головною проблемою держав, які розвивають державно-приватне партнерство, є необхідність розробки процедур і стимулювання процесів, що забезпечують ефективність функціонування ДПП і створення нових інститутів. І в цьому світлі цікавим буде розгляд генезису державно-приватного партнерства, його трансформацій, які визначають ефективну взаємодію держави та підприємця, відповідно до виникаючих суспільних потреб.

Досліджуючи питання функціонування механізмів державного управління, слід зупинитися на деяких підходах до тлумачення вищевказаної дефініції. Варто підкреслити, що науковці, які розглядають зазначену тематику, дотримуються різних точок зору. Енциклопедичний словник з державного управління визначає поняття "механізм державного управління" як способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління. За формою подання – це схематичне зображення статично-динамічного (структурно-функціонального) змісту процесу управління як взаємодії суб'єкта й об'єкта, єдності діяльності і відносин, функціонування певної системи чи підсистеми [2, с. 421]. С. Мельніков вважає механізмом державного управління управлінські засоби та методи для забезпечення прямого і зворотного зв'язку та цілеспрямованого спричинення руху, функціонування та розвитку системи, щодо якої відбувається процес управління [4, с. 496]. Натомість на думку В. Малиновського – це "сукупність засобів організації управ-

лінських процесів і способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління" [3, с. 103].

Так само дискусійним є тлумачення правового механізму управління як різновиду механізму управління, що застосовується для реалізації впливу суб'єкта управлінських відносин на безпосередній об'єкт для приведення останнього до необхідного стану. Так, наприклад, О. Федорчак розглядає правовий механізм як нормативно-правове забезпечення (закони і постанови Верховної Ради України, укази Президента, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації та інструкції тощо) [7]; В. Малиновський – як методи державного управління, які визначають законодавчу сферу розвитку управлінських структур, сприяючи вільній дії адміністративних механізмів. Використання правових механізмів наступне: для юридичного зміцнення вже існуючих управлінських відносин та для розвитку зазначених відносин відповідно до поставлених управлінських цілей [3, с. 124].

Відтак управлінські цілі, яких необхідно досягти у процесі розвитку державно-приватного партнерства, передбачають ефективне функціонування проектів у сфері суспільних потреб, що реалізуються шляхом взаємодії держави та суб'єктів приватного сектору.

Законодавче та нормативне регулювання вищезазначених процесів, створення підґрунтя для функціонування різних юридичних форм поєднання публічних та приватних інтересів лежить у площині дієвості правового механізму державного управління. Хоча історія формування та розвитку ДПП у сучасному світі налічує не одне десятиліття, вітчизняне законодавство лише в 2007 році наблизилося до визначення основ правових форм взаємодії державного та приватного партнерів, розробивши перший проект Закону України "Про державно-приватне партнерство", який до Верховної Ради України не був поданий.

У 2009 році проект Закону України № 3447 "Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні" було прийнято, але в тому ж році рішенням Верховної Ради України – скасовано. Лише в 2010 р. було прийнято Закон України "Про державно-приватне партнерство", відповідно до якого врегульовувалися відносини у сфері державно-приватного партнерства. Ним визначено державно-приватне партнерство як співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами [5].

Закон України "Про державно-приватне партнерство" ставить за мету державно-приватного партнерства сприяти розвитку та забезпечити ефективність функціонування важливих для суспільної сфери об'єктів, а звідси і предмет договірних відносин ДПП визначається як створення, модернізація, удосконалення, обслуговування комунальної інфраструктури, автомобільних шляхів, аеропортів, навчальних закладів, установ охорони здоров'я, спортивних організацій і споруд, культурних закладів тощо. Відповідно до ст. 5 цього закону останній є законодавчою основою, що застосовується до різноманітних форм ДПП, включаючи концесійні договори, договори про розподіл продукції, договори про спільну діяльність та інші договори (наприклад, оренда майна та управління майном). Слід зазначити, що кожен із цих видів договорів підпадає під регулювання окремих законодавчих актів.

Законом України "Про державно-приватне партнерство" визначено, що проекти ДПП повинні відповідати нижче вказаним критеріям: мати довготривалий характер відносин (понад 5 років); передбачати передання приватному партнеру частини ризиків у процесі реалізації проектів; забезпечити вищі техніко-економічні показники ефективності діяльності, ніж у разі реалізації без участі приватного партнера; внесення відповідних інвестицій приватним партнером [5]. Однак у цьому Законі не закріплено пріоритетності ДПП, а натомість регулювання окремих питань вирішується шляхом посилання до інших нормативно-правових актів. Тобто, розробляючи численні проекти та використовуючи одну із численних форм ДПП, партнери вимушені проводити пошук та аналіз значної кількості законодавчих актів, які інколи входять у суперечність один з одним. Є питання і щодо реалізації проектів ДПП на місцевому рівні, де регулювання зазначеної сфери здійснюється численними актами місцевих органів влади на різних рівнях. Результатом ми маємо значну кількість законодавчих актів, які стосуються реалізації ДПП, що спричиняє певну суперечність у правовому полі та призводить до складності імплементації проектів державно-приватного партнерства в Україні.

На сьогодні питання, що стосуються відносин держави та бізнесу, крім вищезазваного закону, регулюються численними законодавчими актами, серед яких: Цивільний та Господарський Кодекси України, Закони України "Про концесії" (від 16 липня 1999 р. № 997-XIV), "Про оренду державного та комунального майна" (від 10 квітня 1992 р. № 2269-XII), "Про угоди про розподіл продукції" (від 14 вересня 1999 р. № 1039-XIV), "Про управління об'єктами державної власності" (від 21 вересня 2006 р. № 185-V) та інші.

Окремо зупинимося на Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013 – 2018 роки [5], яку було схвалено Кабінетом Міністрів України, і яка визначає методологію розвитку державно-приватного партнерства. Метою зазначеної Концепції є вироблення єдиного підходу до формування механізму ефективної взаємодії між системою орга-

нів влади, приватним власником, інститутами громадянського суспільства на засадах державно-приватного партнерства для забезпечення успішної реалізації проектів, спрямованих на ефективність економіки України, поліпшення якості життя населення, покращання умов навколишнього середовища, надання суспільних послуг.

Основними завданнями вищевказаної Концепції є:

- вироблення єдиного підходу до розвитку інституціонального середовища ДПП, визначення пріоритетних сфер розвитку і поширення ДПП, а також особливостей розвитку ДПП в окремих сферах;
- встановлення чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади в системі державного управління ДПП;
- удосконалення нормативно-правової бази з питань ДПП;
- визначення напрямів поліпшення ефективності взаємодії держави та приватного сектора щодо ініціації й реалізації проектів ДПП;
- підвищення інституціональної здатності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо застосування сучасних механізмів ДПП;
- визначення напрямів удосконалення механізмів державної підтримки й гарантій держави [6].

Правове поле у сфері державно-приватного партнерства останніми роками поповнилося такими постановами Кабінету Міністрів України: "Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в межах державно-приватного партнерства" (від 9 лютого 2011 р. № 81); "Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними" (від 16 лютого 2011 р. № 232); "Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства" (від 17 березня 2011 р. № 279) та ін. При аналізі чинних норм законодавства, що регулює діяльність ДПП, можна визначити певні недоліки, які заважають розвиватися державно-приватному партнерству, а саме:

- загальна неузгодженість законодавства, яке регулює відповідні відносини, що може призводити до правової розбіжності та протиріч у застосуванні норм окремих законодавчих актів;
- не передбачена корпоративна форма ДПП, тобто створення і використання державою та приватним партнером суб'єкта господарської діяльності з метою спільної реалізації проектів ДПП (акціонерні товариства, спільні підприємства, кластери та ін.);
- відсутнє чітке розмежування проектів, які здійснюються у формі ДПП, та таких, що здійснюються в інших рамках;
- не встановлено мінімальної частки участі у проекті приватного партнера;
- неефективність мотивації для партнерів ДПП та відсутність дієвих гарантій з боку держави у процесі реалізації договорів ДПП.

Висновки. Аналіз правового механізму забезпечення державно-приватного партнерства дає можливість визначити кроки щодо активізації потенціалу співробітництва між державою та бізнесом, а саме: удосконалення законодавства шляхом внесення змін до нормативно-правової бази ДПП (прийняття єдиного законодавчого акта у сфері державно-приватного партнерства, мінімізація кількості погоджувальних процедур та ін.); визначення органів, уповноважених керувати створенням ДПП на рівні регіону та місцевому рівні, визначення їх функцій, повноважень та ступеня відповідальності; максимальне спрощення участі у конкурсі приватного партнера (зменшення регламентних процедур, виконання технічних питань щодо укладення ДПП відповідними підрозділами органів влади); створення інституційних державно-приватних партнерств і розвиток кластерних форм співробітництва; оперативний контроль виконання зобов'язань сторонами ДПП громадськістю.

Прийняття вищевказаних пропозицій дозволить підвищити дієвість правового механізму забезпечення державно-приватного партнерства та сприятиме ефективності реалізації проектів шляхом застосування різних форм ДПП, що дасть позитивні соціально-економічні наслідки (створення додаткових робочих місць, зростання дохідної частини бюджетів різних рівнів, розвиток інфраструктури, надання послуг населенню тощо).

Список використаних джерел

1. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: мировой опыт и перспективы России / [кол. авт.]; под ред. Р. М. Нижегородцева, С. М. Никитенко, Е. В. Гоосен. – Кемерово : ООО "Сибирская издательская группа", 2012. – 482 с.

2. Енциклопедичний словник з державного управління / [кол. авт.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : Вид-во НАДУ, 2010. – 820 с.

3. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління : 2-ге вид., доп. і випр. / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.

4. Мельников С. Б. Механизм управления / С. Б. Мельников // Энциклопедия государственного управления в России : в 2 т. / [кол. авт.]; под общ. ред. В. К. Егорова. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – Т. Г : А–М. – С. 496–497.

5. Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] : Закон України від 01 липня 2010 р. № 2404-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

6. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки [Електронний ресурс]: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. № 739-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-%D1%80>.

7. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О. В. Федорчак // Демократичне врядування : зб. наук. пр. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 1. – Режим доступу : http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.

УДК 351

Кузнякова Т. В., к.держ.упр., ХарPI НАДУ, доц., Харків

МОДЕЛЮВАННЯ ЯК АНАЛІТИЧНИЙ МЕТОД У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Визначено сутність, зміст, значення моделювання як аналітичного методу в державному управлінні.

Ключові слова: державне управління, моделювання, аналітичний метод.

The essence, meaning and contents of modeling as analytical method in state administration are defined.

Keywords: *informative and analytical activity, analytical method, state administration.*

Постановка завдання. Актуальність даної теми як в умовах розвине-ної ринкової, так і перехідної економіки визначається тим, що моделювання є невід'ємною частиною соціального прогнозування, а рівень прогнозування процесів суспільного розвитку обумовлює ефективність планування та управління соціальною та іншими сферами.

Сьогодні Україна вирішує складні внутрішні та зовнішні соціально-політичні, економічні та гуманітарні питання в умовах неоднозначного зовнішнього геополітичного середовища. Відповіді на них повинні даватися швидко в умовах постійного подолання значних інформаційних невизначеностей. Тому й у сучасних реаліях постає проблема розуміння природи інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління як системи. Тобто виникає необхідність створення надійної системи наукового супроводу, зокрема інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління, що дасть змогу вирішувати значний комплекс завдань, а саме:

- аргументувати прийняття державно-управлінських рішень;
- одержувати інформацію, необхідну для визначення цілей і формування завдань державного управління;
- виявляти соціальні резерви та використовувати їх для підвищення ефективності виробництва й управління;
- швидко виходити із кризових і нестандартних ситуацій;
- розробляти концепції, проекти, програми, плани і прогнози;
- удосконалювати організацію і систему управління.

Погоджуємось із Л. Князевою і Є. Тавокіним, які зазначають, що інформаційно-аналітична діяльність повинна забезпечувати можливість: а) одержання регулярної аналітичної й оглядової інформації з найважливіших аспектів зовнішнього управлінського середовища; б) підготовки аналітичних і прогнозних матеріалів з актуальних проблем стану й розвитку управлінського об'єкта; в) розробки ситуаційних моделей вирішення перспективних проблем; г) оперативного одержання оптимального обсягу інформації в непередбачених і надзвичайних ситуаціях [4, с. 7–8].

Аналіз останніх публікацій. Проблема інформаційно-аналітичної діяльності в державному управлінні приділяється значна увага з боку вітчизняних і зарубіжних дослідників. У роботах дослідників далекого зарубіжжя К. Паттона й Д. Савицькі, А. Вілдавські, Д. Гупті, Г. Брувера, П. де Леона, Д. Ліндблома, а також українських і російських учених В. Ребкала, С. Телешуна, В. Тихомирова, С. Туронока, І. Яковлева, О. Котукова та ін. розглядаються важливі аспекти політичного аналізу та інформаційно-аналітичної діяльності в державному управлінні. Разом із тим недостатньо дослідженим є застосування різних методів, зокрема методу моделювання, в державному управлінні.

Постановка проблеми. Метою статті є вивчення практичного значення аналітичного методу моделювання в державному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Сутність інформаційно-аналітичної діяльності в державному управлінні полягає у двох площинах: проблемній, що визначає проблемне поле управління; і методологічній, що відображає інструментарій одержання знання про проблеми і шляхи їх вирішення (рис.).

Метод моделювання є складовою методологічного аспекту інформаційно-аналітичної діяльності, яка допомагає розв'язувати комплекс проблем, що існують в управлінні державою та її інститутами. Моделювання (у широкому сенсі) є основним методом досліджень у всіх галузях знань і науково обґрунтованим методом оцінок характеристик складних систем, що використовуються для прийняття рішень у різних сферах державного управління.

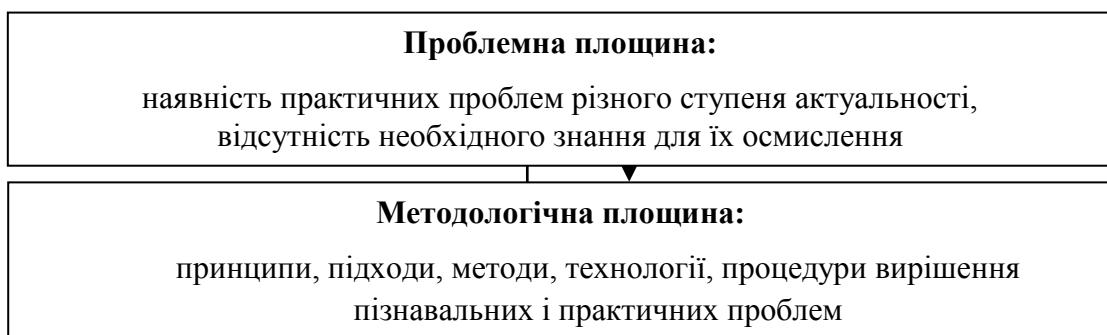


Рис. Двоаспектна проблемно-методологічна природа інформаційно-аналітичної діяльності в державному управлінні

Сьогодні не можна назвати галузь людської діяльності, в якій у тій чи іншій мірі не використовувалися б методи моделювання. Особливо це стосується державно-управлінської сфери, де основними є процеси прийняття рішень на основі одержуваної інформації.

Методологічна основа моделювання. Усе те, на що спрямована людська діяльність, називається об'єктом (лат. *objection* – предмет). Вироблення методології спрямоване на впорядкування, отримання та обробку інформації про об'єкти, які існують поза нашою свідомістю і взаємодіють між собою і зовнішнім середовищем.

У наукових дослідженнях велику роль відіграють гіпотези, тобто певні передбачення, що ґрунтуються на невеликій кількості перевірених даних, спостережень, здогадів. Швидка і повна перевірка висунутих гіпотез може бути проведена в ході спеціально поставленого експерименту. При формулюванні і перевірці правильності гіпотез велике значення як метод судження має аналогія. Узагальнено моделювання можна визначити як метод опосередкованого пізнання, при якому досліджуваний об'єкт-оригінал знаходиться на деякій відстані відповідно до іншого об'єкта-моделі, причому модель здатна в тому чи іншому відношенні заміщати оригінал на деяких стадіях пізнавального процесу. Стадії пізнання, на яких відбувається така заміна, а також форми відповідності моделі і оригіналу можуть бути різними, а саме:

1) моделювання, що полягає в побудові деякої системи-моделі (другої системи), пов'язаної певними співвідношеннями подоби із системою-оригіналом (першою системою), причому в цьому випадку відображення однієї системи через іншу є засобом виявлення залежностей між двома системами, відображеними у співвідношеннях подоби, а не результатом безпосереднього вивчення інформації, що надходить;

2) моделювання як пізнавальний процес, що містить переробку інформації, яка надходить із зовнішнього середовища, в результаті чого у свідомості з'являються образи, які відповідають об'єктам [7].

Моделювання дає можливість досліджувати складні системи, частини яких описані різними математичними методами. Використання моделювання для вивчення соціальних процесів дозволяє виявити таке:

- зовнішні параметри того чи іншого процесу;
- закономірності, які не доступні спостереженню у природних умовах;
- пошук параметрів, що оптимізують протікання процесу, який імітується;
- зв'язок імітованих явищ з тими параметрами, які автоматично задаються програмою тощо.

У широкому сенсі моделювання – багатоплановий метод дослідження, один зі шляхів пізнання. Він передбачає дослідження реально існуючих предметів, явищ, соціальних процесів, органічних і неорганічних систем. А це означає, що сфери застосування моделювання, по суті, необмежені. Ними охоплюються всі процеси.

Моделювання – це специфічне багатофункціональне дослідження. Його головне завдання – відтворити на підставі подібності з існуючим об'єктом інший об'єкт (модель). Модель – це аналог оригіналу. Вона повинна мати схожість з оригіналом, але не повторювати його, оскільки при цьому саме моделювання втрачає сенс. Неприпустимо і довільне моделювання; в цьому випадку воно не дає належного подання про оригінал моделі і також не виконує своєї функції.

Суспільство не може розумно розвиватися, не аналізуючи себе, різні сторони своєї діяльності, не контролюючи себе, не заглядаючи вперед. Але для того щоб цей аналіз був ефективним, він повинен спиратися на точні, об'єктивні дані, тобто необхідна інформаційна база, соціальна інформація. Сукупність проблем, що піддаються кількісному аналізу, може бути формалізована, виражена мовою цифр і оброблена за допомогою математичного моделювання. Але далеко не всі процеси суспільства піддаються кількісному виміру і контролю. Соціальні відносини відрізняються винятковою складністю, в них взаємодіють найрізноманітніші чинники, взаємовплив яких один на одного неоднозначний, варіативний; причинно-наслідковий, їх інтенсивність і характер рухливі і невизначені. До того ж слід ураховувати, що державне управління здійснюється людьми, а вчинки, думки, почуття людей не можуть мати числового відображення. Звідси – об'єктивно необхідними стають різні методи аналізу якісного змісту процесів у державному управлінні. А значить, необхідні і різні моделі, функціями яких є:

- проведення порівняльного аналізу оригіналу і моделі;
- поглиблення пізнання діючих систем, об'єктів; визначення основних параметрів, шляхів подальшого їх удосконалення;
- виявлення якісних характеристик [8].

Моделювання виконує і важливі евристичні функції: виявляє негативні тенденції, визначає позитивні шляхи вирішення проблем, пропонує альтернативні варіанти. Моделювання виступає, таким чином, в єдності з прогнозуванням, будучи його складовою частиною.

Умовно можна виділити кілька *видів (типів) моделей*: пізнавальні, евристичні; моделі майбутнього – прогностичні; моделі бажаного, заданого стану. Проте моделювання складних соціальних проблем поєднує в собі всі три типи моделей та основні їх функції: евристичні, прогностичні, прагматичні. Багато що залежить від мети та способу моделювання, об'єкта, наявної інформації, володіння методикою, рівня компетентності дослідника.

Цілі моделювання. Враховуючи гостроту і складність соціальних процесів, моделювання переслідує такі цілі. З одного боку, відобразити стан проблеми на даний момент; виявити найбільш гострі "критичні" моменти, "вузли" протиріч, з іншого – визначити тенденції розвитку і ті фактори, вплив яких може скорегувати небажаний розвиток; активізувати діяльність державних громадських та інших організацій і осіб у пошуках оптимальних варіантів вирішення соціальних завдань. Модель повинна відповідати таким

вимогам: 1) має бути більш простою, зручною; давати нову інформацію про об'єкт; сприяти вдосконаленню самого об'єкта; 2) повинна сприяти визначенню чи поліпшенню характеристик об'єкта; раціоналізації способів побудови його; управлінню або пізнанню об'єкта.

Отже, правомірно при розробці моделі говорити про її подобу до об'єкта-оригінала, при якому, з одного боку, дотримується жорстка цілеспрямованість, ув'язка її параметрів з очікуваними результатами, а з іншого – забезпечується достатня "свобода" моделі, для того щоб вона була здатною до перетворення залежно від конкретних умов і обставин, могла бути альтернативною, мати в запасі найбільшу кількість варіантів [6].

У цілому модель повинна відповідати таким вимогам: задовольняти вимоги повноти, адекватності та еволюційності. Вона повинна забезпечувати можливість включення досить широкого діапазону змін, доповнень, щоб було можливе послідовне наближення до моделі, що задовольняє дослідника, за точністю відтворення соціального об'єкта, явища, процесу.

Модель повинна відповідати таким вимогам:

- бути досить абстрактною, щоб допускати варіювання великою кількістю змінних, але не настільки абстрактною, щоб виникали сумніви в надійності та практичній корисності отриманих на ній результатів;
- відповідати умовам, що обмежують час розв'язання задачі;
- орієнтуватися на реалізацію за допомогою існуючих можливостей, тобто бути здійсненою на даному рівні розвитку суспільства;
- забезпечувати отримання нової корисної інформації про соціальний об'єкт (явище, процес) у плані поставленої задачі дослідження;
- будуватися з використанням усталеної термінології;
- передбачати можливість перевірки її істинності, повноти відповідності її досліджуваному соціальному об'єкту, явищу, процесу.

Розрізняють моделі матеріальні та ідеальні. Модель є одночасно і засобом, і об'єктом дослідження, який заміняє оригінал [1].

Оцінка моделей. Параметри оцінки моделей можуть бути різними. Один з них – прогресивність моделі, що означає, наскільки вона за рядом моментів є лідируючою. Визначення якості моделі – не таке просте завдання, особливо коли йдеться про моделі соціальної сфери. Прогресивність моделі визначається характеристиками властивостей моделі, що застосована в тій або іншій сфері залежно від цілей і завдань дослідників.

Головними критеріями виступають: новизна відображення (інтуїтивне відображення, якісний опис, наочна імітація, системне відтворення); поширеність – рівень розробленості. Рівень творчого вирішення за допомогою моделі означає ступінь виконання гносеологічної (пізнавальної, пояснювальної) й евристичної (прогностичної, творчої) функцій. Послідовність наростання цих можливостей, тобто творчого рішення, така: визначення (розрізнення, розпізнавання), класифікування відомих фактів, предметів, подій, упорядкування їх і вирішення простих завдань, удосконалення найпрості-

ших модельних уявлень; реалізація гносеологічних і евристичних потенцій розробленої моделі, здійснення наукового прогнозу якісно нових фактів, подій та їх практичного використання.

Рівень використання моделі характеризується такими показниками: визначено мету застосування моделі; поглиблено знання з тих чи інших аспектів застосування моделі в соціальній сфері; використовується в системі наукового знання, в системі підготовки кадрів, у навчальних закладах. Не менш важливим є розгляд *структури* моделей. До структури моделей входять три основних компоненти: сукупність напрямів розвитку об'єкта пізнання; спонукальні сили розвитку; чинники зовнішніх впливів.

При дослідженні важливо зафіксувати ступінь реалізованого впливу всіх основних компонентів на попередньому етапі пізнання об'єкта, що може бути здійснено при ретроспективному аналізі [1].

Розрізняють такі види моделювання:

- концептуальне моделювання, при якому сукупність вже відомих фактів або подань щодо досліджуваного об'єкта або системи тлумачиться з допомогою деяких спеціальних знаків, символів, операцій над ними або за допомогою природної або штучної мов;

- математичне (логіко-математичне) моделювання, яке здійснюється засобами математики логіки;

- імітаційне (програмне) моделювання, при якому логіко-математична модель досліджуваного об'єкта є алгоритмом функціонування об'єкта, реалізованим у вигляді програмного комплексу для комп'ютера;

- структурно-функціональне моделювання, при якому моделями є схеми (блок-схеми), графіки, креслення, діаграми, таблиці, малюнки, доповнені спеціальними правилами їх об'єднання та перетворення;

- фізичне моделювання, при якому модель і модельований об'єкт є реальними об'єктами;

- комп'ютерне (обчислювальне) моделювання, яке проводиться засобами комп'ютерних технологій (засобами обчислювальної техніки).

Наведені види моделювання не є взаємовиключними і можуть застосовуватися при дослідженні складних об'єктів або окремо, або в деякій комбінації.

Моделювання *державно-управлінських процесів* переслідує безліч різних цілей і завдань. Моделювання дозволяє визначити оптимальні розміри, а також передбачити поведінку системи (наприклад, системи соціального захисту сімей з дітьми-інвалідами в умовах ринкових відносин). У процесі моделювання аналізується ряд показників, на підставі аналізу яких приймаються рішення щодо можливості здійснення заходів (економічних, організаційних, духовних тощо); визначаються передбачувані терміни реалізації, їх прогнозне бачення.

Моделювання в державному управлінні – це метод дослідження державно-управлінських явищ і процесів на їх моделях, тобто опосередковане

вивчення державно-управлінських об'єктів, у процесі якого вони відтворюються в допоміжній системі (моделі), яка замінює в пізнавальному процесі оригінал і дозволяє отримувати нове знання про предмет дослідження.

Є два підходи до побудови моделі суспільних процесів: *локальний* і *глобальний*. У локальному випадку розглядають поведінку декількох індивідів (особистостей) або груп і на основі їх локальної взаємодії показується загальний розвиток суспільства. Описуються об'єкти дослідження: людина, сім'я, група. Задаються можливі стани об'єктів, наводяться фактори внутрішнього та зовнішнього впливів і визначаються правила, за якими об'єкти моделювання розвиваються і взаємодіють один з одним і з зовнішнім середовищем.

При глобальному підході розглядається весь соціум (етнос, держава, все людство), досліджуються загальні для всіх характеристики (наприклад, політична система). Як правило, при глобальному підході досліджуються великі проміжки часу (кілька десятків або сотень років), оскільки тоді на динаміці соціуму менше позначається поведінка окремої людини, партії тощо. Для вивчення обирається об'єкт дослідження, виділяється його структура (елементи, функціональні залежності, визначається інтервал часу століття, тисячоліття).

Висновки. За допомогою методу моделювання в державному управлінні передбачаються тенденції і перспективи можливого розвитку держави та її інститутів, об'єктів, суспільних явищ, процесів на основі побудови моделей. У наступних дослідженнях планується дослідити значення різних методів інформаційно-аналітичної діяльності в державному управлінні.

Список використаних джерел

1. Браун М. Пол. Посібник з аналізу державної політики / Пол М. Браун ; [пер. з англ.]. – К. : Основи, 2000. – 243 с.
2. Веймер Девід Л. Аналіз політики: Концепції і практика / Девід Л. Веймер, Ейден Р. Вайнінг; [пер. з англ. І. Дзюба, А. Олійник; наук. ред. О. Кілієвич]. – К. : Основи, 1998. – 654 с.
3. Кальниш Ю. Г. Політична аналітика в державному управлінні: теоретико-методологічні засади : монографія / Ю. Г. Кальниш. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 272 с.
4. Князева Л. В. Информационно-аналитическое обеспечение социального управления / Л. В. Князева, Е. П. Тавокин // Социология власти. – 2005. – № 4. – С. 5–22.
5. Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Леслі А. Пал ; [пер. з англ. І. Дзюба]. – К. : Основи, 1999. – 422 с.
6. Парсонс В. Публічна політика. Вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс; [пер. з англ.]. – К. : ВД Києво-Могилян. акад., 2006. – 520 с.

7. Сурмін Ю. П. Аналітика державного управління: сутність і тенденції розвитку [Електронний ресурс] / Ю. П. Сурмін. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua>.

8. Сурмін Ю. П. Аналітична діяльність у державному управлінні: технологічний аспект / Ю. П. Сурмін // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Дніпропетр. : Вид-во ДФ УАДУ, 2000. – Вип. 3. – С. 27–48.

УДК 351.82:338.431

Майстро С. В., д.держ.упр., проф., НУЦЗУ

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПРОДОВОЛЬЧОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Виокремлено проблемні аспекти та протиріччя державної продовольчої політики в Україні; визначено основні напрями удосконалення механізму формування та реалізації державної продовольчої політики в Україні.

Ключові слова: *державна продовольча політика; механізм державного регулювання; індикативне планування; нетарифне регулювання.*

Problem aspects and contradictions of state food policy in Ukraine are distinguished; basic directions for improving mechanism of formation and realization of state food policy in Ukraine are defined.

Keywords: *state food policy; mechanism of the state regulation; indicative planning; non-tariff regulation.*

Постановка проблеми. Потреба в продуктах харчування є однією з основних фізіологічних потреб людини. Історично виробництво продуктів харчування складало не тільки основу господарської діяльності людей, але й було сферою, що визначала всю соціальну організацію людини. Очевидно, що в цих умовах вкрай необхідними є не тільки спроби зрозуміти причини, які пояснюють нинішній стан та особливості розвитку агропродовольчого сектору національної економіки, а й розробка пропозицій щодо напрямів формування державної продовольчої політики в Україні в сучасних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значна кількість науковців досліджували питання визначення ролі держави щодо продовольчого забезпечення населення. Серед наукових розробок подібного спрямування можна виокремити праці таких учених, як Ю. Білик, В. Власов, Т. Лозинська, П. Саблук та інші [1; 2; 4; 8]. Однак залишаються недостатньо дослідженими і потребують поглибленого вивчення питання визначення напрямів формування державної продовольчої політики в Україні в сучасних умовах.

Постановка завдання. Метою статті є визначення напрямів формування та реалізації державної продовольчої політики в Україні в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Метою державної продовольчої політики в Україні є створення сприятливих умов для економічно вигідного постачання споживачам якісних продовольчих товарів (бажано вітчизняного виробництва) за цінами, які відповідають рівню їх платоспроможного попиту. Очевидно, що відносно продовольчого ринку механізми саморегулювання вільної ринкової економіки не можуть функціонувати достатньо ефективно. Адже виробництво сільськогосподарської продукції – основи продовольчого ринку – характеризується високими виробничими ризиками. Тобто виробництво, разом з іншими чинниками, властивими будь-якій виробничій діяльності, залежить від погодних і кліматичних умов, які практично не піддаються прогнозуванню в довгостроковому й середньостроковому періоді. Сільське господарство, залежне від природних чинників, має яскраво виражений сезонний, циклічний характер виробництва, є більш відсталою в технологічному плані галуззю порівняно з промисловістю. Тому основними завданнями держави щодо реалізації вищенаведеної мети державної продовольчої політики є [3; 5; 6; 7]:

1) досягнення стійкого зростання сільськогосподарського виробництва на основі поліпшення використання ресурсного потенціалу і підвищення ефективності виробництва;

2) стабілізація ринкової кон'юнктури та цінових коливань на сільськогосподарську продукцію та продукти харчування;

3) забезпечення продовольчої безпеки шляхом збільшення експорту продовольчої продукції (забезпечення конкурентоспроможності національних товаровиробників у міжнародному розподілі праці) й зниження (заміщення) імпорту продовольства, яке виробляється (може вироблятися в достатній кількості);

4) наближення рівня споживання населенням продуктів харчування до науково обґрунтованих норм;

5) забезпечення доступності продовольства відповідно до купівельної спроможності населення й забезпечення необхідної якості продуктів харчування.

Сільське господарство України має стати державним пріоритетом у питаннях формування державної продовольчої політики. В умовах посткризового відновлення економіки України необхідно забезпечити базу для стабільного розвитку аграрного виробництва, підвищити його конкурентоспроможність, подолати цінові диспропорції, посилити державну підтримку товаровиробників.

Необхідність збільшення частки вітчизняних товарів на продовольчому ринку очевидна як у контексті забезпечення продовольчої безпеки краї-

ни, так і з погляду наповнення бюджету та підвищення економічного добробуту країни.

Очевидним способом збільшення частки вітчизняного товару на ринку є обмеження імпорту. Проте без стимулювання попиту й підтримки вітчизняного виробництва це не вирішує проблеми (тим більше, що в умовах членства України в СОТ механізми обмеження імпорту продовольства обмежені й можуть вводитися тільки у крайніх випадках і за умов попереднього узгодження з цією організацією). Для збільшення частки вітчизняних товарів необхідно застосування комплексу заходів, які, з одного боку, обмежували б імпорт, а з іншого – створювали б умови для збільшення обсягів вітчизняного виробництва. Саме тому необхідно, щоб вживані заходи не порушували умов конкуренції між виробниками усередині країни та встановлювали конкурентні умови для виробників й імпортерів. Такими заходами мають бути:

1. Заходи з обмеження імпорту: тарифне регулювання, митні збори, індикативні ціни, нетарифне регулювання, квотування та ліцензування імпорту.

2. Заходи зі стимулювання виробництва: адміністративні заходи, міри економічного стимулювання виробництва, товарні та закупівельні інтервенції, податкова політика, пільгове кредитування, політика транспортних тарифів і субсидій.

Продукти харчування відносяться до соціально значущих продуктів, ціни на які не можуть встановлюватися тільки під впливом попиту та пропозиції, що може зробити їх недоступними для більшості населення. Тому разом з ринковими інструментами формування державної продовольчої політики України (через важелі ціни, доходів, інвестицій і т.д.) доцільно застосовувати, за необхідності (у критичних ситуаціях), прямі адміністративні важелі.

Хоча Україна має значні потенційні можливості сприяти міжнародним організаціям у розв'язанні глобальних продовольчих проблем людства, це не повинно негативно відобразитися на внутрішньому продовольчому ринку (неконтрольований експорт стимулює зростання внутрішніх цін на продовольство). Однак уже зараз українці частіше за все купують продукти харчування за світовими цінами, одержуючи значно нижчу зарплату. Тому, наприклад, якби Україна в 2010/2011 маркетинговому році не ввела квотування експорту зерна, масштаби агрофляції в Україні були б катастрофічними, адже квоти убезпечили внутрішній ринок від значного зростання цін на зерно та хлібобулочні вироби.

Надалі запровадження квотування експорту зерна доцільно тільки за умов виникнення загроз продовольчій безпеці країни (про що мають свідчити певні індикатори). Тому забезпечити системність державної продовольчої політики можна при широкому використанні індикативного регулювання, яке допускає відхід від жорсткого директивного управління і перехід на рекомендаційне, дорадче, консультуюче регулювання цієї сфери економіки на основі набору показників-індикаторів. Відтак, індикативне ре-

гулювання національної продовольчої політики – процес формування й подальшого досягнення системи індикаторів, що характеризують її рівень, і встановлення заходів державного впливу з метою досягнення вказаними індикаторами значень, визначених у цілях регулювання. Якщо індикатор виходить за межі встановленого коридору, то це є сигналом для застосування коригуючих управлінських заходів.

Індикативне забезпечення державної продовольчої політики як сукупність процедур узгодження процесів відтворювання реалізується на різних рівнях державного (наддержавного) управління:

- на глобальному рівні – шляхом розробки міжнародними організаціями прогнозів, програм забезпечення глобальної продовольчої безпеки;
- на макроекономічному рівні – шляхом розробки державними органами прогнозів, бюджетних планів і програм розвитку агропродовольчої сфери та напрямів формування державної продовольчої політики;
- на регіональному рівні – шляхом розробки органами державного управління регіональних прогнозів, програм і бюджетних планів розвитку агропродовольчої сфери;
- на мікроекономічному рівні – у вигляді стратегічних планів розвитку підприємств агропродовольчого ринку.

В умовах членства України у СОТ особливої значущості набуває такий напрям державного регулювання як нетарифне регулювання (вимоги технічних регламентів, стандартів, процедур оцінки відповідності) агропродовольчого ринку в контексті підвищення рівня продовольчої безпеки України.

Сертифікація тісно пов'язана з наданням споживачу гарантій щодо відповідності продукції вимогам конкретних стандартів. Проте у міру збільшення кількості національних систем сертифікації усе більше виявляються їх відмінності. У зв'язку з цим змінилася роль сертифікації в міжнародній торгівлі (особливо сільськогосподарською продукцією і продовольством) як технічного бар'єру. Сертифікація перетворилася на спосіб протекціонізму для захисту внутрішнього ринку від проникнення продукції іноземного виробництва. Протекціоністські заходи нерідко пов'язані з ухваленням національних обов'язкових стандартів або технічних регламентів під тиском транснаціональних корпорацій, які беруть активну участь у стандартизації на національному рівні, забезпечуючи головну частину фінансування діяльності національних організацій зі стандартизації, та прагнуть отримати можливість контролю над діяльністю технічних комітетів.

У міжнародній торгівлі склалися жорсткі правила щодо визнання зарубіжного сертифікату на імпорт. Для успішного експорту необхідно отримати сертифікат відповідності авторитетної, визнаної у всіх країнах організації. А для цього потрібен тривалий час і чималі фінансові витрати. Тому проблеми сертифікації та стандартизації можуть бути вирішені лише на рівні відповідних державних органів, а тому повинні стати одним з пріоритетів

у створенні ефективного механізму державного регулювання продовольчої безпеки країни.

Значною проблемою для формування дієвої державної продовольчої політики є значне сезонне коливання цін, особливо на сільськогосподарську продукцію. Одним із напрямів забезпечення саме цієї складової продовольчої безпеки України є державна підтримка формування та розвитку інфраструктури агропродовольчого ринку, основу якої становлять товарні біржі, сільські заготівельні пункти, оптові і роздрібні ринки, аукціони худоби, інформаційно-маркетингова мережа, державна система моніторингу. Важливу роль у підтримці цінової рівноваги на ринку сільськогосподарської продукції має відігравати Аграрний фонд – державна спеціалізована бюджетна установа, уповноважена виконувати товарні та фінансові інтервенційні операції відповідно до Закону України "Про державну підтримку сільського господарства України". Важливим напрямом діяльності Аграрного фонду є також формування державного продовольчого резерву.

Однак поки що діяльність Аграрного фонду, яка має за мету запобігання ускладненням і необґрунтованому зростанню цін на ринках об'єктів державного цінового регулювання, не забезпечує повною мірою цінової стабільності на агропродовольчому ринку України та майже не використовує таких дієвих інструментів державного регулювання, як-от: гарантована купівля надлишків сільськогосподарської продукції за фіксованими цінами, оперативне проведення фінансових і товарних інтервенцій на ринку продовольства через недостатню забезпеченість Аграрного фонду України фінансовими ресурсами.

Створення ефективного механізму реалізації державної продовольчої політики неможливе без відповідного удосконалення системи органів державного управління. Цей процес повинен здійснюватися в комплексі з реформуванням економічних відносин у всіх сферах агропродовольчої сфери.

Проведені дослідження дозволяють стверджувати, що система державного управління у продовольчій сфері України має виконувати основні функції:

- аналізувати загрози й передбачати наслідки нових викликів, тобто чинники небезпеки за всіма складовими продовольчої проблеми;
- розробляти критерії продовольчої безпеки з урахуванням того, що їх порогові значення мають стати основними при розробці стратегії державної продовольчої політики;
- створювати механізми запобігання або амортизації можливих загроз у продовольчій сфері, а у разі факту або неминучості завдання шкоди – застосовувати заходи, які компенсують збиток шляхом, перш за все, відновлення й посилення державного регулювання цією сферою економіки.

При цьому необхідно кардинально змінити зміст державної продовольчої політики: при її розробці перейти від продовольчої політики, що базується суто на протидії системі існуючих загроз (тобто фактично розрахова-

ної на заходи реанімаційного характеру), до формування державної продовольчої політики, що має базуватися на розробці заходів, які активно впливають на комплекс викликів і запобігають їх переростанню в систему неконтрольованих загроз.

Узагальнюючи вищенаведене, доходимо до висновку, що формування та реалізація державної продовольчої політики має відбуватись у таких взаємопов'язаних напрямках:

1. Повна комплексна експертиза всіх чинних законів, підзаконних нормативних актів, постанов та інших управлінських рішень в їх взаємозв'язку для з'ясування взаємної відповідності і спрямованості на зміцнення національної продовольчої безпеки.

2. Організація протидії існуючим видам загроз у продовольчій сфері, яку не можна зводити лише до реальних порушень існуючого законодавства, норм, правил, порогових значень показників, що характеризують небезпеку. Цей напрям обов'язково повинен включати роботу з усунення умов та обставин, які стимулюють подальший розвиток цих небезпек, створених, як правило, колишніми помилками державного і господарського управління.

3. Організація роботи всіх структур державного управління зі зміцнення соціально-економічного потенціалу, тобто нарощування життєзабезпечення суспільства. До цього напрямку також належить робота з відстеження позитивних тенденцій у продовольчій сфері країни, виявлення джерел і чинників розвитку цих тенденцій, умов їх прояву, можливостей розповсюдження.

4. Забезпечення життєдіяльності агропродовольчого комплексу в цілому, тобто створення можливостей майбутнього його розвитку. Що включає, перш за все, безпеку здійснення проектів в агропродовольчій сфері, достовірну оцінку їх ефективності, визначення реальних можливостей концентрації ресурсів і резервів на реалізації кожного проекту, всебічний ситуаційний аналіз проблем, що виникають, і пов'язаний з ними прогноз змін рівня національної продовольчої безпеки у зв'язку з реалізацією проектів, розробку раціональної схеми управління кожним проектом.

Слід також зазначити, що усі наведені напрями формування та реалізації державної продовольчої політики передбачають обов'язковий аналіз умов й обставин виникнення та фактів прояву нових загроз і порушення національних інтересів у цій сфері життєдіяльності суспільства, розробку прогнозу негативних для продовольчої сфери наслідків соціально-економічної трансформації суспільства.

Висновки. Формування та реалізація державної продовольчої політики в Україні в сучасних умовах передбачає: в сільському господарстві – підвищення ефективності виробництва і конкурентоспроможності аграрної продукції; в агропромисловій сфері – підвищення ефективності галузей, пов'язаних із сільським господарством (сільськогосподарське машинобудування, виробництво добрив і засобів захисту рослин тощо); в соціально-економічній сфері – забезпечення гарантованого доступу населення до продуктів харчування

шляхом підвищення його платоспроможності (необхідно, створити умови, коли український споживач стане основним інвестором вітчизняного сільськогосподарства, тобто перетворити внутрішній попит на основний ресурс розвитку аграрної економіки); в зовнішньоекономічній сфері – збільшення експорту продукції з високим рівнем доданої вартості та зниження імпорту продукції, яка в необхідному обсязі виробляється (або може вироблятися) в Україні, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Білик Ю. Д. Продовольча безпека України: стан та перспективи використання потенційних резервів / Ю. Д. Білик // Нова економічна парадигма формування стратегії національної продовольчої безпеки України у XXI столітті. – К. : ІАЕ УААН, 2001. – С. 139–148.
2. Власов В. І. Глобальна продовольча безпека / В. І. Власов. – К. : ІАЕ, 2001. – 506 с.
3. Латинін М. А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання : монографія / М. А. Латинін. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2006. – 320 с.
4. Лозинська Т. М. Національний продовольчий ринок в умовах глобалізації : монографія / Т. М. Лозинська. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2007. – 272 с.
5. Майстро С. В. Національний аграрний ринок в умовах глобалізації: механізм державного регулювання : монографія / С. В. Майстро. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2009. – 240 с.
6. Могильний О. М. Регулювання аграрної сфери / О. М. Могильний. – Ужгород : ІВА, 2005. – 400 с.
7. Пасхавер Б. Й. Продовольча доступність / Б. Й. Пасхавер // Економіка України. – 2001. – № 7. – С. 69–77.
8. Саблук П. Т. Глобалізація і продовольство: монографія / П. Т. Саблук, О. Г. Білорус, В. І. Власов. – К. : ННЦ "ІАЕ", 2008. – 632 с.

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЕКТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Визначено особливості розробки програмних документів та реалізації проектів регіонального розвитку, досліджено організаційний механізм проектної діяльності в органах публічної влади, обґрунтовано три основних рівні організаційної структури управління публічними проектами у сфері регіонального розвитку.

Ключові слова: *регіональний розвиток, проект, програма, механізм управління проектом, організаційний механізм проектного управління.*

The features of developing policy documents and realizing regional development projects are defined, organizational mechanism of project management in organs of public power is studied, three basic levels of organizational structure of public project management in the field of regional development.

Keywords: *regional development, project, program, mechanism of project management, organizational mechanism of project management.*

Постановка проблеми. Аналіз сучасних моделей регіонального розвитку показує, що вони зрештою являють собою взаємодію трьох відмінних технологій: інтелектуальної технології, що відповідає за розробку картини майбутнього, формулювання проблем і пошук найефективніших рішень (стратегічне планування розвитку регіонів та міст); управлінської технології (або технології територіального планування), що забезпечує реалізацію поставлених цілей регіонального розвитку з урахуванням реальних часових, фінансових, організаційних, людських та інших ресурсів; інституціональної (або політичної) технології на рівні державного регулювання регіонального розвитку через реформи та державні й регіональні цільові програми, що забезпечує врахування різноманітних факторів регіонального розвитку у межах країни, узгодження інтересів з цілями та пріоритетами різного рівня, формування консенсусу учасників, забезпечення контролю за виконанням встановлених "правил гри".

Перетинання (у різних формах, залежно від моделі регіональної політики) цих трьох технологій відбувається в процесі розробки програми розвитку регіону чи міста. Найчастіше під цим процесом розуміють складання документу або комплексу документів під назвою "Програма..." з відповідним набором підписів офіційних осіб та печаток державних установ. Як правило, при цьому випускається з виду, що програма – це ще і специфічна форма організації, що потребує відповідних спеціальних організаційних дій. І найчастіше специфіка програмної організації підмінюється організацією

адміністративною, яка в цих випадках не спрацьовує. Адже, специфіку ефективного управління програмами розвитку регіонів і міст визначає їх комплексність, багатогранність, бюджетність та довготривалість. Реалізація програми розвитку регіону – це багаторівнева послідовність робіт, тривалі ланцюги узгоджень, взаємозалежності, складні схеми бюджетування, балансування цілей та перерозподіл ресурсів. Важливо зазначити, що в кінцевому підсумку, для програм регіонального розвитку необхідний специфічний контроль за досягненням задоволеності основного замовника – населення – за очевидними критеріями успішності реалізації регіональної програми: якісне зростання рівня життя населення регіону.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Найяскравішим прикладом використання методології управління державними проектами і програмами є створення колективом авторів (результат сумісної роботи Української асоціації управління проектами та НАЕК "Енергоатом") "Системи прогнозованого активного управління проектами і програмами соціально-економічного розвитку України у сфері освіти, науки та виробництва", що була представлена на здобуття Державної премії України в галузі науки і техніки за 2009 рік [4]. В основу даної системи покладено якісно нову технологію систем проактивного управління проектами і програмами, що суміщає методи і засоби збору, обробки, зберігання та використання інформації як в управлінні проектами державних установ, організацій та підприємства, що функціонують в сферах освіти, науки і виробництва, так і в проектах розвитку цих організацій [5].

Механізми державного управління науково-технічними програмами та проектами соціально-економічного розвитку регіону ретельно досліджені вітчизняним науковцем Є. Морозовим [3], питанням запровадження методології проектного менеджменту в систему муніципального управління присвячено наукові дослідження Ю. Шарова [14; 15], І. Чикаренко [13], П. Цегольник [12], практичні інструменти проектно-орієнтованого управління регіональним та місцевим розвитком розроблено науковою групою під керівництвом В. Рача [6]. Основні аспекти використання органами влади проектного підходу, як одного з інноваційних механізмів державного управління, є об'єктом наукового дослідження О. Федорчак [11]. Європейський досвід територіального планування та проектного розвитку регіону досліджений групою науковців під керівництвом В. Куйбіди [8].

Незважаючи на достатньо розроблену науково-методичну базу проектного управління розвитком регіонів і міст, несистемними є дослідження питання організації проектної діяльності при реалізації програм соціально-економічного розвитку регіонів та державних (регіональних) цільових програм, що безпосередньо впливає на кінцевий результат.

Постановка завдання. Мета статті полягає у дослідженні організаційного механізму проектної діяльності в органах публічної влади у процесі розробки програмних документів та реалізації проектів регіонального розвитку.

Виклад основного матеріалу. Управління проектами/програмами регіонального розвитку як система взаємообумовлених і взаємопов'язаних за ресурсами, термінами і виконавцями заходів, спрямованих на зміну соціально-економічної ситуації за передбаченим станом регіональної системи, припускає:

– одночасну участь в управлінні проектом багатьох дійових осіб: соціальні групи, які є причиною виникнення проблеми (цільові групи); групи, які зазнають негативного впливу зазначеної проблеми (кінцеві користувачі); державні інститути, які розробляють і впроваджують політико-адміністративні інструменти вирішення проблеми (групи політичного впливу); недержавні інститути – комерційні підприємства, громадські та благодійні організації, органи самоорганізації населення, спеціальні фонди, які є інституційними інвесторами – фінансування безпосередньо публічних послуг через публічні проекти (групи громадянського впливу – лобіювання інтересів соціальних груп); партнери по проекту [2];

– мобілізацію та перерозподіл різноманітних ресурсів для реалізації цілей проекту регіонального розвитку за конкретними організаційно-правовими формами та технологіями: соціальне партнерство, соціальне замовлення, соціальне підприємництво, державно-приватне партнерство, фандрайзинг, соціальне страхування, благодійництво, муніципальний грант тощо [1];

– наявність у кожної групи дійових осіб інтересів (суспільних чи приватних, політичних, економічних, соціальних, екологічних тощо), без взаємного узгодження яких взаємодія державних і недержавних інститутів із вирішення суспільно-значимих проблем розвитку регіону приречена на невдачу [9].

Виникає безліч проблем, що потребують узгодження, координації, контролю, делегування повноважень, установавання договірних відносин та інших організаційних дій. Більшість цих дій, а головне, їх технологічні ланцюжки, не є нормативними й ґрунтуються, здебільшого, на суб'єктивно побудованих відносинах. Тільки розробка спеціальних організаційних механізмів, доведених до детальних процедур і закріплених в нормативних актах як обов'язковий принцип, здатна ввести процес управління публічним проектом в режим нормальної організаційної діяльності.

Як організаційна система, проект – це сукупність різних за своєю суттю, конкретних організаційних елементів:

– організаційна структура управляючої підсистеми (статика);
– організація процесу функціонування підсистеми, якою управляють (динаміка);

– організаційна інфраструктура (зв'язок між суб'єктами);

– механізм функціонування (сукупність правил, норм і стандартів)

[10].

Механізм управління проектом – це послідовність взаємопов'язаних дій суб'єктів управління, узгоджених із наявною сукупністю засобів і регламентуючих методів, що забезпечує перетворення вихідних рішень в результат.

Організаційний механізм управління проектами регіонального розвитку – це регламент взаємодії організаційних елементів проекту та процедура прийняття управлінських рішень. Ключовим елементом механізму є чітке визначення цілей і ресурсів кожного організаційного елементу проекту та процедури їх узгодження. Таким чином, організаційний механізм управління – це специфічна управлінська підсистема системи управління проектом регіонального розвитку, що складається з таких елементів:

- цілей, що планується досягти завдяки введенню даного регламенту;
- великої кількості суб'єктів, на яких поширюється дія даного регламенту;
- сукупності норм, правил, обмежень і умов (необхідних і достатніх), що необхідні для досягнення задекларованих цілей;
- великої кількості ресурсів, задіяних у процесі;
- безлічі алгоритмів і процедур (у межах заданих інституціональних і часових обмежень), необхідних для досягнення поставлених цілей.

Організаційний механізм управління проектом регіонального розвитку регламентує:

- організацію структури управляючої системи – правила, організаційно-правові норми і стандарти, що визначають та регулюють структуру управління, обов'язки, права та відповідальність групи управління проектом, організацію процесу їх діяльності;
- організацію процесу функціонування системи, якою управляють – розподіл робіт між виконавцями, ресурсне забезпечення цих робіт, мотивацію та стимулювання працівників;
- організацію специфічної інфраструктури, здатної забезпечити оптимізацію зв'язку між суб'єктами проектної діяльності, та забезпечення ресурсами учасників проектного процесу.

Центральним елементом організаційного механізму управління проектом регіонального розвитку є структура управління.

Успіх реалізації будь-якого проекту, переважно, визначається організаційною структурою управління, яка має виробити комплекс взаємодій, спрямованих на своєчасне та якісне виконання усіх робіт, що передбачає проект. Особливістю проектів регіонального розвитку є те, що їх організаційна структура не обмежується участю замовника-інвестора-виконавця, кредитора, підрядників. Вона більш розгалужена і включає широке коло зацікавлених осіб. Саме тому, важливим в управлінні таким проектом є вибір організаційного рівня планування та управління.

В організаційній структурі управління проектом регіонального розвитку можуть бути виділені три основних рівні.

Перший рівень – організація на стратегічному рівні управління, де формулюються та нормативно визначаються концептуальні засади проекту регіонального розвитку як складової стратегічних та/або програмних документів, основні принципи взаємодії та правила участі різних учасників проекту,

визначаються взаємовідносини на рівні керівного апарату. Щодо проектів регіонального розвитку, організаційна структура стратегічного рівня переважно формується з органів державної влади та управління. На цьому рівні обов'язково має бути визначено адміністративного координатора (відповідального за впровадження проекту) для планування і координації заходів у співробітництві з урядовими структурами, державними установами та органами публічної влади.

Наприклад, Уряд України упродовж 2006–2013 рр. здійснював реалізацію Проекту "Удосконалення системи соціальної допомоги" за підтримки Міжнародного банку реконструкції та розвитку (МБРР) [7]. Основною установою, що впроваджувала цей Проект, було Міністерство праці та соціальної політики України (Мінпраці), яке ініціювало цей проект і розробило його концепцію. На Мінпраці було покладено відповідальність за впровадження Проекту, координацію заходів у рамках Проекту та управління коштами Проекту. Зокрема, Мінпраці відповідало за: координацію діяльності з питань закупівель, використання коштів і підготовку звітності; підтримання зв'язків з МБРР, Держкомстатом України та іншими установами, причетними до Проекту; виконання функцій з управління, моніторингу та звітності в рамках Проекту.

Організаційна структура стратегічного рівня управління формується з державних органів, які здійснюють інституціональну підтримку проекту шляхом впровадження ефективної соціально-економічної та науково-обґрунтованої політики, спрямованої на вирішення проблеми, визначеної даним проектом. На першому рівні має бути сформована група управління проектом, яка відповідає за досягнення стратегічних цілей проекту: куратор проекту, адміністратор проекту, координатори проекту за ключовими напрямками. Також до складу групи управління проектом мають бути включені представники бенефіціарів проекту, наприклад, члени Громадської ради при Кабінеті Міністрів України або при місцевих державних адміністраціях.

Основне завдання стратегічного рівня управління проектом – це розроблення і реалізація стратегії досягнення поставлених цілей. На основі стратегії розробляються плани дій для всіх рівнів управління.

Для реалізації великомасштабних проектів, наприклад, національних, необхідно в структурі державного органу – адміністративного координатора проекту – створити відповідну організаційну структуру групи управління проектом – проектний офіс або офіс проекту. Офіс групи управління проектом – це специфічна інфраструктура, що дозволяє реалізовувати як централізовані, так і децентралізовані функції проекту в межах системи комунікаційних та інформаційних технологій та прийнятих стандартів (Положень). Основне призначення офісу проекту – забезпечення ефективної комунікації між членами групи управління проектом і між групою управління проектом і командою управління проектом (між стратегічним і функціональним рівнем управління).

На першому рівні управління розробляється система стратегічних планів, проектів і програм, на основі яких формулюються ключові завдання для наступного, функціонального рівня управління проектом.

Специфіка публічних проектів у сфері регіонального розвитку полягає в тому, що найчастіше для їх реалізації, необхідним є створення специфічного організаційного механізму взаємозв'язку між рівнями управління – певної організаційно-правової форми інфраструктурного забезпечення управління.

Наприклад, механізм реалізації соціального замовлення. На стратегічному рівні управління проектом (на рівні державних структур чи громадських утворень) розробляється стратегія вирішення проблемної соціальної ситуації. Виконання ключових завдань стратегії потребує об'єднання зусиль державних і недержавних організацій. Для цього проводиться конкурс серед громадських і благодійних організацій, визначається виконавець соціального замовлення та підписується контракт (договір). На контрактній основі громадські організації беруть безпосередню участь у реалізації державних і місцевих соціальних проектів і програм як організаційна структура (команда проекту) на функціональному рівні.

Другий рівень – організація на функціональному/тактичному рівні управління. Цей рівень передбачає відповідальність за досягнення результатів за ключовими етапами реалізації проекту. Це рівень управління, який стосується організаційної системи управління ключовими завданнями (досягнення конкретних цілей) за кожним етапом реалізації. Саме на цьому рівні важливим є визначення організаційної структури команди управління проектом: ієрархія підпорядкованості, виконувані завдання і функції кожного з них.

Реалізація публічних проектів у сфері регіонального розвитку, ініційованих Урядом, відбувається на конкретних територіях, що накладає певні обмеження на загальну координацію і моніторинг Проекту у регіонах. Це обумовлює необхідність створення на функціональному рівні управління проектом, окрім проектної команди, регіональних робочих груп з реалізації проекту – колегіальних органів, які здійснюють загальну координацію та моніторинг Проекту у регіонах України (областях, Києві).

Основне завдання функціонального рівня управління – це реалізація комплексу завдань з розробки основних документів проекту (устав проекту, карта компетенцій, регламент комунікацій, детальний план проекту, план контролювання проекту, бюджет проекту) та контролю за їх виконанням. Для реалізації комплексу завдань відповідно до плану проекту (календарним графіком, бюджетом, вимогами щодо забезпечення якості) здійснюються заходи з організації виконання робіт, розробляються операційні плани, проводиться моніторинг на оцінювання результатів, коригується графік робіт.

Третій рівень організаційної структури управління проектом – операційний – організація виконання робіт. На цьому рівні виконуються операційні плани. Для цього визначається відповідальність за виконання окремих видів робіт, призначаються їх виконавці. Результативність цього рівня

управління безпосередньо залежить від ресурсного забезпечення та ефективного розподілу інформації. Основне завдання операційного рівня – виконання робочих планів згідно з графіком робіт, у межах виділених ресурсів, відповідно до встановлених критеріїв якості.

Висновки. Кожний публічний проект у сфері регіонального розвитку має власну організаційну структуру, яка визначає розподіл відповідальності та повноважень між учасниками проекту, а також обов'язки і відносини звітності, відповідно до життєвого циклу проекту. Організаційна структура проекту обов'язково повинна включати в себе ефективну систему звітності, моніторингу ходу виконання проекту та систему прийняття рішень. Специфіка проектів/ програм регіонального розвитку полягає в тому, що найчастіше для їх реалізації, необхідним є створення специфічного організаційного механізму взаємозв'язку між рівнями управління – певної організаційно-правової форми інфраструктурного забезпечення управління.

Подальших наукових досліджень потребує питання щодо налагодження ефективної взаємодії між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, місцевою державною адміністрацією, органом місцевого самоврядування стосовно розробки та реалізації проектів регіонального розвитку.

Список використаних джерел

1. Безверхнюк Т. М. Методологічні підходи щодо визначення ресурсів управління розвитком регіонів // Основи регіонального управління в Україні : підручник / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого – К. : Вид-во НАДУ, 2012. – С. 203–215.

2. Безверхнюк Т. М. Управління соціальними проектами: оцінка ризиків і аналіз зацікавлених сторін / Т. М. Безверхнюк, І. А. Сенча, Т. В. Сивак, А. О. Левицький // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – К. : Вид-во НАДУ, 2013. – № 4. – С. 17–23.

3. Вісящев В. А. Організаційний механізм державного управління програмами та проектами соціально-економічного та науково-технічного розвитку регіону / В. А. Вісящев, Є. Л. Морозов // Менеджер. – 2004. – № 2. – С. 25–29.

4. Грамоткин И. Управление проектами как инструмент социально-экономического развития Украины / И. Грамоткин // Зеркало недели. – 2009. – № 40. – 17–23 октября.

5. Креативные технологии управления проектами и программами : монография / С. Д. Бушуев, Н. С. Бушуева, И. А. Бабаев. – К. : Саммит-Книга, 2010. – 768 с.

6. Практичні інструменти регіонального та місцевого розвитку : навч. посіб. / [кол.авт.] ; за заг. ред. В. А. Рача. – Луганськ : Віртуальна реальність, 2007. – 156 с.

7. Про реалізацію спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку Проекту "Удосконалення системи соціальної допомоги" [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 20 червня 2006 р. № 842. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.

8. Регіональний розвиток і просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи / В. С. Куйбіда, В. А. Негода, В. В. Толкованов. – К. : Вид-во "Крамар", 2009. – 170 с.

9. Сивак Т. В. Консолідація дійових осіб публічної політики в процесі реалізації соціального проекту [Електронний ресурс] / Т. В. Сивак // Теоретичні та прикладні питання державотворення : зб.наук.пр. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2014. – Вип. 14. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2014_14/zmist/R_1/03%20Suvak.pdf.

10. Технологія управління соціальними проектами : монографія / [кол. авт.] / за заг. ред. Т.М. Безверхнюк. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – 351 с.

11. Федорчак О. В. Проектний підхід як інноваційний механізм державного управління [Електронний ресурс] / О. В. Федорчак // Державне управління: теорія та практика : зб.наук.пр. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – Вип. 1. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.

12. Цегольник П. А. Технологія управління проектами в державному управлінні : потенціал застосування та шляхи підготовки фахівців / П. А. Цегольник // Вісник Української академії державного управління при Президенті України : зб.наук.пр. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – Вип. 3. – С. 346–353.

13. Чикаренко І. Сутність і характерні особливості муніципальних проектів розвитку / І. Чикаренко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук.пр. – Дніпропетр. : Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 4. – С. 253–259.

14. Шаров Ю. П. Основи цілепокладання в проектно-орієнтованій системі стратегічного планування муніципального розвитку / Ю. Шаров, І. Чикаренко // Актуальні проблеми державного управління. – Дніпропетр. : Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 3. – С. 223–228.

15. Шаров Ю. П. Оцінка суспільної корисності муніципальних інвестиційних проектів / Ю. П. Шаров // Вісник Української академії державного управління при Президенті України : зб.наук.пр. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – Вип. 2. – С. 78–85.

Ревенко О. В., к.е.н., доц., ХНЕУ ім. С. Кузнеця, м. Харків

ПОДАТКОВА СИСТЕМА ЯК ЗАСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Досліджено особливості перетворення податкової системи держави з урахуванням її впливу на ефективність стратегічної і тактичної податкової політики держави в сучасних умовах.

Ключові слова: *податкова система, податкова політика держави, реформування податкової системи, ефективність податкової політики.*

Features of the state tax system transformation are researched taking into account its influence on efficiency of state strategic and tactical tax policy in modern conditions.

Keywords: *tax system, state tax policy, tax system reforming, tax policy efficiency.*

Постановка проблеми. Усвідомлення необхідності підвищення національної конкурентоспроможності України в сучасних умовах обумовлює актуальність пошуку шляхів ефективної реалізації державного регулювання соціально-економічних процесів та зовнішньоекономічних зв'язків, особливо роль в якому відіграє податкова політика, що набуває особливого значення в умовах кризи та інтеграційних процесів. За умов прийняття Україною рішення щодо певної моделі інтеграції слід зазначити особливу важливість адаптації податкового законодавства до вимог ЄС, оскільки податки, зокрема непрямі, можуть обмежити вільний рух товарів і послуг в рамках внутрішнього ринку. А отже, неминучими будуть і зміни у податковій системі. Науковий підхід до побудови раціональної системи оподаткування передбачає, по-перше, системність, по-друге, встановлення її основоутворюючої бази і, по-третє, формування правової бази. Потреба системності полягає в тому, що всі податки повинні бути взаємопов'язані, органічно доповнювати один одного, не вступати у протиріччя із системою оподаткування в цілому і з окремими її елементами. Основоутворюючою базою побудови податкової системи є обсяг бюджетних видатків, оскільки саме податки є засобом виконання державою своїх функцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми реформування податкової системи країни та забезпечення ефективності податкової політики досліджувались у роботах В. Барішнікова, В. Вишневського, О. Воронкової, О. Долгого, Н. Зікуна, Ю. Іванова, І. Майбурова, А. Соколовської, В. Фесюніна та ін. Проте в сучасних умовах реформування виникають нові проблеми, що вимагають вдосконалених підходів до оцінки ефективності податкової політики. Одночасно у вітчизняній науковій літературі не виста-

чає комплексного аналізу характеру взаємного впливу змін податкової системи та податкової політики держави з урахуванням специфіки антикризового управління та інтеграційних процесів.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження напрямів перетворення податкової системи держави з урахуванням її впливу на механізм забезпечення ефективності стратегічної і тактичної податкової політики держави в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. У процесі дослідження напрямів змін податкової системи держави необхідно розглядати їх доцільність через призму можливих та наявних наслідків податкових реформ. Незважаючи на різноманітність існуючих у світі податкових систем, існує ряд проблемних питань, які завжди виникають при структурній побудові податкової системи, - це податкове навантаження та реакція економічних суб'єктів на зміни у податковій сфері. В науці та практиці у зв'язку з цим продовжується пошук методичних підходів до обґрунтування доцільності застосування певних інструментів податкового регулювання і дослідження їх впливу на соціально-економічні процеси у країні.

Так, були намагання пошуку оптимального розміру податкових ставок та оцінки справедливості оподаткування. Основною тезою було те, що довгостроковим наслідком зниження податкових ставок має стати не зростання бюджетного дефіциту, а його скорочення. Такі закономірності були математично досліджені і представлені як ефект А. Лаффера [1]. Як показують дослідження останніх десятиліть, положення кривої Лаффера є спірними, а гіпотеза про існування оптимальної ставки податку – не підтвердженою в умовах реальної економіки. Слід також зазначити, що закономірності Лаффера не носять загального характеру, але мають місце за певних умов. Головний її недолік – зумовленість типу залежності доходів бюджету від рівня оподаткування, оскільки вони можуть змінюватися залежно від специфіки податкової політики окремої країни, податкової культури і відповідальності, розміру і структури державного сектору, життєвого циклу економіки та ін. Але у попередніх висновках цю криву можна використовувати для візуалізації залежності між податковими ставками та державними доходами від оподаткування.

Що ж до справедливості оподаткування, яку доцільно визначати за змін елементів податкової системи за допомогою кривої Лоренца, то податок вважається справедливим, якщо ступінь нерівності в розподілі відповідної змінної в постподатковій ситуації виявиться менше тієї, котра спостерігалася у доподатковій ситуації. Тобто можна провести своєрідну паралель між податковими надходженнями до бюджету держави і сумарною величиною платників податків. На основі цієї кривої розраховується так званий коефіцієнт Джині, який демонструє ступінь економічної нерівності доходів у державі. Однак застосування даного коефіцієнта також має недоліки, особливо при взаємному перетині двох кривих різного розподілу.

Отже, при формулюванні основних положень податкової політики виникає проблема вирішення конфлікту інтересів (наприклад, між державою і платником податків), оскільки найчастіше поліпшення положення однієї групи відносин відбувається за рахунок погіршення іншої. Дійсне поліпшення умов існування можливе лише тоді, коли певні заходи (зміни, реформи) підвищують добробут всіх, або коли добробут інших поліпшується, а інших не погіршується (Парето-оптимум). Але Парето-оптимальність – це теоретичний образ, в реальних умовах за рахунок обмеженої конкуренції, у т. ч. податкової, впливу зовнішніх факторів, посилення невизначеності вільна дія ринкових сил, як правило, не забезпечує такого використання ресурсів. Поняття вигоди і справедливості в оподаткуванні є відносним: те, що здається справедливим для одного платника, виглядає протилежним для іншого. Взагалі не існує податкової системи, котра б задовольняла усіх платників податків і державу в цілому одночасно. Отже, суб'єктивний фактор є дуже важливим, тому при побудові податкової системи і зміні положень податкової політики вкрай необхідно враховувати ментальність, психологічні аспекти реакції суспільства на впроваджені зміни.

Сучасні податкові системи країн мають досить складну структуру, яка включає в себе різні види податків. Різновидність форм податків пов'язана з необхідністю врахування розбіжностей у платоспроможності економічних суб'єктів, полегшення психологічної та соціальної напруги від оподаткування в цілому, врахування різноманітності форм доходів, впливу на споживання і нагромадження. Зрозуміти більш глибоко проблеми, що існують у податковій системі та податковій політиці держави, можна не тільки на основі аналізу динаміки її макроекономічних показників, а й за позиціонуванням серед інших країн світу (наприклад, на основі міжнародного рейтингу глобальної конкурентоспроможності).

За результатами міжнародних рейтингів за період 2013–2014 рр. Україна зайняла 84-е місце зі 148 країн за конкурентоспроможністю, а також 145-е і 126-е за обсягом і ефективністю та рівнем оподаткування відповідно [9]. Динаміка податкових факторів у рейтингу 15 проблемних для ведення бізнесу в Україні за період 2004–2014 рр. наведено у табл. 1. Як виявляється (табл. 1), для України за досліджуваний період спостерігалась більша проблемність податкового регулювання, аніж податкових ставок, – виключенням є тільки 2008–2009 рр. Цікавим є також той факт, що 2004–2008 та 2011–2013 рр. обидва фактори визначались як найбільш проблемні для ведення бізнесу. В той час коли за період 2008–2011 рр. та у 2014 р. тільки один з податкових факторів входив до п'ятірки найпроблемніших. В 2013–2014 рр. дещо знизилась проблемність податкового регулювання (з 3-го до 4-го місця), а також сприйняття розміру ставок податків (6-те місце). Цікавим є той факт, що при цьому знову на 1-ше місце з 2012 р. по 2014 р. для бізнесу піднялась проблема доступу до фінансування (на другому – коруп-

ція), що й ускладнює сплату податків в умовах дефіциту обігових коштів та низької прибутковості.

Таблиця 1

Податкові фактори в рейтингу проблемних для ведення бізнесу в Україні та тип розвитку економіки

Фактори	Ранжування факторів за роками							
	2004 – 2005 рр.	2007 – 2008 рр.	2008 – 2009 рр.	2009 – 2010 рр.	2010 – 2011 рр.	2011 – 2012 рр.	2012 – 2013 рр.	2013 – 2014 рр.
Податкове регулювання	1	4	7	4	4	2	3	4
Ставки податків	3	5	3	8	8	5	4	6
Тип розвитку економіки	Перехідні з 1-ї на 2-гу стадію	Перехідні з 1-ї на 2-гу стадію	Стадія 2: орієнтовані на ефективність	Стадія 2: орієнтовані на ефективність	Перехідні з 1-ї на 2-гу стадію	Перехідні з 1-ї на 2-гу стадію	Стадія 2: орієнтовані на ефективність	Стадія 2: орієнтовані на ефективність

* складено за матеріалами the Global Competitiveness Report (Світовий економічний форум, Женева, Швейцарія) [5 – 9]

Негативну динаміку мали й податкові показники, які увійшли до складу глобального індексу конкурентоспроможності (табл. 2), а саме: обсяг та ефективність оподаткування знизився у 2011–2012 рр. на 13 сходинок, загальний рівень оподаткування у відсотках до доходу на 11 сходинок (порівняно з 2009–2010 рр.). Дещо змінилась ситуація у 2012–2013 рр. (табл. 2) перший показник в рейтингу покращився, піднявшись на 2 позиції, а от другий ще погіршився, досягши 120-го місця. Положення України за цими показниками у 2013–2014 рр. ще послабшало, досягши найгірших сходинок за період 2009–2014 рр.: обсяг та ефективність оподаткування знизився на 6 сходинок, загальний рівень оподаткування у відсотках до доходу – теж на 6 сходинок, і все це за загального зниження глобального індексу конкурентоспроможності – на 11 сходинок (порівняно з 2012–2013 рр.). Це підтверджує існуючу думку про наявні проблеми у податковій сфері, що в повній мірі в Україні поки що не вирішені в ході податкової реформи, основними етапами якої стали прийняття Податкового кодексу та реформування системи контролюючих органів у сфері оподаткування. Величезні ризики притаманні й сучасному етапу реформування, особливо зважаючи на загальний занепад економіки окремих регіонів країни та хаотичність самих реформувальних заходів.

Складові розвитку податкової системи України в рейтингу
конкурентоспроможності країн світу

Показники	Ранжування факторів за роками					Зміна показника (+/-)			
	2009 – 2010 (t ₁)	2010 – 2011 (t ₂)	2011 – 2012 (t ₃)	2012 – 2013 (t ₄)	2013 – 2014 (t ₅)	(t ₂)/ (t ₁)	(t ₃)/ (t ₂)	(t ₄)/ (t ₃)	(t ₅)/ (t ₄)
Конкурентоспроможність країни	82/133	89/139	82/142	73/144	84/148	+7	-7	-9	+11
Обсяг і ефективність оподаткування	128	136	141	139	145	+8	+5	-2	+6
Загальний рівень оподаткування (% доходу)	106	113	117	120	126	+7	+4	+3	+6

* складено за матеріалами the Global Competitiveness Report (Світовий економічний форум, Женева, Швейцарія) [5 – 9]

Відтак, стає очевидним, що при будь-яких змінах у податковій політиці потрібно аналізувати відповідність податкової системи та її потенціалу таким змінам. Також необхідно враховувати умови реалізації подібних перетворень. Так, зокрема, на різних стадіях життєвого циклу економіки можуть застосовуватися принципово відмінні інструменти податкового регулювання, змінюватися пріоритети розвитку, виникати різноманітні відносини й обов'язки країни в міжнародному просторі. Як правило, на стадії економічного спаду повинні застосовуватися інструменти зниження ставок податків і податкового стимулювання, на стадії розвитку – адресне податкове стимулювання, а також можливе точкове застосування елементів стримування. Що стосується стадії зрілості (у т.ч. фази пікового розвитку), то тут переважними будуть інструменти стримування, щоб уникнути (або мінімізувати наслідки) "перегріву економіки".

Також важливим критерієм ефективності податкової системи є її витратність. У теорії оподаткування в цьому контексті мова йде про необхідність економії трансакційних витрат, тобто про витрати експлуатації певної економічної системи [3, с. 66]. Трансакційні витрати оподаткування включають:

- 1) витрати інституціоналізації (витрати на розробку і впровадження інституційних основ оподаткування);
- 2) витрати стягування податків;
- 3) витрати щодо забезпечення дотримання правил (витрати на податковий контроль і примушення до виконання податкових правил).

Як показує практика, найважливішими шляхами зниження витрат, пов'язаних із функціонуванням механізму оподаткування, є поліпшення адміністрування податків і скорочення ухилення від оподаткування. Величину

подібних витрат слід також прогнозувати при змінах у податковій політиці, особливо стратегічного характеру. Приклад останніх перетворень, що стали наслідком політичних реформ 2014 р., чітко доводить непомірність трансакційних витрат оподаткування при такій наявній бюджетній кризі, особливо за умов масштабних, іноді непослідовних, змін, зокрема системи контролюючих органів та податкового механізму. Саме в цих рішеннях, особливо враховуючи специфіку інтеграційних процесів, лівову частку займає стратегічна складова, яка матиме вплив на досить тривалий час не тільки на бюджетну ефективність, а й на соціальну (соціальна напруга, податкова дисципліна, податкова культура тощо). Специфіку впливу стратегічної та тактичної державної податкової політики на податкову політику зображено на рис. 1.



Рис. 1. Специфіка рішень у рамках стратегічної та тактичної державної податкової політики та їх вплив на податкову систему (складено за [4, с. 55])

Отже, зв'язок між податковою політикою та податковою системою можна беззаперечно обґрунтувати, виходячи з того, що податкова система й оподаткування виступають як об'єкт податкової політики.

Процеси вдосконалення та реформування податкової системи мають характерні відмінності: "по-перше, процес вдосконалення характеризується безперервністю – скільки часу існують податкові системи різних країн, стільки вони і удосконалюються, на відміну від реформування – дискретного процесу, що має певний часовий проміжок"; по-друге, вдосконалення характеризується зміною окремих елементів, в той час як ознака реформи – проведення принципових перетворень податкової системи [2, с. 66].

Прикладами управлінських рішень стратегічного характеру є такі: підвищення фіскальної ефективності податків; посилення регуляційного потенціалу податкової системи; підвищення податкової конкурентоспроможності національної економіки; інтеграція української податкової системи в міжнародні податкові відносини; підвищення податкової культури і посилення податкової дисципліни; підвищення ефективності податкового менеджменту та ін.

Управлінські рішення тактичного характеру стосуються забезпечення достатнього обсягу податкових надходжень в бюджети всіх рівнів за рахунок збалансованої бюджетної політики; вдосконалення інституційного середовища оподаткування; поетапного зниження податкового навантаження; поліпшення системи адміністрування; створення єдиних правил контролю за сплатою податків; реформування системи податкових органів; автоматизації процесів оподаткування на основі сучасних технологій та ін.

Наведемо приклад напрямів дослідження доцільності податкового реформування в рамках стратегічної податкової політики, оскільки зосередимо увагу на інтеграційних умовах та необхідності підвищення податкової конкурентоспроможності України. Так, в сучасних умовах протікання інтеграційних процесів доцільність відповідного перетворення податкової системи слід розглядати також через призму податково-бюджетних факторів у регіональному аспекті з урахуванням зміни конкурентоспроможності (рис. 2).

Отже, будь-які зміни стосовно податково-бюджетних факторів конкурентоспроможності (системи оподаткування, податково-бюджетної ефективності та особливостей реалізації менеджменту у податкових органах), особливо в умовах проходження інтеграційних процесів, необхідно здійснювати тільки з урахуванням наслідків їх дії на конкурентоспроможність регіону. До того ж, чергове реформування податкової системи України відбувається у складних умовах. Правове регулювання оподаткування в державі сьогодні є далеким від досконалості.

Досліджуючи вплив державної податкової політики стратегічного характеру на податкову систему, слід розуміти, що в результаті її реалізації матимемо довгострокові наслідки, в окремих випадках навіть незворотні; при цьому такі дії потребуватимуть значних витрат часу та коштів на перетворення податкової системи держави шляхом її реформування.

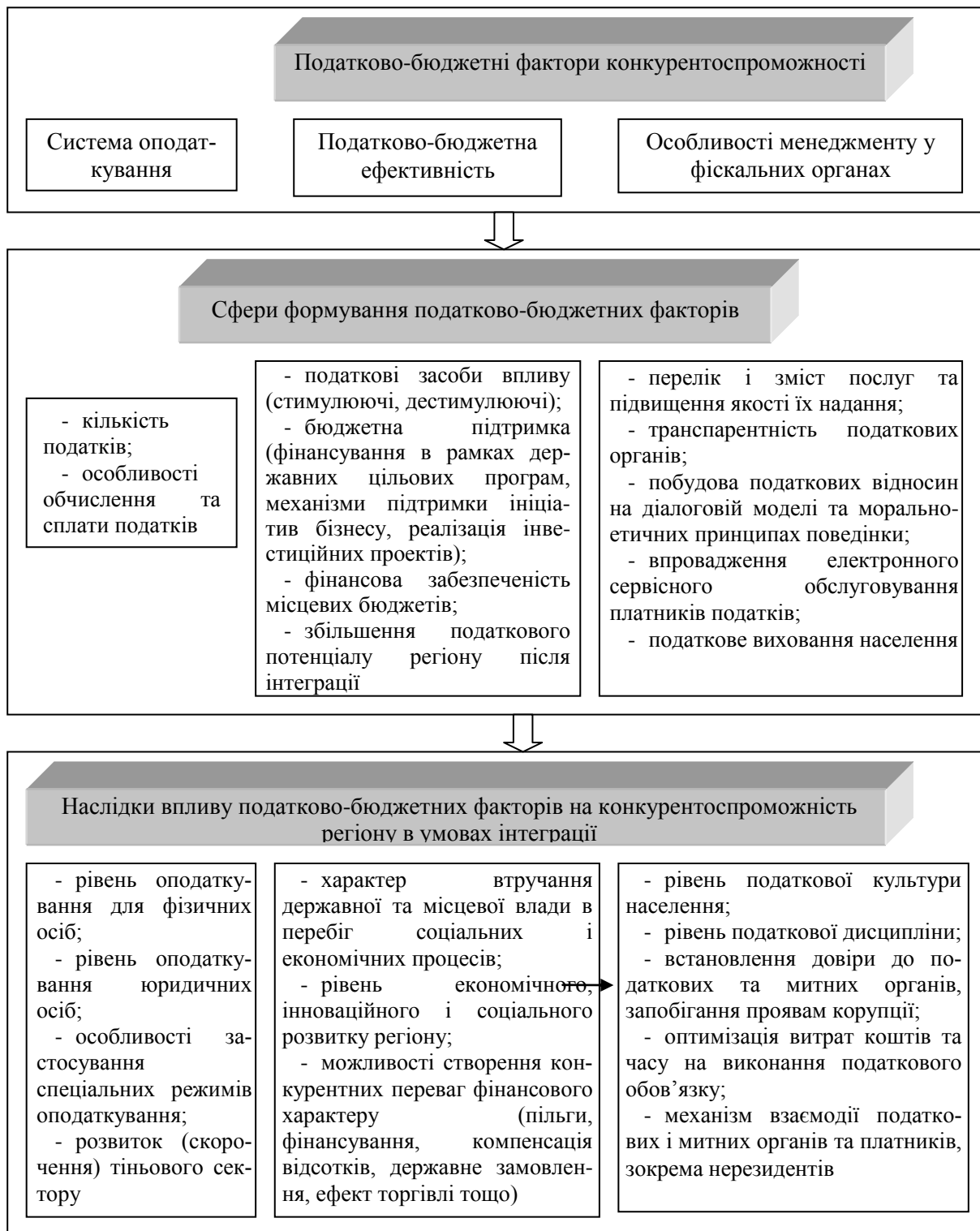


Рис. 2. Види та особливості впливу податково-бюджетних факторів на конкурентоспроможність регіону в умовах інтеграції

Як правило, потреба у податкових реформах виникає як реакція на нові потреби соціально-економічного розвитку та нового курсу податкової політики держави. Зважаючи на це, логічним буде проводити таку політику вива-

жено, послідовно, з урахуванням особливостей еволюції податкової системи певної держави.

Якщо ж аналізувати вплив тактичної податкової політики, то її наслідком будуть точкові зміни окремих елементів податкової системи, які спрямовані на поліпшення останньої. Тож очевидно, що ефективною така політика буде за умов її підпорядкованості і несуперечності стратегічним рішенням.

Висновки. Через затяжну кризу та неефективний посткризовий період, характерними рисами яких був істотний спад виробництва ВВП і національного доходу при загальному падінні обсягу товарної продукції і послуг, деформуючий вплив інфляційних процесів на грошовий і кредитний обіг, стрімке соціальне розшарування населення та посилення соціальної напруги, податкова система має набути стабільності і зняти багато протиріч та складностей при побудові податкових відносин. При виборі напрямів реформування податкової системи завжди проблемним залишається питання визначення чіткої концепції побудови системи оподаткування. Це стосується співвідношення підсистем оподаткування юридичних і фізичних осіб, складу податків, співвідношення прямих і непрямих податків, визначення об'єктів оподаткування і джерел сплати податків, рівня податкових ставок і принципів їх диференціації, напрямів та умов надання податкових пільг. Особливої уваги потребують процеси оцінювання доцільності та ефективності впроваджуваних змін, як з боку теоретичних концепцій (закономірностей Лаффера та Лоренца), так і практики (трансакційних витрат і позиції держави у глобальному просторі).

Список використаних джерел

1. Налоги и налогообложение / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской. – СПб. : ПИТЕР, 2000. – 544 с.
2. Податкова політика: теорія, методологія, інструментарій : навч. посіб. / під ред. Іванова Ю.Б., Майбурова І.А. – Х. : ВД "ІНЖЕК", 2010. – 492 с.
3. Эрроу Кеннет Дж. Возможности и пределы рынка как механизма распределения ресурсов / Кеннет Дж. Эрроу // THESIS. – 1993. – Вып. 2. – С. 66.
4. Налоговый менеджмент. Продвинутый курс : учебник для магистрантов, обучающихся по программам направления "Финансы и кредит" / под ред. И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2014. – 559 с.
5. The Global Competitiveness Report 2009–2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.weforum.org>.
6. The Global Competitiveness Report 2010–2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.weforum.org>.

7. The Global Competitiveness Report 2011–2012. [Электронный ресурс].
– Режим доступа: <http://www.weforum.org>.
8. The Global Competitiveness Report 2012–2013. [Электронный ресурс]
.– Режим доступа: <http://www.weforum.org>.
9. The Global Competitiveness Report 2013–2014. [Электронный ресурс].
– Режим доступа: <http://www.weforum.org>.

УДК 340.134:005.92:004.63(477)

*Бухтатий О. Є., к.держ.упр., Адміністрація Президента України, м. Київ
Радченко О. В., д.держ.упр., проф., ІПДУМС НАДУ, м. Київ*

ЕВОЛЮЦІЯ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

Здійснено хронологічний аналіз етапів формування українського законодавства про електронне урядування та визначено механізм реального запровадження в Україні елементів електронного уряду.

Ключові слова: *електронний документ, електронне урядування, електронний цифровий підпис.*

The chronological analysis of the formation stages for Ukrainian legislation on e-government is conducted in the article and the mechanism for real e-government implementation in Ukraine is determined.

Keywords: *e-document, e-government, e-digital signature.*

Постановка проблеми. У контексті євроінтеграції України актуалізується проблема вивчення досвіду становлення інформаційного суспільства у країнах-членах ЄС, а також імплементації норм правових актів ЄС в інформаційне законодавство України. У переліку пріоритетів стратегічного розвитку України особливе місце займають питання захисту прав, свобод і безпеки громадян в інформаційній сфері, відмова від ідей тотального інформаційного контролю та розвиток інноваційних галузей економіки, зокрема вітчизняної індустрії інформаційних технологій, надання послуг та виробництво програмної продукції.

За часів незалежності України галузь інформаційних технологій розвивалася практично без підтримки з боку держави, роль якої переважно зводилася до збору статистичних відомостей, які часто не відображали реального стану справ. Основний комплекс переваг інформаційних технологій практично не застосовується в системі державного управління, взаємовідносини державних органів відбуваються у формі "паперових" комунікацій, що не відповідає ані сучасним викликам, ані потребам суспільства.

Саме тому актуальність дослідження полягає у необхідності з'ясування природи і причин невдач вищих органів державної влади у сфері впровадження електронного урядування та пошуку механізмів підвищення ефективності системи державного управління, зокрема шляхом удосконалення системи та структури органів виконавчої влади, підвищення якості державних послуг, широкого запровадження елементів електронного урядування.

Аналіз досліджень і публікацій показує, що проблематиці електронних технологій як фактору суспільних перетворень присвятила свої роботи ціла плеяда українських науковців та державних діячів: С. Гнатюк, С. Дзюба, Д. Дубов, Т. Ісакова, М. Ожеван, В. Семеновенко, А. Семенченко, І. Рубан та ін. Зокрема автори наголошують, що у сфері управління вертикально-орієнтовані структури поступаються місцем горизонтальним і ситуативно-мережевим, а на зміну лінійним кібернетичним методам "наукового управління" приходять нелінійні синергетичні методи, що базуються на дерегулюванні, самоуправлінні, самопроектуванні тощо [3, с. 25].

Постановка завдання. Метою дослідження є аналіз хронології етапів формування українського законодавства про електронне урядування та визначення механізму підвищення ефективності системи державного управління, зокрема шляхом удосконалення системи та структури органів виконавчої влади, реального запровадження елементів електронного уряду.

Виклад основного матеріалу. У 2013 р. за результатами міжнародних досліджень рейтинги України за окремими індексами, що стосуються впровадження інформаційно-комунікаційних технологій, становили неприпустимо низькі показники, за яких вірогідність успішного впровадження електронного урядування є досить малоюмовірною. А саме: індекс технологічної готовності 2011–2012 (*WEF Technological Readiness Index*) – 82-ге місце із 142 держав; індекс мережевої готовності 2011 – 2012 (*WEF Networked Readiness Index*) – 75-те місце із 142 держав; готовність уряду (*Government readiness*) – 122-те місце із 138 держав; використання урядом інформаційно-комунікаційних технологій (*Government usage*) – 75-те місце із 138 держав; рейтинг за електронною готовністю 2010 (*EIU eReadiness Ranking*) – 64-те місце із 70 держав; індекс електронного уряду ООН 2012 (*UN e-Government Index*) – 68-ме місце із 193 держав [32]. Водночас належне урядування на нинішньому етапі розвитку державного управління та сучасних інформаційних технологій неможливе без ефективних і дієвих інструментів електронного урядування, що не лише автоматизують класичні державні послуги, а й суттєво трансформують саму систему державного управління, сприяють посиленню його прозорості, зменшують потенційний корупційний складник.

Зазначимо, що у редакції 1992 р. Закону України "Про інформацію" поняття "електронне урядування" не згадується взагалі. Лише в 2011 р. у новій редакції Закону України "Про інформацію" питання розвитку електронного урядування було визначено одним із основних напрямів державної інформаційної політики [8].

Аналіз законодавчої бази показує, що перша спроба активізації державних органів у питаннях впровадження електронного урядування можна датувати 2003–2004 рр. Так, зокрема, 5 травня 2003 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 259-р було затверджено Концепцію формування системи національних електронних інформаційних ресурсів. Державному комітету зв'язку та інформатизації України у тримісячний термін доручалося

розробити заходи на виконання зазначеної Концепції. Уперше було законодавчо визначено, що система національних ресурсів – це організована за єдиною технологією сукупність національних ресурсів, необхідних для розв'язання завдань соціально-економічного розвитку держави та внесених до Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів. У результаті реалізації Концепції очікувалося досягти: прискорення впровадження "електронного урядування", підвищення прозорості та відкритості роботи органів державної влади; підвищення рівня інформаційної безпеки держави; розвитку і гармонізації нормативно-правової бази, пов'язаної з ресурсами, з міжнародним правом; підвищення рівня інформаційної культури та загального освітнього рівня населення [16].

22 травня 2003 р. Законом України "Про електронні документи та електронний документообіг" встановлено основні організаційно-правові засади електронного документообігу та використання електронних документів [12].

Цього ж дня з прийняттям Закону України "Про електронний цифровий підпис" визначено правовий статус електронного цифрового підпису та законодавчо врегульовано відносини, що виникають при використанні електронного цифрового підпису [11].

Загалом відносини, пов'язані з електронним документообігом та використанням електронних документів, регулюються Конституцією України, Цивільним кодексом України, законами України "Про інформацію", "Про захист інформації в автоматизованих системах", "Про державну таємницю", "Про телекомунікації", "Про обов'язковий примірник документів", "Про Національний архівний фонд та архівні установи" тощо.

Аналіз підзаконних актів показує, що майже рік знадобився Уряду України та відповідним центральним органам виконавчої влади для розроблення і прийняття відповідних підзаконних актів. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 26 травня 2004 р. № 680 затверджено Порядок засвідчення наявності електронного документа (електронних даних) на певний момент часу.

Крім того, були прийняті постанови Кабінету Міністрів України: "Про затвердження Порядку акредитації центру сертифікації ключів" (від 13 липня 2004 р. № 903), "Про затвердження Положення про центральний засвідчувальний орган" (від 28 жовтня 2004 р. № 1451), "Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності" (від 28 жовтня 2004 р. № 1452), "Про затвердження Порядку обов'язкової передачі документованої інформації" (від 28 жовтня 2004 р.), "Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади" (від 28 жовтня 2004 р.).

На виконання останньої постанови наказом Державного комітету архівів України від 25 квітня 2005 р. затверджено Порядок зберігання електронних документів в архівних установах [21]. Водночас, відбувалися зміни у

системі центральних органів виконавчої влади, на які покладались функції з інформатизації та впровадження електронного урядування. Так, Указом Президента України від 27 серпня 2004 р. ліквідовано Держкомзв'язку та покладено його функції на Міністерство транспорту та зв'язку України. Насамперед це стосувалося забезпечення координації діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної зі створенням та інтеграцією електронних інформаційних систем і ресурсів в Єдиний веб-портал органів виконавчої влади та наданням інформаційних та інших послуг через електронну інформаційну систему "Електронний Уряд".

Другим етапом, на нашу думку, потрібно вважати період 2007–2010 рр. Основні стратегічні цілі розвитку інформаційного суспільства в Україні були визначені Законом України "Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки". Зокрема це стосується використання ІКТ для вдосконалення державного управління, відносин між державою і громадянами, становлення електронних форм взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами. Цими засадами визнавалося за необхідне здійснення законодавчого забезпечення розвитку інформаційного суспільства, а саме: "підготувати та внести зміни до законодавства з питань інформатизації, зокрема з урахуванням вимог щодо: надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним та фізичним особам інформаційних послуг з використанням мережі Інтернет; запровадження електронного документообігу та електронного цифрового підпису" [26].

26 березня 2008 р. рішенням Уряду на базі управління інформатизації Державного департаменту з питань зв'язку та інформатизації, що ліквідувався, утворено Державний комітет інформатизації України як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України через Міністра транспорту та зв'язку.

Зазначимо, що з 1998 року інформатизація України мала відбуватися відповідно до Національної програми інформатизації, згідно з якою затверджувались завдання. Водночас, у положеннях Закону України "Про Національну програму інформатизації" (від 04 лютого 1998 р.) не згадується про електронне урядування. І лише через десять років у переліку завдань Національної програми інформатизації, визначених на 2008 р., є завдання Держкомінформатизації щодо розроблення методичної і методологічної бази з питань електронних форм взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами, які полягають у розробленні й затвердженні: переліку базових адміністративних послуг, що надаються органами виконавчої влади через Інтернет (офіційні веб-сайти), у т.ч. з використанням електронного цифрового підпису; загальних вимог щодо надання адміністративних послуг через Інтернет; регламенту обміну інформацією між органами виконавчої влади під час надання адміністративних послуг через Інтернет; технічних умов на створення системи

обміну документами між органами виконавчої влади під час надання адміністративних послуг через Інтернет; рекомендацій щодо розроблення (адаптації) стандартів надання адміністративних послуг через Інтернет. Крім того, було визначено за необхідне створення інфраструктури системи електронного цифрового підпису, до яких віднесено типові регламенти, технологічні схеми та технічні специфікації для системи електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису. Державному комітету інформатизації України доручалося розробити проект концепції впровадження електронного урядування з урахуванням результатів аналізу досвіду іноземних держав [18].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 вересня 2009 р. № 1087-р "Деякі питання організації електронного документообігу та звітності" міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади було поставлено завдання розмістити у місячний строк на власних веб-сайтах електронні форми звітних документів, що подаються суб'єктами господарювання, та забезпечити їх постійне оновлення; Держкомінформатизації та Держспецзв'язку у тримісячний строк розробити і подати проект Концепції Закону України "Про інформаційну систему "Електронний Уряд" на розгляд Кабінетові Міністрів України.

У 2010 р. Урядом підтримано пропозицію Державного комітету інформатизації щодо реалізації у 2010 р. пілотного проекту впровадження технологій електронного урядування в органах державної влади та органах місцевого самоврядування (далі – пілотний проект), з метою створення організаційно-правових, науково-технічних та фінансово-економічних умов для розвитку інформаційного суспільства [6], який реалізовувався у Дніпропетровській області. Державному комітету інформатизації доручено подати до кінця 2010 р. Кабінетові Міністрів України проекти нормативно-правових актів щодо поширення досвіду реалізації пілотного проекту, впровадження в органах державної влади та органах місцевого самоврядування технологій електронного урядування. На виконання зазначеного акта Дніпропетровською облдержадміністрацією прийнято розпорядження від 18 листопада 2010 року "Про організацію регіонального інформаційно-ресурсного центру при Дніпропетровській облдержадміністрації "Відкрита влада".

13 грудня 2010 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України схвалено Концепцію розвитку електронного урядування в Україні. Цим актом у практику вітчизняної юриспруденції було введено визначення "електронне урядування" – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян. Крім того, зазначалося, що головною складовою електронного урядування є електронний уряд, який розглядається як "єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформацій-

ної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання" [30]. Державний комітет інформатизації вкотре було реорганізовано – спочатку у Державний комітет України з питань науки, інновацій та інформатизації, а з 9 грудня 2010 р. в Державне агентство України з питань науки, інновацій та інформатизації.

Очевидно, що впровадження електронного урядування передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх взаємодію з громадянами та суб'єктами господарювання шляхом надання доступу до державних інформаційних ресурсів, можливості отримувати електронні адміністративні послуги, звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням Інтернету. Основними принципами електронного урядування є: прозорість і відкритість; конфіденційність та інформаційна безпека; єдині технічні стандарти і взаємна сумісність; орієнтованість на інтереси і потреби споживачів послуг.

Починаючи з 2010 р. концепція визначала три етапи реалізації. Зокрема на третьому етапі – у 2014–2015 рр. – передбачалося створити: об'єднані веб-портали органів виконавчої влади, призначені для проведення відповідних трансакцій; єдину інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру органів державної влади та органів місцевого самоврядування; Єдиний веб-портал електронного урядування як єдине місце доступу до всіх видів електронних послуг для громадян та суб'єктів господарювання з урахуванням потреб громадян і функціональних аспектів; Національний депозитарій електронних інформаційних ресурсів.

Водночас, потрібно наголосити на відсутності єдиного бачення і розуміння суті й мети електронного урядування на різних щаблях влади, про що свідчить неузгодженість у прийнятих нормативно-правових актах та інших урядових документах. Так, у Посланні Президента України до Верховної Ради України 2011 р. було наголошено на необхідності завершенні "формування нормативно-правової бази електронного урядування. Насамперед, має бути прийнята відповідна Концепція (яка на той час була вже прийнята!- авт.) та план заходів з її реалізації, на основі яких може бути розпочато процес втілення ідеї електронного урядування. Зокрема необхідно запровадити електронний документообіг та електронний цифровий підпис в органах державної влади, а також практику надання державних послуг в електронній формі" [4].

Крім того, викликають подив і положення на той час "головного реформаторського документа" – Національного плану дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава", затвердженого Президентом України, яким визначалися завдання щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні, зокрема стосовно побу-

дови протягом року основних системоутворюючих елементів системи "Електронний Уряд".

Затвердженим Урядом Планом заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні було визначено 16 завдань, реалізація яких мала завершитися у 2014–2015 рр., а саме: створити інтерактивну систему проведення оцінки електронної готовності України; забезпечити нормативне врегулювання питання створення єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури органів державної влади та органів місцевого самоврядування; забезпечити координацію діяльності щодо підвищення рівня професійної компетентності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з питань впровадження електронного урядування; забезпечити розвиток та стандартизацію інфраструктури відкритих ключів та надання послуг електронного цифрового підпису; забезпечити впровадження в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування типових організаційно-технічних рішень у сфері електронного урядування, зокрема розробити регламенти взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів органів виконавчої влади з інформаційною системою електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів; забезпечити впровадження комплексної системи захисту інформації в системі електронної взаємодії органів виконавчої влади; забезпечити підключення до системи електронної взаємодії органів виконавчої влади систем електронного документообігу обласних, Київської міської держадміністрацій [19].

Відзначимо, що Наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 20 жовтня 2011 р. були затверджені Вимоги до форматів даних електронного документообігу в органах державної влади [7]. Цей документ було розроблено відповідно до ст. 9 Закону України "Про електронні документи та електронний документообіг" (2003 р.). Найбільш амбітними були завдання, визначені у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 р. "Питання впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади", згідно з якими Секретаріатові Кабінету Міністрів України разом з Державним агентством з питань науки, інновацій та інформатизації слід було забезпечити надсилання центральним органам виконавчої влади листів та інших документів, які створені у Секретаріаті Кабінету Міністрів України і не містять інформації з обмеженим доступом, протягом I кварталу 2012 р. одночасно у паперовій та електронній формі через систему, а з 1 квітня 2012 р. виключно в електронній формі через систему з використанням електронного цифрового підпису; створення документів постійного зберігання мало здійснюватись одночасно у паперовій та електронній формі [5].

Зазначимо, що в Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" було включено розділ "Розбудова електронного урядування", який визначав визначені такі завдання: реалізація системи електронної взаємодії державних баз даних;

схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних баз даних; видання Кабінетом Міністрів України актів з питань функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних баз даних; внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України щодо врегулювання питань роботи інформаційної системи електронної взаємодії державних баз даних; впровадження інформаційної системи електронної взаємодії державних баз даних.

Крім того, у жовтні 2012 р. мав завершитися процес забезпечення електронної взаємодії між центральними органами виконавчої влади та обласними, державними адміністраціями [24].

У тому ж 2012 р. Указом Президента України "Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації" визначалася необхідність розвитку механізмів електронного урядування та електронної демократії [28].

Розглядаючи проблемні питання впровадження електронного урядування, слід звернути увагу на питання фінансового забезпечення. Зокрема 14 березня 2012 р. Урядом затверджено порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для створення електронної інформаційної системи "Електронний Уряд" та автоматизованої системи "Єдине вікно подання електронної звітності". Цей Порядок визначав механізм використання 50 млн грн, передбачених у державному бюджеті за бюджетною програмою "Національна програма інформатизації, створення електронної інформаційної системи "Електронний Уряд", створення автоматизованої системи "Єдине вікно подання електронної звітності". Бюджетні кошти спрямовувалися на: створення складових інформаційної системи "Електронний Уряд", а саме на: адміністрування та забезпечення функціонування системи електронної взаємодії органів виконавчої влади; забезпечення функціонування єдиного інформаційного веб-ресурсу звернень громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; створення, впровадження та забезпечення функціонування системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів; створення автоматизованої системи "Єдине вікно подання електронної звітності"; розроблення нормативно-технічної документації щодо створення, впровадження та забезпечення функціонування інформаційних систем органів виконавчої влади [20].

Зазначимо, що у 2013 р. в Щорічному посланні Президента України стверджувалось, що "у 2012 р. Україна здійснила низку заходів, спрямованих і на впровадження принципів інформаційного суспільства загалом, і на розвиток електронного урядування як одного з його головних компонентів. Передусім ідеться про розроблену Державним агентством з питань науки, інновацій та інформатизації України "Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні", в якій розбудова електронного урядування визначена однією зі стратегічних цілей. Важливим є той факт, що вказаний документ було створено за участю представників громадянського суспільства та нау-

ковців. Суттєві зрушення спостерігаються і в упровадженні сучасних форм ведення електронного документообігу. Майже всі відомства до кінця 2012 р. вже були підключені до системи електронної взаємодії; також було створено технологічні умови для роботи держчиновників із листами, електронними документами, постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України, які не містять інформації з обмеженим доступом" [10]. Водночас в Україні склалися, зокрема, такі умови для якісних змін у сфері інформатизації: державні органи майже у повному обсязі забезпечені обчислювальною технікою і базовим програмним забезпеченням; було вжито заходів до створення телекомунікаційної інфраструктури для забезпечення діяльності державних органів, зокрема для підключення до Інтернету всіх центральних органів виконавчої влади та переважної більшості їх територіальних органів; впроваджено значну кількість комплексних інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем, у т.ч. систем відомчого електронного документообігу, автоматизації типової діяльності (кадровий та бухгалтерський облік, інші облікові функції) та систем підтримки прийняття управлінських рішень; у переважної більшості державних службовців сформовані базові навички використання інформаційних технологій.

5 вересня 2012 р. Урядом України схвалено Концепцію створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, якою Державному агентству з питань науки, інновацій та інформатизації разом з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади доручалося розробити та подати в місячний строк Кабінетові Міністрів України план заходів щодо реалізації Концепції. Цим актом визначено, що головною складовою електронного урядування повинна стати система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів.

28 листопада 2012 р. запроваджено Національну систему індикаторів розвитку інформаційного суспільства, серед яких є індикатор – "рівень розвитку електронного урядування" [13].

Дорученням Президента України 7 грудня 2012 р. Кабінету Міністрів України ставилося завдання до 1 лютого 2013 р. забезпечити розроблення і затвердження державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 р., передбачивши, зокрема, заходи зі створення та забезпечення функціонування: системи електронної міжвідомчої взаємодії; Єдиного державного порталу адміністративних послуг; системи інформаційної підтримки надання адміністративних послуг (цілодобова Урядова телефонна довідка). Вищим керівництвом держави визнавалося, що єдина інфраструктура міжвідомчої інформаційної взаємодії державних органів і суб'єктів господарювання із застосуванням інформаційних технологій не створена, при цьому Єдиний веб-портал органів виконавчої влади, який повинен бути основою інтегро-

ваної системи "Електронний Уряд", виконує переважно презентаційну та інформаційну функції.

Головною причиною такого стану справ визнавалася невизначеність правових засад та організаційно-технічних рішень щодо забезпечення впровадження електронного урядування, відсутність єдиного підходу до застосування інструментів і механізмів організації та координації діяльності державних органів у сфері інформатизації. Основними причинами виникнення проблеми було визнано: використання електронних інформаційних систем і баз даних державних органів, взаємодія яких з ресурсами інших державних органів не була передбачена під час їх проектування; відсутність системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, впровадження та функціонування якої забезпечує створення, використання, обмін і збереження інформації.

Наказом Міністерства освіти і науки України від 6 вересня 2013 року затверджено Методику формування індикаторів розвитку інформаційного суспільства, якою запропоновано рівень розвитку електронного урядування визначати на основі детального аналізу сайтів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх інформативності та корисності з точки зору одержання необхідних даних, документів, реалізації адміністративних послуг, простоти цього процесу, наявності інтернет-приймальень, наявності науково-дослідних програм у сфері ІТ по регіонах тощо (табл. 1).

Рішенням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, 13 грудня 2012 р. схвалено Вимоги до єдиної інформаційно-комунікаційної платформи органів державної влади, метою якої є побудова базової інфраструктури електронного урядування.

Таблиця 1

Співвідношення якісних і кількісних оцінок національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства [17]

Контрольні показники та індикатори розвитку інформаційного суспільства	Кількісна оцінка
Дуже низький	0,05
Низький	0,15
Середній	0,45
Високий	0,7
Дуже високий	0,9

Національний план дій на 2013 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" містив розділ "Електронне урядування", основні положення якого наведені у табл. 2.

Удосконалення законодавства у сфері електронного урядування

Мета	Завдання
Удосконалення законодавства у сфері інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ)	<p>Розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проект Закону України щодо впорядкування розроблення та реалізації ІКТ-проектів, передбачивши:</p> <ul style="list-style-type: none"> – визначення загальних правил розроблення та впровадження ІКТ-проектів; – чітке розмежування повноважень державних органів щодо реалізації механізмів впровадження ІКТ-проектів в органах державної влади; – визнання такими, що втратили чинність, Законів України "Про Концепцію Національної програми інформатизації" та "Про Національну програму інформатизації"
	<p>Розроблення та ухвалення Кабінетом Міністрів України Концепції використання інформаційних технологій в органах державної влади, передбачивши:</p> <ul style="list-style-type: none"> – принципи впровадження інформаційних систем в органах державної влади; – врегулювання питання стандартизації програмного та апаратного забезпечення, що використовується органами державної влади; – правила розміщення інформації на офіційних сайтах органів державної влади
	<p>– розроблення та затвердження Кабінетом Міністрів України нової редакції Плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні</p>
Удосконалення державного регулювання та контролю за додержанням законодавства про електронний цифровий підпис	<p>Внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України про внесення змін до Закону України "Про електронний цифровий підпис", а саме:</p> <ul style="list-style-type: none"> – строк проведення акредитації центрів сертифікації ключів, термін дії свідоцтв про таку акредитацію, процедуру акредитації центрів сертифікації ключів, створюваних органами державної влади; – здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері послуг електронного цифрового підпису
	<p>Видання Кабінетом Міністрів України акта про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України, в т.ч. до Порядку засвідчення наявності електронного документа</p>
	<p>Видання Кабінетом Міністрів України акта щодо програмного документа із стандартизації інфраструктури відкритих ключів та надання послуг електронного цифрового підпису</p>

Наказом Міністерства юстиції України від 10 квітня 2013 р. затверджено Концепцію реформування законодавства у сфері використання інфраструктури відкритих ключів та надання електронних довірчих послуг, якою визначалося: визнання юридичної значущості отриманих кваліфікованих електронних довірчих послуг та забезпечення належної довіри фізичних та юридичних осіб до таких послуг, і, як наслідок, їх активне впровадження та використання; використання всіх можливостей інфраструктури відкритих ключів, її стандартизації та розбудови електронних довірчих послуг для здійснення ефективного електронного урядування, у т.ч. надання адміністративних послуг в електронному вигляді, запровадження електронного нотаріату, масове використання електронного документообігу, подальший інтенсивний розвиток електронного судочинства, електронних закупівель,

електронного архіву тощо; визнання в Україні іноземних кваліфікованих сертифікатів відкритих ключів і кваліфікованого електронного підпису, що забезпечить активний розвиток транскордонного співробітництва та інтеграцію України у світовий електронний інформаційний простір [15].

15 травня 2013 р. Кабінетом Міністрів України схвалено Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні, відповідно до якої було визначено, що уповільнено та недостатньо координується процес впровадження електронного урядування, і наголошувалось на існуванні на вже "традиційних" причин, а саме: результати розроблення і впровадження на замовлення державних органів інформаційно-комунікаційних технологій не завжди мають системний характер; відсутній системний підхід до впровадження електронного документообігу; не забезпечене надходження та постійне архівне зберігання електронних документів з електронним цифровим підписом; низьким є рівень комп'ютерної грамотності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; органи місцевого самоврядування порівняно з центральними органами виконавчої влади мають значно нижчий рівень інформаційно-технологічного забезпечення адміністративно-управлінських процесів; зберігається цифрова нерівність у використанні інформаційно-комунікаційних технологій. Цим документом визначалися контрольні показники та індикатори розвитку інформаційного суспільства, які у 2015 р. передбачають суттєве підвищення позицій України у міжнародному рейтингу інформатизації (табл. 3).

Таблиця 3

Контрольні показники та індикатори розвитку інформаційного суспільства

Найменування індексу	2015 р.	2020 р.
Глобальний індекс конкурентоспроможності (<i>WEF Global Competitiveness Index</i>)	65-те місце	50-те місце
Індекс технологічної готовності (<i>WEF Technological Readiness Index</i>)	65-те місце	50-те місце
Індекс мережевої готовності (<i>WEF Networked Readiness Index</i>)	65-те місце	60 місце
Готовність уряду (<i>Government readiness</i>)	90-те місце	60-те місце
Використання урядом інформаційно-комунікаційних технологій (<i>Government usage</i>)	65-те місце	55-те місце
Частка користувачів Інтернетом, %	50	75
Частка електронного документообігу між органами державної влади в загальному обсязі документообігу, %	50	75
Показник охоплення населення цифровим наземним ефірним телерадіомовленням, у т.ч. телебаченням високої чіткості, %	50	100

21 листопада 2013 р. Кабінетом Міністрів України утворено Міжгалузеву раду з питань розвитку електронного урядування [9], основним завдан-

ням якої є підготовка та подання Уряду України пропозицій щодо реалізації державної політики з питань розвитку електронного урядування та інтеграції України до глобального інформаційного простору. Але перераховані вище заходи не забезпечили виконання завдань, про що свідчать результати парламентських слухань на тему: "Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні" 3 липня 2014 року. У Рекомендаціях Кабінету Міністрів України ставилося завдання до 1 грудня 2014 р. проінформувати Верховну Раду України про стан її реалізації, зокрема стосовно: розроблення проекту Закону України про внесення змін до Закону України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики", спрямованого на розвиток інформаційного суспільства; розроблення оновленої концепції державної інформаційної політики України; підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України загальнодержавної програми розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2016–2020 рр.; розробка державної програми впровадження інформаційних комунікаційних технологій (ІКТ) як мотиваційної бази їх розвитку та перетворення в один з головних чинників зростання інноваційного, соціально-економічного та культурно-освітнього потенціалу держави в умовах інформаційного суспільства [27].

Постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2014 р. № 255 Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації перейменовано у Державне агентство з питань електронного урядування, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення формування державної політики у сфері інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства [1].

Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року" визначено пріоритетні напрями розвитку регіонів, зокрема щодо підвищення ефективності діяльності місцевих держадміністрацій, удосконалення взаємовідносин між місцевими держадміністраціями та фізичними і юридичними особами шляхом упровадження системи електронного урядування [14].

Здійснений хронологічний та контентний аналіз нормативно-правової бази становлення і впровадження в Україні електронного урядування дає підстави зробити висновки щодо їх фрагментарності та хаотичності. Впровадження інформаційних технологій у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, рівень якого є незначним, у більшості випадків не має системного характеру. Державними органами проводиться робота з опрацювання документів переважно у паперовому вигляді, що значно ускладнює оперативне вжиття заходів для вирішення проблемних пи-

тань, своєчасне надання адміністративних послуг та інформації з питань діяльності державних органів.

Однак чинні нормативно-правові акти, незважаючи на їх певну декларативність, створюють правові підстави для широкого використання в державному управлінні ІТ-технологій, електронного документообігу та електронної взаємодії органів державної влади. Разом з тим вони залишаються невідповідними реальним потребам громадян: замість використання ІТ-технологій для спрощення процедур надання адміністративних послуг, державні органи лише імітують процеси впровадження принципів електронного урядування.

Фактично розпочавшись десятиріччя тому, цей процес впровадження електронного урядування й досі знаходиться на стадії "організаційного періоду". Всі законодавчі рішення про перехід на електронні документи з "1-го числа N-го місяця N-го року" залишаються популістськими та не мають шансів на практичну реалізацію. Процес впровадження електронного урядування повинен розпочатися на найвищому рівні виконавчої влади – у Будинку Уряду, де має бути створено перший електронний документ, на який буде накладено електронну резолюцію Прем'єр-міністра України. Парадоксально, але найбільшою проблемою у цій сфері є надмірна затеоретизованість, загальність та непослідовність. Відсутнє уявлення та розуміння природи електронного урядування, електронної демократії. Перший крок до їх реального впровадження – електронного документообігу гальмується насамперед на рівні вищого органу в системі органів виконавчої влади – Кабінету Міністрів України.

Висновки. Існує необхідність у розробленні в електронному вигляді та прийнятті розпорядження Кабінету Міністрів України. Зазначеним актом мають бути визначені завдання міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади щодо впровадження електронного документообігу та відповідного звітування в електронній формі про отримані результати, на основі яких здійснюватимуться подальші дослідження та вироблятимуться пропозиції щодо впровадження в Україні системи електронного урядування.

Список використаних джерел

1. Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2014 р. № 255 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 59. – ст. 1597.
2. Деякі питання організації електронного документообігу та звітності: розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 вересня 2009 р. № 1087-р // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 171.
3. Інформаційні технології як фактор суспільних перетворень в Україні: зб. аналіт. доп. / М. А. Ожеван, С. Л. Гнатюк, Т. О. Ісакова; за заг. ред. Д. В. Дубова. – К.: Вид-во НІСД, 2011. – 96 с.

4. Модернізація України – наш стратегічний вибір : Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : Вид-во НІСД, 2011. – 416 с.

5. Питання впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 р. № 1363-р // Офіційний вісник України. – 2012. – № 5. – ст. 180.

6. Питання реалізації пілотного проекту впровадження технологій електронного урядування. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 березня 2010 р. № 360-р // Офіційний вісник України. – 2010. – ст. 806.

7. Про вимоги до форматів даних електронного документообігу в органах державної влади. Формат електронного повідомлення [Електронний ресурс] : наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 20 жовтня 2011 р. № 1207. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

8. Про внесення змін до Закону України "Про інформацію" : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2938-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – ст. 445.

9. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 14 січня 2009 р. № 4 : постанова Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2013 р. № 855 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 92. – ст. 3399.

10. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році : щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : Вид-во НІСД, 2013. – 576 с.

11. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22 травня 2003 р. № 852-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – ст. 1175

12. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22 травня 2003 р. № 851-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – ст. 1174.

13. Про запровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства : постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2012 р. № 1134 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 93. – ст. 3782.

14. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 70. – ст. 1966.

15. Про затвердження Концепції реформування законодавства у сфері використання інфраструктури відкритих ключів та надання електронних довірчих послуг [Електронний ресурс] : наказ Міністерства юстиції України від 10 квітня 2013 р. № 668/5. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v668>.

16. Про затвердження Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 травня 2003 р. № 259-р // Офіційний вісник України. – 2003. – № 18–19. – ст. 864.

17. Про затвердження Методики формування індикаторів розвитку інформаційного суспільства : наказ Міністерства освіти і науки України від 6 вересня 2013 р. № 1271 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 76. – ст. 2850.

18. Про затвердження переліку завдань (проектів) Національної програми інформатизації на 2008 рік, їх державних замовників та обсягів фінансування : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2008 р. № 1211-р // Офіційний вісник України. – 2008. – № 70. – ст. 2366.

19. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2011 р. № 1014-р // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 200.

20. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для створення електронної інформаційної системи "Електронний Уряд" та автоматизованої системи "Єдине вікно подання електронної звітності" : постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2012 р. № 236 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 23. – ст. 881.

21. Про затвердження Порядку зберігання електронних документів в архівних установах : наказ Державного комітету архівів України від 25 квітня 2005 р. № 49 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 23. – ст. 1324.

22. Про затвердження Порядку роботи з електронними документами у діловодстві та їх підготовки до передавання на архівне зберігання [Електронний ресурс] : проект наказу Міністерства юстиції України. – Режим доступу : http://www.archives.gov.ua/Problems/Elektronni_dok_poryadok.pdf.

23. Про Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" : Указ Президента України від 27 квітня 2011 р. № 504 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 33. – ст. 1375.

24. Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" : Указ Президента України від 12 березня 2012 р. № 187 // Офіційний вісник Президента України. – 2012. – № 10 – ст. 245.

25. Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" : Указ Президента України від 12 березня 2013 р. № 128/2013 // Офіційний вісник Президента України. – 2013. – № 7. – ст. 249.

26. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки : Закон України 9 січня 2007 р. № 537-V // Офіційний вісник України. – 2007. – № 8. – ст. 273.

27. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні" : постанова Верховної Ради України від 3 липня 2014 р. № 1565-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014 – № 33. – ст. 1163.

28. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 26. – ст. 966.

29. Про схвалення Вимог до єдиної інформаційно-комунікаційної платформи органів державної влади : рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації від 13 грудня 2012 р. № 657 // Бюлетень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації. – 2012. – № 12.

30. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р // Офіційний вісник України. – 2010. – № 97. – ст. 3443.

31. Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2012 р. № 634-р // Офіційний вісник України. – 2012. – № 67. – ст. 2753.

32. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р // Офіційний вісник України. – 2013. – № 44. – ст. 1581.

Слагін В. П., д.держ.упр., проф., ХарPI НАДУ, м. Харків

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ПЕРЕТВОРЕННЯ ЯК ОСНОВА ЕФЕКТИВНОГО РОЗВИТКУ ГОЛОВНИХ РЕСУРСНИХ СФЕР ДЕРЖАВИ

На основі положень теорії інституціональних матриць опрацьовані напрями реалізації структурних перетворень головних ресурсних сфер держави шляхом модифікації базових інститутів суспільства, уведено поняття "інституціональний потенціал" соціального інституту.

Ключові слова: *інституціональні перетворення, соціальний інститут, модифікація, трансакція, трансплантація.*

Based on the theory of institutional matrices an author has worked out the ways of structural reforms implementation in main resource areas of the state by modifying the basic society institutions, the concept "institutional capacity" of social institution has been introduced as well.

Keywords: *institutional transformation, social institution, modification, transaction, transplantation.*

Постановка проблеми. Сучасні державні інститути є результатом багатовікової еволюції формальних та неформальних соціальних відносин у суспільстві. Механізми інституціонального розвитку у першу чергу передбачають генерування інновацій, відбір ефективних інститутів та їх поширення шляхом трансакцій. Широкомасштабні реформи, проведені у десятках країн усіх регіонів світу, значною мірою базувалися на ідеї прискорення економічного розвитку саме шляхом запозичення та упровадження різноманітних новітніх інститутів. Сьогодні в Україні в період активізації процесів європейської інтеграції набувають виняткового значення теоретичні дослідження у сфері інституціональних перетворень головних ресурсних сфер держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій у сфері теорій інституціональних матриць Т. Веблена, Д. Коммонса, У. Митчела, Д. Норта, що розвивають сучасні уявлення про суспільство як соціальну систему, дають можливість визначити спектр можливих траєкторій його подальшого розвитку згідно з універсальними законами соціально-економічного розвитку.

На думку багатьох вітчизняних і зарубіжних дослідників, головний урок останнього десятиліття полягає у визнанні значущості фактора інституціонального середовища в першу чергу в економічному аналізі. Це обумовлено тим, що в найбільш гострій формі постали проблеми, пов'язані із всеосяжним процесом переходу від економіки вільної конкуренції до переважно монополістичної.

Першим докладно розглядає сутність соціальних інститутів Т. Веблен, за визначенням якого "інститути – це результати процесів, що відбувалися в мину-

лому, вони пристосовані до обставин минулого й, отже, не перебувають у повній згоді з вимогами сучасності" [1]. Теорія інституціоналізму стверджує, що історична ситуація створює соціально-економічне середовище та визначає поведінку економічних агентів, які, взаємодіючи між собою, створюють інститути.

Неоінституціональна теорія являє собою економічний аналіз ролі інститутів та їх впливу на господарство на основі принципів раціональності й методологічного індивідуалізму, що дозволяє визначати економічні напрями розвитку соціальної держави з урахуванням оптимізації державних витрат.

Наприкінці 1970-х рр. у рамках неоінституціоналізму виник очолюваний американським економістом Д. Нортон напрям, де основну увагу було сконцентровано на дослідженні еволюції інституціонального середовища в часі та впливі цієї еволюції на економічне зростання. У рамках цієї теорії було визначено, що інституціональні зміни виникають стихійно, за рахунок спонтанної взаємодії окремих суб'єктів господарювання, передусім в умовах неформальних відносин, що змінюються відповідно до нових економічних відносин мікрорівня, які, згідно із теорією самоорганізації складних систем, переходять на макрорівень, легітимізуються та під впливом держави отримують статус формальних правил гри. Якщо держава запозичує формальні правила гри з інших інституціональних середовищ, здійснюючи "імпорт інститутів", що у своїй основі не відповідають звичаям і традиціям, прийнятим у даному суспільстві, то такі інновації потрапляють в "інституціональну пастку" в результаті "ефекту блокування" започаткованих інновацій.

Термін "інституціональна матриця" уперше визначили й застосували в 1977 р. К. Поланьї [6] і в 1993 р. Д. Норт [5]. Теорія інституціональних матриць, або X-Y-Теорія (*Institutional Matrices Theory or X-and Y-theory*) дістала подальшого розвитку у працях Новосибірської економіко-соціологічної школи [3].

Постановка завдання. Метою даної роботи є запровадження теорії інституціональних матриць для проведення структурних перетворень головних ресурсних сфер держави шляхом модифікації базових інститутів суспільства.

Виклад основного матеріалу. Проведені дослідження дозволяють створити методологічну базу для розробки відповідних моделей розвитку сучасної держави на основі теорії інституціональних матриць. Інституціональна матриця (лат. *matrix* – первинна модель) являє собою стійкий історично складений комплекс взаємозалежних базових інститутів, що регулюють функціонування основних суспільних сфер – економіки, політики та ідеології. Базові інститути, зберігаючи власний зміст, виявляють себе в різноманітних інституціональних формах, що історично розбудовуються, специфіка яких визначається культурним контекстом конкретного суспільства. Аналіз емпіричного матеріалу, починаючи з найдавніших держав і закінчуючи сучасними країнами, показує, що у структурі суспільства домінує, як правило, один із двох типів інституціональної матриці: або X-, або Y-Матриця (західна і східна), що включають економіку, політику та ідеологію [4].

X-матриця характеризується редистрибутивною економікою, унітарним політичним ладом і комунітарною ідеологією. Такий тип матриці властивий Росії, Україні, Китаю та іншим східним країнам. Y-матриця характеризується ринковою економікою, федеральним політичним устроєм і субсидіарною ідеологією і такі матриці властиві більшості країн Європи і США. Інституціональна структура суспільства складається з базових інститутів і додаткових (альтернативних) інститутів – інституціональних форм. Перші являють собою основні елементи інституціональної матриці – свого роду історичні інваріанти, що дозволяють суспільству виживати й розбудовуватися, зберігаючи свою самодостатність і цілісність у ході історичної еволюції, незалежно від волі й бажання конкретних соціальних суб'єктів. Інституціональні форми, навпаки, безмежно гнучкі й використовуються без просторово-тимчасових обмежень. Це означає, що хоча базові інститути як сутнісні зв'язки між основними сферами людської діяльності в суспільстві зберігають свій зміст, їх втілення в конкретних формах мінливої соціальної практики постійно розбудовується.

Теоретично можна представити наступну конструкцію. Існує незмінний "базис" (базовий інститут) і нескінченно рухлива "надбудова", що є конкретним "оформленням" базового інституту. Саме тому зміни інституціональних форм не може не викликати зміни базового інституту, але в такому випадку він уже не може розглядатися як "інваріант". Обмеження в мінливості властиві не лише базовим інститутам, але й інституціональним формам. Будучи більш рухливими, вони, проте, не можуть вийти за межі, що задаються базовими інститутами. Виділяються дві альтернативні властивості матеріально-технологічного середовища, що виявляються при її освоєнні соціумом: комунальність, відповідна до східного типу інституціональної матриці, і некомунальність, відповідна до західного типу інституціональної матриці. Таким чином, можна запропонувати перехідну модель трансформації суспільства в умовах транзитивної економіки, що базується на трьох типах інституціональних матриць: східній, командно-адміністративній (X-матриця), західній, ринковій (Y-матриця) та перехідній, солідарній (Z-матриця) (рис. 1).

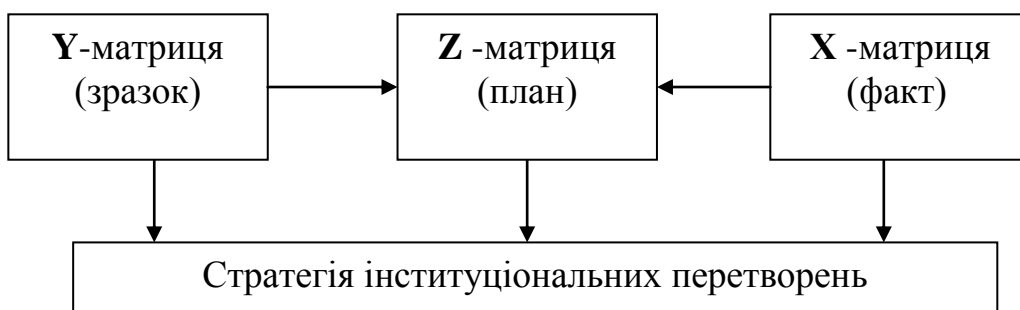


Рис. 1. Схема формування перехідної моделі трансформації суспільства

На відміну від запропонованих у науковій літературі трьох базових інститутів (економічних, політичних та ідеологічних), що покладені в основу теоретичного конструкта інституціональних матриць, автором пропонується визначити чотири – родина, власність, солідаризм та влада, які відображають набір "вічних" цінностей в індивідуальній та суспільній підсвідомості. Відтак інституціональна X-матриця України може бути описана з урахуванням домінуючих характеристик середовища проживання й інших факторів, які перебувають у сфері політичних, ідеологічних, культурно-історичних, економічних та інших відносин у суспільстві (табл. 1).

Таблиця 1

Компаративна характеристика параметрів базових інституціональних матриць

Тип матриці / Базова характеристика	Y-матриця	X-матриця	Z-матриця	Механізми подолання суперечностей
Механізм розподілу суспільних благ	Дистрибутивний, за заслугами	Редистрибутивний, за правами	Парето-ефективний	Економічні реформи
Характер соціально-економічних відносин	Конкуренція	Колективізм	Взаємодія	Розвиток багатокладної економіки
Провідні класи	Середні	Вищі базові, нижчі	Базові середні	Підтримка підприємництва
Головна складова національного капіталу	Соціальний	Природний, виробничий	Людський	Реформування освіти, охорони здоров'я
Релігійна ідеологія	Католицизм, протестантизм	Православ'я, конфуціанство	Плюралізм церков	Багатоконфесійність
Модель соціальної структури	Елітаризм	Егалітаризм	Стратифікація	Рівні можливості
Характер суспільно-виробничої взаємодії	Соціальне партнерство	Адміністрування, керування	Соціальний діалог	Державно-приватне партнерство
Тип соціального управління в державі	Публічне врядування	Державне управління	--	Розбудова громадянського суспільства
Тип соціальної держави	Держава загального добробуту	Держава загального забезпечення	Соціетальна соціальна держава	Інституціональні перетворення
Механізм розподілу суспільних благ	Дистрибутивний, по заслугам	Редистрибутивний, по правам	парето-ефективний	Економічні реформи
Характер соціально-економічних відносин	Конкуренція	Колективізм	Взаємодія	Розвиток багатокладної економіки

Закінчення табл. 1

Головна складова національного капіталу	Соціальний	Природний, виробничий	Людський	Реф.ормування освіти, охорони здоров'я
Релігійна ідеологія	Католицизм протестантизм	Православ'я конфуціанство	Плюралізм церков	Багато-конфесійність
Модель соціальної структури	Елітаризм	Егалітаризм	Стратифікація	Рівні можливості
Характер суспільно-виробничої взаємодії	Соціальне партнерство	Адміністрування, керування	Соціальний діалог	Державно-приватне партнерство
Провідні класи	Середні	Вищі, базові, нижчі	Базові середні	Підтримка підприємництва
Тип соціального управління в державі	Публічне врядування	Державне управління	Системне управління	Розбудова громадянського суспільства
Тип соціальної держави	Держава загального добробуту	Держава загального забезпечення	Соціетальна соціальна держава	Інституціональні перетворення

Теорія інституціональних матриць стверджує, що інституціональна структура суспільства складається з базових інститутів і додаткових (альтернативних) інститутів – інституціональних форм у вигляді надбудови, конкретних форм інваріантності базових інститутів. Перші являють собою основні елементи інституціональної матриці, що дозволяють суспільству виживати й розвиватися, зберігаючи свою самодостатність і цілісність під час історичної еволюції. Інституціональні форми, навпаки, безмежно гнучкі й використовуються без просторово-часових обмежень. Базові інститути як сутнісні зв'язки між основними сферами людської діяльності в суспільстві зберігають свій зміст, їх втілення в конкретних формах мінливої соціальної практики постійно розвивається.

Гармонійна міжінституціональна взаємодія стримується через наявність "інституціонального вакууму" – відсутності або недоліків у системі формальних інститутів, здатних підтримувати здійснення взаємовідносин з найменшими трансакційними витратами. Така ситуація викликає появу "інституціональних пасток", що створюють "ефект блокування" соціальної взаємодії. Інституціональною пасткою визначають неефективну стійку норму (неефективний інститут), що має самопідтримуваний характер. Шляхи виходу з інституціональної пастки тають бути такі: установлення нової норми; подолання культурної інерції (небажання змінювати старі стереотипи); руйнування механізму лобювання старої норми; адаптація нової норми до існуючого інституціонального середовища; створення супутніх норм, без яких функціонування нової норми буде неефективним.

Позитивними або негативними проявами самоорганізації складних соціальних систем виступає "неформальна інституціоналізація" – пріоритет неформальних "правил гри" у суспільстві над формальними. Цей механізм може викликати як конструктивні, так і деструктивні наслідки, що з одного боку, сприяє

соціальному прогресу суспільства, а з іншого – може призвести до домінування таких соціальних відносин, що суперечать законодавству (корупція, тіньовий ринок тощо). Користуючись основними положеннями теорії інституціональних матриць, можна запропонувати наступні моделі взаємодій головних інститутів суспільства, що відносяться до X- та Y-матриць (рис. 2).

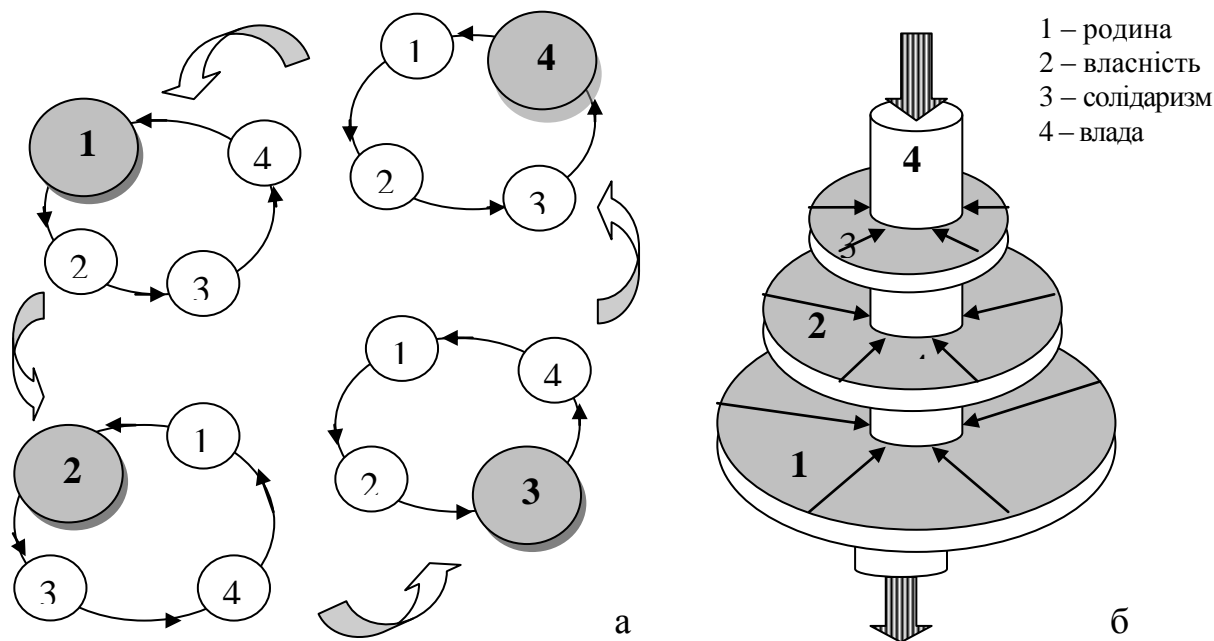


Рис. 2. Системний простір польової Y- (а) та пірамідальної X- (б) інституціональних матриць

Відкриті самоорганізовані польові структури соціуму відносно автономні, відкриті впливам, які взаємодіють або через континуальну складову великого поля соціуму безпосередньо між собою, або за допомогою агентів-структур (рис. 2, а).

Польові Y-матриці характеризуються свободою вибору шляхів розвитку міжінституціональних зв'язків на основі вільної самоорганізації внутрішніх структур та в різні періоди еволюційного розвитку мають можливість вибору найбільш оптимальної позиції в системному просторі з послідовним домінуванням одного з чотирьох вказаних інститутів. У процесі обміну діють переважно об'єктивні відносини, а організаційне управління здійснюється польовою матрицею. Окремі автономні структури самі відшуковують засоби і шляхи взаємодії, впливів, договорів, вибору партнерів і структур кооперативної співпраці.

X-матриця носить ознаки організаційно-пірамідальної системи. У такій структурі один з інститутів (у нашому випадку – "влада") жорстко домінує над іншими та наскрізь пронизує решту інститутів, що викликає жорстку централізацію та негативно впливає на процеси розвитку та вдосконалення міжсистемної взаємодії. Структури цієї матриці слабо адаптовані до змінних параметрів зов-

нішнього середовища, коли є необхідність оптимального вибору з величезної кількості можливих варіантів. У цих умовах такі жорстко організовані структури та їх елементи втрачають свою емергентність і з великим ступенем імовірності руйнуються.

Інваріантні модифікації базових інститутів з'являються та надбудовуються у процесі зміни суспільно-економічних формацій, та для гармонійного розвитку держави вони повинні постійно вдосконалюватися. Окремі інститути безперервно розвиваються та внаслідок існування постійних соціальних, економічних та політичних відносин між ними справляють вплив один на одного. Якщо один із базових інститутів пропорційно не відповідає динаміці розвитку інших, настає дисбаланс, економічні кризи, соціальна напруга, що може призвести до соціальних вибухів.

У процесі співіснування певних базових інститутів кожен із них накопичує відповідний інституціональний ресурс, який використовується для реалізації своїх суспільних функцій та може бути визначений як інституціональний потенціал, що відповідає поточному етапу розвитку суспільства. Першим у цій ланці міжінституціональних відносин, на наш погляд, необхідно позиціонувати родину (1) з її головним суб'єктом – індивідуумом як найбільш динамічну соціальну групу суспільства. Наступними інститутами є: власність (2), солідаризм (3) та влада (4).

Інституціональні посередники між індивідом і державою – ринок і громадянське суспільство – повинні мати відповідні ресурси для гармонійного, безконфліктного посередництва. З метою розробки перехідної моделі матриці базових інститутів суспільства введемо поняття "інституціональний потенціал" суспільного інституту як рівень накопичення (наявності) ресурсів, необхідних для реалізації завдань в умовах гармонійного розвитку матриці базових інститутів.

Якщо в одному із суспільних інститутів бракує ресурсів для виконання функціональних завдань, решта інститутів (у першу чергу – держава) повинні провести необхідні трансакції з метою мобілізації та подальшої імплементації необхідних ресурсних засобів (матеріальних, інтелектуальних, організаційно-правових) у системний простір відповідного інституту, що дасть можливість звести до мінімуму можливість виникнення соціальної або економічної пере напруженості, які виникають внаслідок різності інституціональних потенціалів (рис. 3).

Коли держава проводить нормативний аналіз своєї політики, її головним завданням є створення механізмів гармонійної взаємодії решти суб'єктів; а це буде відбуватися виключно в умовах їх пропорційного розвитку. Для цього держава, разом з іншими суб'єктами за допомогою інструментів соціальної взаємодії (соціальний діалог, соціальне партнерство, державно-приватне партнерство тощо), виокремлює головні проблеми в соціально-економічній сфері та розробляє механізми трансакції нових інваріантів базових інститутів для вирівнювання інституціональних потенціалів головних взаємодіючих суб'єктів суспільства.

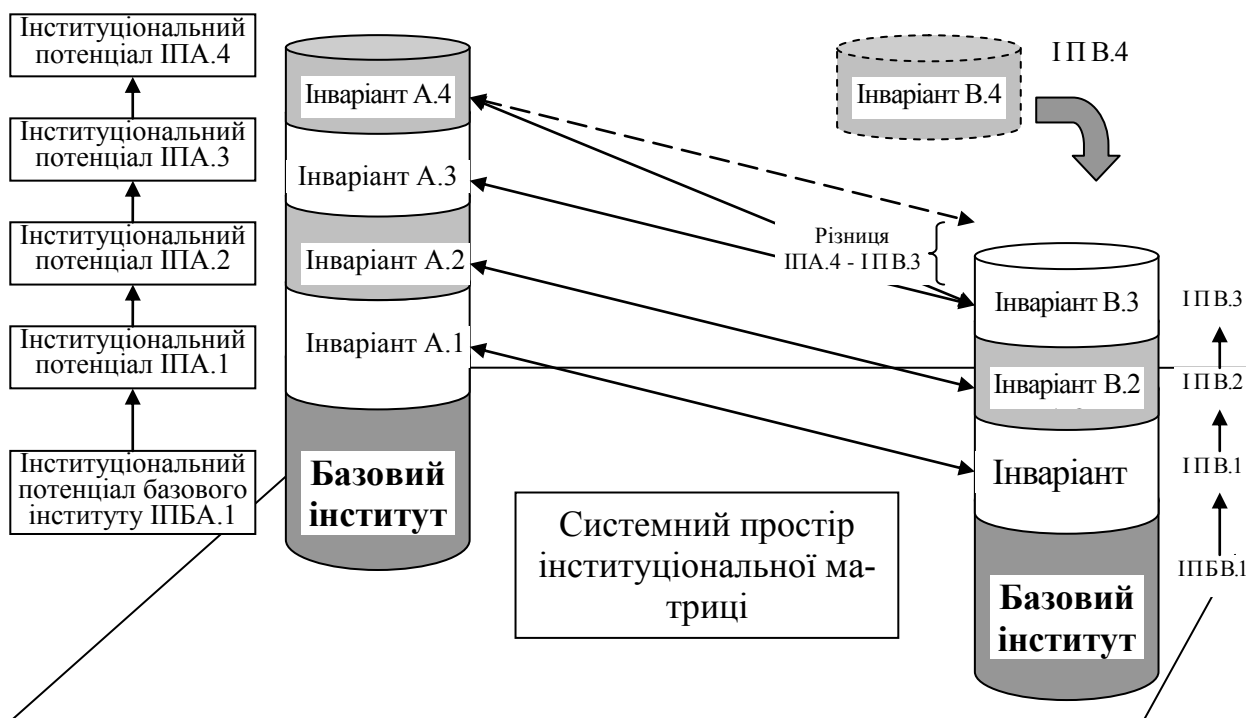


Рис. 3. Модель трансакції відсутніх інваріантів базових інститутів

Висновки. Різка зміна суспільного порядку, навіть якщо в кінцевому рахунку вона і спроможна підвищити ефективність виробництва, демократизувати соціально-політичну систему, завжди порушує нормальне функціонування соціуму. Така зміна супроводжується глибокою суспільною кризою, якими б очевидними не були у майбутньому переваги суспільної модернізації.

Інституціональне планування перехідних моделей повинно відповідати на запитання та ґрунтуватися на таких підставах:

1. Для чого і в інтересах яких груп вводиться новий інститут?
2. Як має здійснюватися підрахунок корисності різних соціальних груп?
3. Пошук аналогів в інших країнах або в минулому даної країни.
4. Розробка стратегії впровадження, вибір інструментів.
5. Визначення переліку проміжних інститутів.
6. Розробка комплексу адаптаційних заходів.

У соціальній сфері збереглася гострота нових протиріч і негараздів різко збільшується через їхню незвичність, відсутність у населення практики користування перевагами нових відносин і зменшення результатів тих негараздів, що виникають.

Перехідною моделлю для України є шлях суттєвого послаблення жорстко інтегруючої ролі держави, яка обмежує вільне пересування фрактальної матриці в системному просторі соціально-економічних відносин суспільства. Послаблення державного впливу відбувається за рахунок децентралізації влади, деконцентрації державних структур, передачі повноважень, ресурсів і відповідальності на нижчі щаблі територіальної влади, утвердження принципів субсидіарної ві-

дповідальності за рахунок зміцнення ресурсної бази органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Веблен Т. Теория праздного класса / Т. Веблен. – М. : Наука, 1984. – С. 56–95.
2. Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория : учебник / под общ. ред. проф. А. А. Аузана. – М. : ИФРА-М, 2006. – 416 с.
3. Кирдина С. Институциональные матрицы и развитие России / С. Кирдина. – Новосибирск : ООП СО РАН, 2001. – 260 с.
4. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. – М. : Фонд экономической книги "Начала", 1997. – 168 с.
5. Норт Д. Вклад неоинституционализма в понимание проблем переходной экономики [Электронный ресурс] / Д. Норт. – Режим доступа : <http://ie.boom.ru/Referat/North.htm>. – Заглавие с экрана.
6. Поланьи К. Великая трансформация: политические и экономические истоки нашего времени / К. Поланьи ; [пер. с англ.]. – СПб., 2002. – 220 с.

УДК 351.862.4

Древаль Ю. Д., д.держ.упр., проф., НУЦЗУ

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ

Статтю присвячено механізмам державного управління, на основі яких має здійснюватися регулювання та вдосконалення системи вищої освіти в Україні. Визначено перелік конкретних чи "цільових" механізмів державного управління вищою освітою. Окреслено сутність механізмів, сукупно спрямованих на досягнення такого рівня вищої освіти, що передбачає перетворення набутих знань на здатність людини до професійної та водночас творчої діяльності.

Ключові слова: *вища освіта, державне управління, механізми державного управління, організація вищої освіти, управлінський вплив.*

The article is devoted to the mechanisms of governance on the base of which regulation and improvement of higher education in Ukraine should be conducted. It was listed certain or so-called "target" governance mechanisms of higher education. The nature of mechanisms collectively directed to achieve such level of higher education that involves the transformation of acquired knowledge into the person's aptitude both for professional and for creative activity is described.

Keywords: *higher education, public administration, governance mechanisms, the higher education institution, managerial influence.*

Постановка проблеми. Освіта – це основа розвитку особистості, суспільства, нації та держави, запорука майбутнього України. Вона є визначальним чинником політичної, соціально-економічної, культурної та наукової життєдіяльності суспільства. Освіта відтворює і нарощує інтелектуальний, духовний та економічний потенціал суспільства. У цьому сенсі непересічне значення якраз і відводиться вищій освіті, тобто такому її рівню, який здобувається особою у вищому навчальному закладі в результаті послідовного, системного та цілеспрямованого засвоєння змісту навчання, який ґрунтується на повній загальній середній освіті й завершується здобуттям певної кваліфікації за підсумками державної атестації.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. На сьогодні вже загалом досліджені питання щодо сучасних чинників розвитку вищої освіти, зокрема глобалізації світової економіки та соціально-економічних процесів, формування єдиного світового інформаційного простору, розповсюдження сучасних технологій та засобів зв'язку. Детально проаналізовані фактори розвитку вищої освіти в Україні, до яких першочергово відносяться поступове зростання недержавного сектору економіки, складнощі перехідного періоду та

проблеми державного фінансування. Все це зумовлює зміну пріоритетів у державному управлінні вищою освітою. Як слушно вважає С. Майборода, "на сьогодні вже видається остаточно з'ясованим і те, що вища освіта як галузь інтелектуального й духовного становлення нації переживає значні труднощі не лише через те, що дається взнаки соціально-економічна криза, а й тому, що сучасні реалії життя, перехід до ринкової економіки поставили нагальне питання про зміну пріоритетів у системі навчання й виховання у вищій школі та в системі управління нею. XXI ст. висуває до вищої школи нові вимоги" [1, с. 4]. На думку В. Степанова, головний момент, на якому повинна формуватися державна політика в галузі вищої освіти, "зводиться до наступного: освіта повинна бути механізмом відтворення суспільного інтелекту держави, якості її інтелектуальних ресурсів" [2, с. 92]. Оновленню механізмів державного управління вищою освітою також сприяє й вдосконалення чинного законодавства, спрямованого на врегулювання відповідної частки суспільних відносин.

Постановка завдання. Метою статті визначено обґрунтування та систематизацію механізмів державного управління, на основі яких здійснюється регулювання та вдосконалення системи вищої освіти в Україні.

Виклад основного матеріалу. У складних умовах сьогодення цивілізованого рівня добробуту досягнуть тільки країни, в яких значна частка працездатного населення буде мати якісну вищу освіту. Україна, маючи сталі освітні традиції та розгалужену систему вищих навчальних закладів, також з часом може претендувати на статус такої країни. Проте розвиток національної вищої освіти відбувається у складних суспільно-політичних і соціально-економічних умовах, що негативно впливає й на стан вищої освіти. Так, низький професійний й загальнокультурний рівень значної кількості населення, особливо молоді, становить загрозу не лише перспективам економічного росту, але й соціальній стабільності.

У справі реформування вищої освіти важлива роль якраз і має бути відведена механізмам управлінського впливу, які в дещо спрощеному вигляді характеризуються як сукупність засобів та способів впливу суб'єкта владних повноважень на керований об'єкт. У цьому сенсі слід особливу увагу звернути на категорію "механізми державного управління", яка має відігравати важливу роль у питаннях упорядкування та розвитку вищої освіти. Дійсно, за допомогою механізмів видається можливим не лише глибше з'ясувати характер функціонування органів державної влади та особливості досягнення управлінських цілей, а й власне сутність та перспективи реформування даного об'єкта. Причому мова, окрім іншого, йде про всебічну та системну характеристику даного об'єкта.

Так, згідно з аналізом О. Радченка, "механізму як такому мають бути обов'язково притаманними такі ознаки: він є продуктом організованої діяльності; він має мету або функцію; він містить послідовність дій, певний вид руху; він передбачає переважно односторонній вплив із чітко визначеним век-

тором впливу; він має суб'єкт і об'єкт; він характеризується жорстким взаємозв'язком, усталеністю процесу, правил взаємодії; його функціонування в ідеалі націлене на автоматизм; його побудова носить структурно-функціональний характер; він має ознаки відкритої або закритої системи" [3, с. 20]. До цього слід додати і те, що механізми державного управління мають конкретний характер і що кожен конкретний механізм має розглядатися "як сукупність взаємоузгоджених методів управління" [4, с. 81–82].

Правову та організаційну основу вдосконалення системи управління вищою освітою в Україні складає Закон України "Про вищу освіту" від 1 липня 2014 р., де чітко визначено термін "вища освіта", сутність державної політики у сфері вищої школи, юридичну силу нормативно-правових актів з відповідною сферою правового регулювання, особливості здійснення освітньої діяльності, правовий статус суб'єктів управління вищою освітою, рівні, ступені та кваліфікації вищої освіти, стандарти освітньої діяльності та вищої освіти тощо [5].

Механізмом правового регулювання, за оцінкою С. Алексєєва, є "взята в єдності система правових засобів, за допомогою якої забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини" [6, с. 9]. Саме за допомогою зазначеного механізму видається можливим чітко визначити сутність правового поля вдосконалення системи вищої освіти в Україні, статичку та динаміку відповідних правовідносин, права та обов'язки посадових осіб тощо.

За допомогою організаційного механізму реалізовується комплекс завдань, спрямованих на узгодження цілей та функцій вищої школи, а також на раціоналізацію взаємозв'язків між відповідальними за освітянський процес інституціями та структурами. Завдяки ефективному запровадженню такого механізму і мають створюватися належні умови для ефективного реформування вищої освіти в Україні.

У руслі налагодження ефективного соціокомунікативного механізму управління вищою освітою слід звернути увагу на "Національну доктрину розвитку освіти" (далі – Доктрина), яка визначає систему концептуальних ідей та поглядів на стратегію й основні напрями розвитку освіти у першій чверті XXI ст. Цей стратегічний документ відображає головну мету української системи освіти, яка полягає у створенні умов для розвитку особистості й творчої самореалізації кожного громадянина України, вихованні покоління людей, здатних ефективно працювати і навчатися протягом життя, оберігати й примножувати цінності національної культури та громадянського суспільства, розвивати і зміцнювати суверенну, незалежну, демократичну, соціальну та правову державу як невід'ємну складову європейської та світової спільноти [7].

Проте у Доктрині не досить чітко прописано роль основних інститутів суспільства у справі якісного вдосконалення вищої освіти. Це, зокрема, стосується інститутів сім'ї, науки, релігії, армії, громадянського суспільства

тощо. Проте добре відомо, що освіта як соціальний інститут потребує належної підтримки з боку інших інститутів, і лише засобом системних зусиль усіх зацікавлених сторін можна досягти бажаного результату.

Якраз на основі оновленого розуміння суб'єкт-об'єктних зв'язків і досягаються системні зрушення в осмисленні нової парадигми вищої освіти та освітньої політики в цілому. Як, зокрема, стверджує О. Голубенко, "необхідно створити таку модель, яка забезпечила б перехід від системи, основою якої є діяльність викладача, до системи, де переважає активна пізнавальна самостійна діяльність студента, що забезпечує його саморозвиток, самопізнання" [8, с. 28].

Надійним підґрунтям для виконання окреслених завдань є використання потужного інформаційного ресурсу. Пріоритетом розвитку освіти, як визначається у згадуваній вище Національній доктрині розвитку освіти, є впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, що забезпечують подальше удосконалення навчально-виховного процесу, доступність та ефективність освіти, підготовку молодого покоління до життєдіяльності в інформаційному суспільстві. У ст. 5 Закону України "Про інформацію" також передбачено, що "кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів" [9].

Слід також зазначити, що якісні зміни у системі вищої освіти мають супроводжуватися й вдосконаленням ціннісних пріоритетів українського суспільства. На рівні теоретичних постулатів безсумнівною виглядає теза про те, що існує нерозривний зв'язок освітньої сфери, системи вищої освіти й її ціннісного виміру. Причому це стосується не лише змісту навчальних програм та навчального процесу, але й відношення до вищої освіти з боку широких верств громадян ("освіта та вища освіта як цінність").

Висновки. Реформування вищої освіти в Україні має здійснюватися системно, на основі та за допомогою різнобічних механізмів державного управління. У конкретному чи навіть "конкретно-цільовому" контексті мова першочергово має йти про повноцінне застосування правового, організаційного, комунікативного, інноваційного, інформаційного та ціннісно-орієнтаційного механізмів державного управління вищою освітою. Саме на зазначеній основі й видається можливим досягнення такого рівня вищої освіти, що передбачає перетворення набутих знань на здатність людини до професійної та водночас творчої діяльності. Це, власне, і складає основу інноваційної освіти.

Список використаних джерел

1. Майборода С. В. Державне управління вищою освітою в Україні: структура, функції, тенденції розвитку (1917 – 1959 рр.) : автореф. дис. ...

д.держ.упр. : спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / С. В. Майборода. – К., 2002. – 39 с.

2. Степанов В. Ю. Механізми забезпечення якості вищої освіти / В. Ю. Степанов // Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2014. – № 1. – С. 92–97. – (Серія "Державне управління").

3. Радченко О. Родові ознаки категорії "механізм" в соціальних науках / О. Радченко // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – № 3. – С. 19–25.

4. Коротич О. Механізми державного управління : проблеми теорії та практичної побудови / О. Коротич // Вісник Національної Академії державного управління. – 2006. – № 3. – С. 79–84.

5. Про вищу освіту : Закон України від 01 липня 2014 р. № 1556-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.

6. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. – Т. 2 / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – 360 с.

7. Національна доктрина розвитку освіти [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002.

8. Голубенко О. Східноукраїнський національний університет у контексті вітчизняної та світової парадигми освіти / О. Голубенко // Вища освіта України. – 2001. – № 2. – С. 24–30.

9. Про інформацію [Електронний ресурс] : Закон України від 02 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/2657-12.

УДК 378.014(477)

Карамішев Д. В., д.держ.упр., проф., ХарPI НАДУ

ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ СТУПЕНЕВОЇ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ ЗА ОСВІТНЬО-ПРОФЕСІЙНОЮ ПРОГРАММОЮ "ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ" В УКРАЇНІ

Досліджено перспективи запровадження в Україні ступеневої підготовки фахівців за освітньо-професійною програмою "Публічне адміністрування".

Ключові слова: фахівці, підготовка, освітньо-професійна програма, публічне адміністрування.

It is researched the prospects of introducing the degree training program according to educational and vocational training program 'Public Administration'.

Keywords: *public administration, educational and vocational training program, public administration.*

Постановка проблеми. Сучасні реформи системи вищої освіти в умовах інтеграції України в європейське співтовариство передбачають визначення нових орієнтирів розвитку відповідної галузі в європейському академічному просторі [1; 2]. Глобальний Проект "Гармонізація освітніх структур в Європі" [3] спрямований на поєднання політичних цілей Лісабонської стратегії і Болонської декларації (рішення про приєднання України до Болонського процесу ухвалено 19 травня 2005 р. на конференції міністрів освіти країн Європи, яка проходила у норвезькому місті Бергені) [4; 5; 6]. У межах цього та попередніх проектів [7; 8] з 2000 р. в Європі запроваджений компетентнісний підхід у галузі освіти; розроблені такі документи, як: "Рамка кваліфікацій європейського простору вищої освіти" (2005) [9] та "Європейська рамка кваліфікацій щодо навчання впродовж життя" (2008) [10]; визначено головний принцип ступеневої освітньої підготовки фахівців, завдяки якому: "компетентності фахівців набуваються через ступеневу освіту – і далі впродовж всього життя".

Виходячи з цього, будь-яка галузь знань може бути самодостатньою лише тоді, коли вона побудована за ступеневим принципом, тобто коли розроблені та функціонують усі її складові. Найчастіше йдеться про два основні рівні вищої освіти – перший (бакалаврський) і другий (рівень магістра), які надають фахівцю можливість реалізації на ринку праці та відповідають шостому і сьомому кваліфікаційному рівням Національної рамки кваліфікацій [11].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розгляду окремих питань запровадження цілісної системи підготовки вітчизняних фахівців з публічного адміністрування присвячували свої дослідження О. Ю. Амосов, М. М. Білинська, Н. Л. Гавкалова, В. Е. Лунячек, О. Ю. Оболенський, С. К. Хаджирадева та ін. Водночас питання перегляду традиційних підходів щодо підготовки фахівців зазначеного спрямування і особливо розгляду можливостей запровадження системи ступеневої підготовки за освітньо-професійними програмами з публічного адміністрування в умовах інтеграції системи вищої освіти України в європейський академічний простір потребують значно більшої уваги.

Постановка завдання. Метою статті є доведення того, що сучасне розуміння необхідності підготовки фахівців з публічного адміністрування має базуватися на тому, що здобуття вищої освіти за відповідним напрямом повинно забезпечуватися виходячи зі ступеневого принципу підготовки та за умов розроблення, гармонійного поєднання та функціонування усіх складових цієї системи.

Виклад основного матеріалу. В європейському освітньому просторі академічний рівень бакалавра відповідає шостому рівню Європейської рамки кваліфікацій, однак суттєво відрізняється від вітчизняного за якісними

характеристиками випускників: по-перше, відносно підходів до підготовки фахівців на основі студентсько-центрованого навчання, де центром є студент, який має за допомогою набутих компетентностей знайти місце на ринку праці в непередбачуваних умовах; по-друге, відносно вимог до змісту їх професійної діяльності тим, що європейський бакалавр повністю адаптований до умов ринку праці та сприймається як самодостатній і готовий до професійної діяльності фахівець. Тобто на фахівців відповідного рівня є попит з боку роботодавців, а це є головним критерієм самодостатності.

Які перспективи запровадження системи підготовки вітчизняних фахівців з публічного адміністрування на відповідному – бакалаврському – рівні? В Україні традиційно бакалаврський рівень сприймався як незавершена вища освіта і поки що така думка є домінуючою з боку роботодавців. Це підтверджує і наявність у вітчизняному класифікаторі професій дуже обмеженого переліку посад, які можуть займати фахівці з відповідним освітньо-кваліфікаційним (з 2014 р. – рівень вищої освіти) рівнем підготовки. Насправді, бакалавр – це рівень освіти, нормативно визначений в Україні вже протягом більш ніж 15 років [12], і на часі вже питання про його статус та відповідність ринку праці. Сучасне законодавче визначення освітнього ступеня бакалавра в Україні ґрунтується на положенні ст. 5 Закону України "Про Вищу освіту" [13], згідно з яким бакалавр – освітній ступінь, що здобувається на першому рівні вищої освіти та присуджується в результаті успішного засвоєння освітньо-професійної програми, обсяг якої становить 180–240 кредитів ЄКТС. Отже, перший рівень вищої освіти, тобто рівень бакалавра відповідає шостому рівню Національної рамки кваліфікацій. Профіль компетентності фахівців на відповідному рівні включає здатність розв'язувати складні спеціалізовані задачі та практичні проблеми у певній галузі професійної діяльності або у процесі навчання, що передбачає застосування певних методів управління комплексними діями або проектами, відповідальність за прийняття рішень у непередбачуваних умовах.

Зупинімося коротко на деяких ключових аспектах та певних застереженнях, пов'язаних із підготовкою бакалаврів з публічного адміністрування, враховуючи міжнародний досвід країн, де відповідний рівень вищої освіти у сфері публічного управління вже запроваджений. Корисним для адаптації європейських підходів стосовно перспектив підготовки в Україні бакалаврів за освітньо-професійною програмою "Публічне адміністрування" може бути досвід країн східної Європи, зокрема: Польської Республіки, Чехії, країн Балтії, враховуючи відносну схожість соціально-економічних процесів та умов ринку праці в зазначених країнах. Особливо це стосується формування набору компетентностей відповідно до професійного спрямування та практичної підготовки фахівців, що визначено у Болонській декларації.

Слід звернути увагу на те, що можливість адаптації відповідних програм в Україні видається вельми складною, оскільки мають місце: досить різна специфіка програм з адміністрування в окремих університетах у залеж-

ності від домінування тієї або іншої моделі публічного управління, стану її відкритості та інтегрованості в суспільні процеси; невідповідність навчальних циклів, назв і змісту значної кількості навчальних дисциплін вітчизняним програмам підготовки бакалаврів за суміжними напрямками (менеджмент, економіка та підприємництво); різні потреби та вимоги з боку роботодавців; різні можливості щодо мобільності та швидкої адаптації до умов ринку праці; складність гармонізації законодавства у частині відповідності нормативним документам у сфері вищої освіти та національним професійним стандартам, зокрема "Класифікатору професій" ДК 003:2010 [14].

На початковому етапі процесу адаптації слушним також може бути використання вітчизняного досвіду побудови галузевих стандартів, зокрема сучасного, адаптованого до вимог ринку праці і побудованого з урахуванням провідного міжнародного досвіду та вимог європейської кредитно-трансферної системи, повного (ОКХ, ОПП, структура підготовки, засоби діагностики рівня якості) галузевого стандарту з менеджменту (2008–2012 рр.), який вже був розроблений на основі використання бакалаврських програм з ділового адміністрування і з урахуванням можливостей застосовувати компетентнісний підхід до підготовки бакалаврів відповідного напрямку.

Проте ключові компетенції для бакалаврів з менеджменту і бакалаврів з публічного адміністрування суттєво відрізняються. Для бакалаврів з менеджменту ключові компетенції у здійсненні професійної діяльності орієнтовані на стратегію розвитку бізнесу в умовах ринкової конкуренції, а для бакалаврів з публічного адміністрування – на суспільний розвиток. При цьому слід враховувати те, що бізнес націлений на захист інформації стосовно його конкурентних переваг і є за своєю сутністю непублічним, а суспільство вимагає відкритості у процесі прийняття управлінських рішень і за визначенням робить акцент саме на прозорості й публічності.

Саме тому на часі постає питання щодо можливостей розроблення стандарту вищої освіти для рівня "бакалавр" за освітньо-професійною програмою підготовки "Публічне адміністрування". При цьому слід враховувати, що до об'єктів професійної діяльності бакалаврів з публічного адміністрування відносяться не лише органи публічної влади, а й державні та муніципальні підприємства й установи, науково-освітні заклади, міжнародні неурядові структури, некомерційні організації та інші інституції громадянського суспільства. Це обов'язково слід враховувати при визначенні первинних посад за професійними назвами робіт й опанувати скептикам, які асоціюють публічне управління лише з державною службою. При цьому до основних видів професійної діяльності бакалаврів з публічного адміністрування можна віднести як організаційно-розпорядчу та консультативно-дорадчу діяльність, так і інформаційно-методичну, комунікативну, проектну та допоміжно-технологічну, тобто суто виконавську діяльність у будь-яких організаціях, що функціонують у публічному секторі.

Поняття публічної та державної служби не є тотожними. Вітчизняними вченими публічна служба розглядається як професійна, політично нейтральна цивільна служба в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Аналіз зарубіжної літератури доводить, що поняття публічної служби є більш широким, оскільки включає в себе державну службу, службу в органах місцевого самоврядування та службу в публічних установах.

Щодо терміна "публічна служба", то його зміст наголошує на причетності до цієї служби органів державної влади, органів місцевого самоврядування і недержавних організацій, які здійснюють надання населенню публічних послуг. При цьому основною ознакою, за якою слід здійснювати віднесення конкретних установ та їх персоналу до публічної служби (яка включає в себе державну службу у загальноновизнаному науковому і законодавчо підтвердженому розумінні), є "публічність" організацій [16].

Стосовно фаховості професіоналів з публічного адміністрування – слід наголосити на тому, що відповідні особи мають бути працівниками органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах.

Освітньо-професійна програма підготовки бакалавра з публічного адміністрування має бути побудована на принципах переходу від процесного підходу до підходу, орієнтованого на результат в організації навчання й оцінюванні набутих знань та вмінь викладачем, а також компетентнісного підходу стосовно цілей навчання та набутих студентами компетентностей, і містити як загальні традиційні блоки: фундаментальних, гуманітарних і соціально-економічних дисциплін, так і спеціальні дисципліни відповідного напрямку підготовки, а також різні види практичної підготовки. Упровадження відповідних підходів у процесі підготовки бакалаврів з публічного адміністрування передбачає визначення запланованих (очікуваних) результатів навчання: нормативних (для галузі знань), на рівні програми навчання, на рівні навчальних компонентів (курсів, модулів, проектів тощо); упровадження технологій навчання та викладання, орієнтованих на заплановані результати; упровадження стандартів оцінювання, орієнтованих на вимірювання результатів навчання, а також формування певних компетенцій сучасних фахівців на відповідному рівні вищої освіти, необхідних для адаптації та реалізації на ринку праці в умовах невизначеності.

Результати навчання на першому (бакалаврському) рівні вищої освіти формулюються у профілі компетентностей фахівців відповідного рівня, який відповідає шостому кваліфікаційному рівню Національної рамки кваліфікацій і передбачає здобуття особою теоретичних знань та практичних умінь і навичок, достатніх для успішного виконання професійних обов'язків за обраною спеціальністю. Опис кваліфікаційного рівня бакалавра з публічного адміністрування відповідно до Національної рамки кваліфікацій має

включати такі складові: знання, зокрема концептуальні знання, набуті у процесі навчання та професійної діяльності, включаючи певні знання сучасних досягнень у сфері сучасного публічного управління; уміння, зокрема уміння розв'язувати складні непередбачувані задачі у спеціалізованих сферах професійної діяльності (наприклад, стосовно діяльності органів публічної влади); комунікації, зокрема донесення до фахівців і нефахівців інформації, ідей, проблем, рішень та власного досвіду у сфері публічного управління; автономність і відповідальність стосовно управління комплексними діями або проектами, а також відносно можливостей та способів прийняття рішень у непередбачуваних умовах.

Професійна діяльність бакалавра, на пряму підготовки за освітньо-професійною програмою "Публічне адміністрування" на первинних посадах полягає у:

- реалізації загальних функцій управління шляхом здійснення переважно евристичних та адміністраторських і частково операторських процедур праці;
- тактичному (з елементами стратегії) управлінні первинними підрозділами – лінійними (основна діяльність) або функціональними (кадри, технічне забезпечення), а також самостійними організаціями на всіх стадіях їх життєвого циклу переважно без або з мінімальним апаратом управління;
- прийнятті тактичних рішень у межах своєї компетенції та керівництво підлеглими, компетенція яких є не вищою за молодших спеціалістів.

Одним із проявів сучасних реформ вітчизняної системи освіти мають бути досить жорсткі вимоги до якості підготовки фахівців з вищою освітою. Перш за все це державні вимоги, на підставі яких вищі навчальні заклади (ВНЗ) і організують навчально-виховний процес таким чином, щоб урахувати потреби й інтереси галузі, регіону, ВНЗ та кожної особистості. Такі вимоги відповідно до ст.10 Закону України про вищу освіту визначаються стандартами вищої освіти (далі – Стандарт).

Щодо структури та змісту Стандарту на рівні бакалавра з публічного адміністрування, слід зазначити наступне. Відповідний Стандарт має бути тим документом вищої освіти, який відображає цілі професійної підготовки та місце бакалавра за певним напрямом у системі соціально-економічної діяльності держави. У ньому мають бути узагальнені вимоги з боку держави та роботодавців до змісту вищої освіти та компетентності бакалавра за відповідним напрямом.

Види професійної діяльності для бакалаврів з публічного адміністрування, які, наприклад, будуть здатні працювати на державній службі, визначені у ст. 6 Закону про Державну службу (2012 р.) [16] – Класифікація посад державної служби. Згідно із запропонованою класифікацією – це: група V – посади в державному органі та їх апараті, які не передбачають здійснення керівних функцій та функцій з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, розроблення, експертизи та/або редагування проектів норма-

тивно-правових актів. Якщо точніше, то цьому рівню відповідають посади державних службовців, що передбачені у підгрупі V-2 відповідного закону.

Вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, а також спеціальні вимоги до досвіду роботи, вимоги до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інші вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, визначаються суб'єктом призначення на ці посади відповідно до затверджених ним профілів професійної компетентності посад, якщо інше не передбачено законом.

Довідник "Типові професійно-кваліфікаційні характеристики державних службовців" [17] визначає зміст професійної діяльності визначений для типових посад державних службовців, перелік основних робіт, які властиві тій або іншій посаді, а також вимоги до освітньо-кваліфікаційного рівня і мінімальні вимоги до стажу роботи.

У Довіднику кваліфікаційних характеристик професій працівників [18] систематизовано назви професій за видами економічної діяльності.

Для визначення первинних посад бакалаврів треба буде вносити певні зміни до Державного класифікатора професій і Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників, оскільки традиційно бакалавр у нас асоціюється лише з фахівцями, але професіонали і керівники завжди починалися з рівня "спеціаліст". Зараз є потреба у перегляді цього підходу, оскільки дискусійним на сьогодні є питання відносно доцільності підготовки такої кількості магістрів для потреб національного господарства і сфер суспільства, яка відповідає би кількості спеціалістів, що готували вітчизняні вищі навчальні заклади, в нових умовах реформування системи вищої освіти. Отже, скоріше мова буде йти про передавання деяких професійних характеристик спеціаліста у бік бакалаврського рівня.

Висновки. Будь-яка галузь знань може бути самодостатньою лише тоді, коли вона побудована за ступеневим принципом, тобто коли розроблені та функціонують усі її складові. Мета запровадження підготовки фахівців освітнього рівня "бакалавр" з публічного адміністрування не обмежується необхідністю визначення первинних посад для фахівців, які працюватимуть у публічній сфері, а перш за все обумовлена намаганням зробити галузь знань "Державне управління" – повноцінною з точки зору можливості отримувати базову вищу і ступеневу освіту. Тому розроблення стандарту вищої освіти з підготовки бакалаврів за освітньо-професійною програмою "Публічне адміністрування" (ВРА) надасть можливість запровадження в Україні цілісної ступеневої підготовки фахівців у галузі знань "Державне управління".

Список використаних джерел

1. Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth : [Електронний ресурс] // Communication From The Commission. –

2010. – С. 37. – Режим доступу : http://europa.eu/press_room/pdf/europe_2020.pdf.
2. The Lisbon Scorecard X. The road to 2020 : [Електронний ресурс] // Simon Tilford and Philip Whyte. – 2010. – С. 59. – Режим доступу : http://www.cer.org.uk/pdf/rp_967.pdf.
3. Глобальний Проект "Гармонізація освітніх структур у Європі" : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tuning.unideusto.org/tuning.eu>.
4. Lisbon European Council 23–24 march 2000 Presidency conclusions [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/summits.htm>.
5. Спільна декларація міністрів освіти Європи. Болонья, 19.06.1999 р. // Маркетинг в Україні. – 2004. – № 3. – С. 66–67.
6. Загальноєвропейський простір вищої освіти – досягнення цілей: Комюніке Конференції міністрів країн Європи, відповідальних за сферу вищої освіти // Вища школа. – 2005. – № 4. – С. 20–25.
7. Конвенція про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні. Лісабон, 11 квітня 1997 р. // Законодавчі акти України з питань освіти. Станом на 1 квітня 2004 р. – К., 2004. – С. 387–403.
8. Про ратифікацію кваліфікації з вищої освіти в європейському регіоні : Закон України від 3 грудня 1999 р. // Законодавчі акти України з питань освіти. – К., 2004. – С. 387.
9. Рамка кваліфікацій європейського простору вищої освіти, 2005: [Електронний ресурс] – Режим доступу : www.euroosvita.osp-ua.info.
10. Про встановлення Європейської кваліфікаційної структури для можливості отримати освіту протягом усього життя [Електронний ресурс] : рекомендація Європейського Парламенту і Ради від 23 квітня 2008 р. 2008/C111/01. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_988.
11. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій [Електронний ресурс] Постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 р. № 1341. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF>.
12. Про затвердження Положення про освітньо-кваліфікаційні рівні (ступеневу освіту) : Постанова КМУ від 20 січня 1998 р. № 65 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 3. – С. 202.
13. Про Вищу освіту : Закон України // Голос України. – 2014. – №148.
14. Національний класифікатор України. Класифікатор професій ДК003:2010 [Електронний ресурс] : наказ Держспоживстандарту України № 327 від 28 липня 2010 р. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
15. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / [кол. авт.]; за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2011. – 306 с.

16. Про державну службу Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – ст. 273.

17. Про Довідник типових професійних характеристик посад державних службовців із змінами [Електронний ресурс] : наказ Головного управління державної служби України від 1 вересня 1999 р. № 65. – Режим доступу : www.nads.gov.ua.

18. Про Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників: [Електронний ресурс] : наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 29 грудня 2004 р. № 336. – Режим доступу : www.mlsp.gov.ua.

УДК 351.01

*Мерзляк А. В., д.держ.упр., проф., КПУ, м. Запоріжжя
Тахтаджієва Н. І., КПУ, м. Запоріжжя*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ

Розглянуто науково-теоретичні питання державно-громадського управління освітою. Розкрито основні концептуальні підходи до державно-громадського управління, такі як концепція адаптивного управління, ідея "соціальної держави", концепція соціального партнерства тощо. Обґрунтовано їх застосування до управління вищою освітою.

Ключові слова: *державно-громадське управління, вища освіта, концептуальні основи, механізми, громадянське суспільство, соціальна держава.*

The scientific and theoretical issues of state and public management are considered in the article. The basic conceptual approaches to the state and public administration, such as: a concept of adaptive management, the idea of "social state", a concept of social partnership. It is grounded their application to higher education management.

Keywords: *state and public management, higher education, conceptual framework, mechanisms, social state, civil society.*

Постановка проблеми. Сучасна Україна переживає нову хвилю піднесення громадянської активності, участі представників громадськості у вирішенні широкого кола питань розвитку нашої держави. Така тенденція спостерігається й у сфері освіти в цілому та вищій зокрема. Система управління вищою освітою входить у нову стадію свого розвитку на шляху становлення державно-громадської форми управління, яка є задекларованою на вітчизняних теренах з часів набуття Україною незалежності. Будь-які зміни в управлінській практиці повинні ґрунтуватися на науковій основі. У зв'язку з

цим актуальним є обґрунтування концептуальних наукових підходів до державно-громадського управління вищою освітою. Такий підхід передбачає попередню розробку концепції дослідження, тобто комплексу ключових положень, які визначають загальну спрямованість, архітектуру (композиційну будову) і спадкоємність дослідження [10]. Концепція (від лат. *conceptio* – розуміння) певний спосіб розуміння, трактування яких-небудь явищ, основна точка зору, керівна ідея для їх висвітлення; провідний задум, конструктивний принцип різних видів діяльності [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній науці концептуальні засади розвитку державно-громадського управління освітою досліджували В. Бех, В. Бочкарьов, В. Грабовський, Г. Єльнікова, П. Кухарчук, В. Луговий, О. Михайленко, В. Огаренко, О. Рябека та ін. Наукові джерела містять різні точки зору на означену проблему. Тому доцільно виокремити найсуттєвіші.

Постановка завдання. Мета статті – розкрити сутність основних концептуальних підходів до державно-громадського управління та обґрунтувати можливість їх застосування до управління вищою освітою.

Виклад основного матеріалу. В Україні сучасна система управління освітою розвивається як державно-громадська [13]. Тобто підкреслюється поєднання впливів держави та громадське саморегулювання у межах єдиного механізму. При цьому не можна недооцінювати як роль держави, так і роль суспільства в управлінні. Кожна зі сторін значною мірою впливає на розвиток вищої освіти, але кожна по-своєму, виконуючи різні функції, використовуючи різні методи регулювання у цьому процесі. Тому необхідним є розгляд як ролі держави, так і недержавних структур та їх спільна взаємодія в управлінні вищою освітою. Важливою для розуміння державно-громадського управління є концепція громадянського суспільства. З точки зору управління під визначенням "громадянське суспільство" сьогодні розуміють суспільство громадян з високим рівнем економічних, соціальних, політичних і культурних рис, яке утворює з державою розвинуті правові відносини, суспільство рівноправних громадян, що не залежить від держави, а взаємодіє з нею для суспільного блага [18].

Розвинене громадянське суспільство – це умова демократичного врядування, оскільки його наявність полегшує захист індивідуальних і громадських інтересів громадян, стримує узурпацію влади, забезпечує підзвітність влади суспільству. Громадянське суспільство активно сприяє процесам політичної демократизації, набуття державою ознак правової, відстоюючи матеріальну і духовну незалежність людини від держави, домагаючись правової гарантії такої незалежності, захисту приватних і суспільних інтересів людей.

В різних наукових джерелах до інститутів громадянського суспільства відносять громадські організації та рухи, професійні і творчі спілки, організації роботодавців, професійні асоціації, недержавні заклади освіти та охорони здоров'я, благодійні, релігійні організації, непідприємницькі товариств-

ва та установи, організації підприємців і промисловців, що не належать до влади, та інші форми об'єднань громадян; а також політичні партії на перших стадіях свого формування, поки вони ще не задіяні в механізмах здійснення влади; недержавні засоби масової інформації, які обслуговують громадські потреби та інтереси, формулюють і оприлюднюють громадську думку; громадська думка як соціальний інститут; у певному аспекті – вибори та референдуми, коли вони служать засобом формування і виявлення громадської думки та захисту групових інтересів; залежні від громадськості елементи судової і правоохоронної системи (як-то суди присяжних, народні міліцейські загони тощо); на Заході є тенденція зараховувати до інститутів громадянського суспільства також розподільчо-регулятивні інститути сучасної держави загального добробуту [9; 15].

Поняття громадянського суспільства найбільш адекватно співвідноситься з поняттям правової, соціальної держави, оскільки обидва терміни відбивають найважливіші характеристики та невід'ємні сторони сучасної демократії.

Із набуттям Україною статусу країни з ринковою економікою ринкові механізми регулювання торкнулися і системи освіти. Вища освіта стала розглядатися у т.ч. й як певний засіб задоволення економічних інтересів різних сторін, почали говорити про ринок освітніх послуг і т.ін. Аналізуючи сучасну ситуацію у вищій освіті з точки зору організації державного управління і нормативно-правового забезпечення її діяльності, дослідники [2; 5; 12] зазначають, що вплив держави на систему вищої освіти в цілому відповідає загальним тенденціям державного регулювання ринкової економіки. Але вищі навчальні заклади – некомерційні організації, отже державне регулювання їх діяльності повинне здійснюватися за іншими правилами. В усіх розвинених країнах базовими елементами механізму координації системи господарства є ринок і держава. Важливе практичне значення має проблема їхнього раціонального співвідношення, яке не є сталим і залежить від багатьох умов. Обидва механізми мають свої переваги та недоліки, а тому головним завданням держави є раціональний розподіл функцій між ними. Держава регулює ті сфери і процеси, які ринок не в змозі координувати взагалі або регулює недостатньо ефективно [6, с. 13–14].

Однією з теоретичних основ державного регулювання сфери освіти виступає модель "соціальної держави", яка набула значного поширення у промислових країнах з ринковою економікою у другій половині ХХ ст. Ця модель базується на припущенні, що держава є єдиним інститутом сучасного суспільства, здатним виступати посередником між класами і діяти відповідно до суспільних інтересів. Держава покликана здійснювати політику, спрямовану на забезпечення певного рівня добробуту всіх своїх громадян, підтримку соціально слабких груп населення, утвердження в суспільстві принципів соціальної справедливості. Основоположники концепції (А. Мюллер-Армак, У. Ойкен, В. Ріпці, А. Рюстов) стверджували, що ринко-

ва економіка не здатна враховувати соціальні витрати при виробництві і споживанні широкого спектра соціальних послуг і повинна бути доповнена соціальними гарантіями (зобов'язаннями) з боку держави [19, с. 28–29]. У цьому випадку необхідні регулюючі впливи і підтримка, протекціонізм держави в межах її функцій.

Як зазначено у преамбулі Закону України "Про освіту": "Освіта є основою інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави. Метою освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвиток її талантів, розумових і фізичних здібностей, виховання високих моральних якостей, формування громадян, здатних до свідомого суспільного вибору, збагачення на цій основі інтелектуального, творчого, культурного потенціалу народу, підвищення освітнього рівня народу, забезпечення народного господарства кваліфікованими фахівцями" [14]. Вища освіта, історія якої налічує кілька століть, демонструє свою життєздатність і здатність до змін, до сприяння перетворенням і прогресу в суспільстві. Сучасне суспільство все більше тримається на інформації, знаннях, і вища освіта разом з наукою нині виступають як найважливіші компоненти культурного, соціально-економічного, екологічно захищеного розвитку людини і суспільства. Перед вищою освітою відкриваються нові горизонти, пов'язані з технологіями, які сприяють створенню знань, управлінню ними, їх розповсюдженню, доступу до них та контролю за ними.

В останні роки в Україні, як і в усьому світі, все більше гострою стає потреба у вищій освіті, і, як наслідок, не стихає дискусія про її роль і місце в системі загальнокультурних цінностей, ведеться певна нормотворча діяльність з метою пов'язати вимоги держави, очікування суспільства, декларовану автономію вищих навчальних закладів та потреби окремої особистості.

Таким чином, науковці визначають сучасний інститут освіти як найважливіший інститут, що задовольняє одну з п'яти фундаментальних, важливих для всіх потреб, – потребу у передачі знань, соціалізації молоді, підготовці кадрів для держави [1, с. 13]. Тому саме держава повинна стати гарантом забезпечення прав і задоволення потреб у сфері освіти, взяти на себе функцію забезпечення відповідності освітньої діяльності запитам особи і суспільства. Крім того, орієнтація вищої освіти переважно на задоволення економічних інтересів різних суб'єктів веде до звуження освітньої діяльності і навіть до можливості втрати тих спеціальностей, які не мають високого ринкового попиту, але виражають певні соціальні, культурні та наукові інтереси суспільства [7, с. 27]. Тому держава і широка громадськість повинні слідкувати за тим, щоб не відбувалося подібного перекосу.

Управління освітою визначають як одну з форм соціального управління, найважливішими видами якого є адміністративно-державне, управління соціально-культурною сферою, управління матеріальним виробництвом [20, с. 8]. Соціальне управління визначають як цілеспрямований вплив соціаль-

ного суб'єкта на власну суспільну, колективну і групову життєдіяльність, що здійснюється як безпосередньо (у формах самоуправління), так і через спеціально створені інститути (державу, партії, суспільні об'єднання, кооперативи, підприємства, союзи). Соціальне управління являє собою складний процес взаємодії двох сторін: керівної, і тієї, якою управляють, в яких важливу роль відіграють зворотні зв'язки [16, с. 9]. Межі впливу державного управління можуть бути різними. З позицій системного підходу ідеальна система має ідеальну структуру. Життєздатну структуру (зокрема, управлінську) можна створити тільки на основі використання природного потенціалу системи, здатної до самоорганізації, врахування її власних законів, наприклад, механізму самоврядування [4, с. 12].

Ефективний варіант взаємозв'язку держави і суспільства повинен враховувати те, що громадське життя людей має великий обсяг свободи й самоврядування. Границі ж даної автономії визначаються як суспільними інститутами, так і державою. У цьому контексті проблемою є поширення державного управління на суспільство, тому що тут уже мова йде не про технологічні зміни в управлінні, а про аналіз стану самого суспільства, про його здатність до саморегуляції й адаптації до чогось нового. Державне управління зберігає за собою вплив на суспільство, але змін зазнає глибина цього впливу. Цей вплив повинен відбивати і відтворювати в собі стан суспільства. Отже, управління передбачає корелятивний зв'язок із тими процесами і явищами, на які спрямовуються його цільовизначальні, організаційні й регуляторні впливи [4, с. 27].

У сучасних умовах розбудови незалежної України суттєво змінюється роль держави: вона стає демократичним регулятором суспільних відносин, гарантом і захисником інтересів і прав кожного громадянина. Головними її функціями стають регулюючі та захисні, що базуються на принципі: держава для людини, а не людина для держави [11]. Щоб соціальна система сприяла задоволенню потреб членів суспільства, повинен відбутися перехід від стохастичної (випадкової) пошукової активності до конструктивної поведінки, що вимагає правильного вибору мети, способів і шляхів для досягнення поставленої мети. Якщо мета активності задається ззовні (централізоване планування), то маємо справу не із самоорганізацією, а з окремим випадком чи процесом організації управління, з чим мають справу місцеві влади в умовах централізованого управління [4, с. 17].

Стрімкі зміни ставлять на порядок денний питання зміни підходів, методів, стилів управлінських відносин і поступового перетворення жорсткого субординаційного управління на більш мобільне. Це вимагає суттєвої перебудови системи управління освітою, вона стає державно-громадською.

Одним із концептуальних підходів до державно-громадського управління вищою освітою є концепція адаптивного управління. Адаптивне управління сполучає зовнішнє управління й самоуправління, спрямовуючи процеси за природним шляхом. Як визначає Г. Єльнікова, адаптивне управ-

ління – це процес взаємовпливу, що спричиняє взаємоприспосовування поведінки суб'єктів діяльності на діа(полі)логічній основі, яка забезпечується спільним визначенням реалістичної мети з наступним поєднанням зусиль і самоспрямуванням дій на її досягнення. Адаптивне управління визнає пріоритет розвитку суб'єктів діяльності і здійснюється за допомогою процесів самореалізації. Ці процеси спрямовуються на досягнення спільної мети, підвалинами якої є вимоги зовнішнього середовища (людини, організації тощо) і врахування реальної ситуації. Метою адаптивного управління є взаємоузгодження дій всіх учасників управлінського процесу для забезпечення природного шляху їх розвитку в усвідомлених межах і напрямку шляхом спрямованої самоорганізації [8, с. 36].

Вертикаль управління вищою освітою побудована від міністерства до адміністрації й викладацького складу вищих навчальних закладів, "пронизується" залученням громадськості до прийняття управлінських рішень на різних щаблях цієї управлінської вертикалі. При партнерській взаємодії відбувається перехід від суб'єкт-об'єктних до суб'єкт-суб'єктних відносин. Зникають керівна та підлегла сторони, а з'являються партнери, які кооперуються для розробки моделей діяльності з досягнення узгодженої мети. При цьому способи поєднання громадського та державного управління або залучення громадськості до прийняття управлінських рішень можуть бути різними.

До концептуальних основ державно-громадського управління можна віднести концепцію соціального партнерства. Соціальне партнерство як модель взаємодії різних соціальних суб'єктів все більше набуває актуальності не лише у сфері соціально-трудова відносин, а й поширюється на інші сфери, зокрема її використання корисне і для освітнього середовища, про що зазначає Н. Діденко, посилаючись на таких дослідників феномену соціального партнерства, як В. Гостеніна, В. Комаровський, Т. Ляшенко, Т. Семигін, М. Якимець та інших [7, с. 25]. Державне управління також широко використовує метод соціального партнерства для вирішення проблем організаційно-політичного характеру духовного розвитку. Як зазначають у своїй роботі В. Бех та О. Рябека, посилаючись на ряд авторів, найбільше просунулись вчені та практики в частині відтворення принципів, методів і навіть структури системи державно-громадського управління, особливо у сфері освіти [17, с. 43].

Соціальне партнерство – це прагнення до вирішення соціальних проблем шляхом взаєморозуміння й інтеграції зусиль трьох сторін: держави, бізнесу і громадськості. Державні органи влади реалізують соціальну політику на національному та місцевому рівнях, бізнесові компанії мають свої програми, а громадські організації не менш активно займаються проведенням різних заходів і впровадженням інноваційних соціальних проектів, у т.ч. освітніх. Ефект гармонійного поєднання (синергії) зусиль трьох секторів суспільства є новою якістю, яка за наявності обмежених матеріальних ресурсів, але за умови прагнення і професійних якостей кожної організації незалежно від її форм власності чи форми діяльності спроможні вирішувати

проблеми соціальної сфери місцевої громади і суспільства загалом. В межах соціального партнерства громадські організації, державні органи влади і бізнесові компанії виступають рівноцінними, однаково зацікавленими партнерами. Соціальне партнерство означає: усвідомлення проблем всіма партнерами, розробку загальної стратегії партнерства, паритетний вклад своїх ресурсів у спільну діяльність, розподілену відповідальність кожного партнера за результати спільної діяльності. Задача партнерства – домогтися взаємодії і конструктивного діалогу для вирішення соціальних проблем.

Отже, в основу механізму державно-громадського управління вищою освітою має бути покладено соціальне партнерство як найбільш ефективний спосіб організаційної взаємодії органів державної влади і громадськості, оскільки він охоплює всі напрями роботи і структурні рівні держави та суспільства.

Висновки. Загальна сутність основних концептуальних підходів до державно-громадського управління дозволяє визначити можливість і доцільність їх застосування до державно-громадського управління вищою освітою. Провідні ідеї концепції державно-громадського управління вищою освітою мають ґрунтуватися: на концепції громадянського суспільства; на ідеї необхідності реалізації високого потенціалу вищої освіти, приведенні її у відповідність до сучасних вимог сталого розвитку як стратегічного напрямку життєдіяльності всіх сфер українського суспільства; на ідеї, що громадське життя людей має великий обсяг свободи й самоврядування, границі ж даної автономії визначаються як суспільними інститутами, так і державою; на ідеї розуміння управління освітою як такого, що здійснюється за закономірностями соціального управління; на ідеї "соціальної держави", концепції соціального партнерства, адаптивного управління та ін.

Список використаних джерел

1. Барабанова С. В. Государственное регулирование высшего образования в Российской Федерации: административно-правовые вопросы / С. В. Барабанова. – Казань : Изд-во Казанского гос. ун-та, 2004. – 340 с.
2. Беляков С. А. Лекции по экономике образования / С. А. Беляков. – М. : иИзд-во ГУ-ВШЭ, 2002. – 338 с.
3. Большой энциклопедический словарь – 2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc3p/162970>.
4. Воронкова В. Г. Менеджмент у державних організаціях : навч. посіб. / В. Г. Воронкова. – К. : ВД "Професіонал", 2004. – 256 с.
5. Державне регулювання економіки / ред. І. Р. Михасюк. – Львів : Українські технології, 1999. – 640 с.
6. Державне регулювання економіки : підручник / І. Михасюк [та ін.]. – 2-ге вид. – К. : Атіка, Ельга-Н, 2000. – 529 с.
7. Діденко Н. Г. Удосконалення механізмів державного управління в розвитку партнерства між ВНЗ та роботодавцями в контексті входження кра-

їни до загальноєвропейського простору вищої освіти / Н. Г. Діденко // Держава та регіони. – 2007. – № 2. – С. 25–29. – (Серія "Державне управління").

8. Єльнікова Г. В. Основи адаптивного управління : тексти лекцій / Г. В. Єльнікова. – Х. : Основа, 2004. – 128 с.

9. Кін Джон. Громадянське суспільство. Старі образи, нове бачення [Електронний ресурс] / Кін Джон – К. : КІС; АНОД, 2000. – Режим доступу : <http://books.irf.kiev.ua/handle/987654321/3594>.

10. Коротков Э. . Исследование систем управления : учебник [Електронний ресурс] / Э. М. Коротков. – М. : "ДеКА", 2000. – Режим доступу : <http://www.bibliotekar.ru/sistema-upravleniya/index.htm>.

11. Михайленко О. Державно-громадське управління освітою [Електронний ресурс] / О. Михайленко. – Режим доступу : <http://osvita.ua/school/manage/general/1124>.

12. Огаренко В. М. Державне регулювання діяльності вищих навчальних закладів на ринку освітніх послуг : монографія / В. М. Огаренко. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 328 с.

13. Про Національну доктрину розвитку освіти [Електронний ресурс] : Указ Президент України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.

14. Про освіту [Електронний ресурс] : Закон України від 23 травня 1991 р. № 1060-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>.

15. Самбук О. М. Взаємовідносини органів державної влади та інститутів громадянського суспільства як предмет наукових досліджень [Електронний ресурс] / О. М. Самбук. – Режим доступу : www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/dok/4/08.pdf.

16. Соціальний менеджмент : навч.-метод. посіб. / [кол. авт.]. – Запоріжжя : Вид-во ЗДІА, 2009. – 216 с

17. Управління освітою / за наук. ред. В. П. Бега. – К. : Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2013. – 546 с.

18. Усаченко Л. Аспекти, форми та напрями взаємодії органів державної влади з неурядовими організаціями [Електронний ресурс] / Л. Усаченко. – Режим доступу : www.kbuara.kharkov.ua.

19. Шилова В. І. Державне регулювання ринку освітніх послуг в Україні : дис. ... к.держ.упр. : 25.00.02 "Механізми державного управління" / В. І. Шилова. – Запоріжжя, 2007. – 212 с.

20. Щёкин Г. В. Теория социального управления : монография / Г. В. Щёкин. – К. : Изд-во МАУП, 1996. – 408 с.

Пархоменко-Куцевіл О. І., д.держ.упр., ІПДУМС НАДУ, м. Київ

ПРИНЦИП ЛЕГІТИМНОСТІ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Проаналізовано поняття управління персоналом, принцип легітимності, кадрові технології в системі державної служби, інструменти формування та розвитку персоналу, методи, технології в системі управління персоналом державної служби. Здійснено аналіз нормативно-правової бази України, що регулює відбір кадрів, мотивацію, адаптацію, підготовку та підвищення кваліфікації, кар'єрне зростання, формування кадрового резерву. Визначено процедури, технології, механізми, які застосовуються в системі управління персоналом державної служби, та не визначені чинними нормативними актами України. Запропоновано шляхи вирішення проблеми застосування принципу легітимності в системі управління персоналом державної служби.

Ключові слова: *державна служба, легітимність, кадрові технології, відбір кадрів, мотивація, адаптація, підготовка і підвищення кваліфікації, формування кадрового резерву.*

In the article the concept 'Personnel Management', the principle of legitimacy, the HR-technologies in the state service, tools and methods of staff development, personnel management technologies in the of civil service have been analysed. The analysis of legal base in Ukraine for governing the selection of personnel, motivation, adaptation, training and professional development, career development, personnel reserve formation has been conducted. It is defined the procedures, technologies, mechanisms that are used in the management of state service personnel without being determined by current laws of Ukraine. The ways of solving the problems of the legitimacy principle in the management of civil service personnel.

Keywords: *state service, legitimacy, HR- technologies, personnel selection, motivation, adaptation, training and professional development, formation of reserve.*

Постановка проблеми. У загальному значенні сутність управління персоналом полягає у процесі впливу на працівників для реалізації цілей організації (установи, закладу), які здійснюються шляхом застосування технології управління персоналом за допомогою спеціальних кадрових технологій. Водночас головною метою сучасної системи управління персоналом державної служби є раціональне та ефективне використання кадрів державної служби, залучення, розвиток та удосконалення кадрового потенціалу державних службовців. Сучасна система управління державною службою України переживає кризу. Так, вона, по-перше, змістовно та концептуально застаріла (механізми та методи роботи з персоналом є типовими, які не враховують

змін у сучасній життєдіяльності суспільства); по-друге, не носить системного характеру (зокрема це стосується прийняття багатьох нормативно-правових актів щодо державної служби); крім того, сучасна система управління персоналом не може задовольнити потреб суспільства, зокрема швидко сформувати нову генерацію управлінців. Крім того, окремі технології, механізми, методи управління державними службовцями не врегульовані чинними нормативно-правовими актами України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам управління персоналом державної служби присвячено багато наукових статей, підручників, монографій. Зокрема, цю проблематику досліджували С. Гайдученко, Н. Гончарук, О. Зіміна, В. Малиновський, О. Оболенський, В. Олуйко, М. Осійчук, С. Серьогін, О. Сватко-Савченко та ін. Ці автори аналізували сучасні складові елементи системи управління персоналом державної служби, звертали увагу на проблеми цієї системи, констатували потребу в реформуванні системи управління персоналом державної служби; аналізували сучасні кадрові технології в системі державної служби, органи державної влади, що формують та реалізують кадрову політику в системі державної служби, систему управління персоналом та ін. Водночас існує потреба в аналізі застосування принципу легітимності в системі управління персоналом державної служби України, визначення неврегульованих методів, механізмів, технологій, інструментів роботи з персоналом державної служби, а також шляхи врегулювання цих технологій.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування принципу легітимності в системі управління персоналом державної служби України.

Виклад основного матеріалу. Поняття "легітимність" розглядається в контексті легітимності влади. "Легітимність" у перекладі з французької означає "законність", "узаконеність". Законність розуміється як дія через закон і відповідно до нього відображається; поняттям "легальність". Так, легітимність (лат. *legitimus* – згідний із законами, законний, правомірний) – політико-правове поняття, що означає позитивне відношення жителів країни, великих груп, громадської думки (зокрема і зарубіжної) до інститутів влади, що діють у конкретній державі, визнання їх правомірності. Історія поняття "легітимність" походить із середніх віків, коли складається розуміння легітимності як згоди зі звичаями, традиціями і встановленою поведінкою. Легітимність переважно трактувалася як право верховних посадових осіб діяти відповідно до звичаїв, але вже із середини XIV ст. починає вживатися як правомочність виборної влади. У науковий обіг термін "легітимність" ввів М. Вебер, який зазначав, що будь-яка влада потребує самовиправдання, визнання та підтримки [2, с. 143].

Система управління персоналом державної служби України повинна мати легітимність (законні) підстави функціонування. Будь-яка кадрова технологія, механізми та методи управління кадрами мають бути чітко зарегламентовані у чинній нормативно-правовій базі України.

Водночас існує проблема, що не всі механізми, методи, інструменти, технології зарегламентовані у чинній нормативно-правовій базі України. Тому постає проблема здійснення системного аналізу застосування принципу легітимності в системі управління персоналом державної служби України [3].

На наш погляд, раціонально побудоване управління персоналом системи державного управління має виконувати наступні загальні завдання, а саме: забезпечити формування таких політичних і правових передумов, що гарантують зворотний зв'язок від громадян, різних інститутів громадянського суспільства до держави, стимулюють необхідність у постійному вдосконаленні та демократизації функціонування державного апарату та публічної служби за рахунок структурної модернізації, заходів, які дозволяють вести активну боротьбу з корупцією, бюрократизмом і закритістю.

Управління персоналом системи державної служби – це цілеспрямована скоординована діяльність керівників та фахівців щодо формування та ефективного використання сукупного кадрового потенціалу, яке включає розробку концепції і стратегії кадрової політики, принципів і методів, формування системи управління персоналом [3]. Законом України "Про державну службу" [1] визначені основи управління персоналом системи державної служби в Україні. Так, у зазначеному нормативно-правовому акті врегульовано питання: прийняття на державну службу (ст. 15), випробування при прийнятті на державну службу (ст. 18), стажування державних службовців (ст. 19), службова кар'єра (розділ V), кадровий резерв (ст. 28), навчання та підвищення кваліфікації (ст. 29), мотивація – матеріальне та соціально-побутове забезпечення (розділ VII). Уточнено механізми реалізації зазначених технологій у нормативно-правових актах, у т.ч.: постановах Кабінету Міністрів України "Про вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців" [4], "Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців" [5], "Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування" [6], "Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби" [7], "Про затвердження Порядку надання державним службовцям, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов, безвідсоткового кредиту для житлового будівництва або придбання квартир чи індивідуальних житлових будинків" [8], "Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю "Державна служба" галузі знань "Державне управління" та працевлаштування випускників" [9], "Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців" [10], розпорядженні Кабінету Міністрів України "Про затвердження Концепції ротації кадрів на окремих посадах державних службовців" [11], наказі Головного управління державної служби України "Про

затвердження Загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців" [12] та ін.

Законом України "Про державну службу" [1] та постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців" [10] врегульовані технології, які застосовуються під час відбору на державну службу. Водночас слід врегулювати (легімізувати) застосування певних (конкретних) методик і тестів відбору кадрів з урахуванням органу влади, який проводить конкурсні процедури, а також конкретної посади державної служби. Окремо слід легімізувати проведення закритих і відкритих конкурсів, а також проведення конкурсів із зовнішніх і внутрішніх джерел. Трудова адаптація державних службовців не визначена чинним нормативно-правовим полем. Однак можна вважати адаптацію у вигляді стажування, яка врегульована у Законі України "Про державну службу" [1]. Водночас, процедури адаптаційного процесу повинні бути зарегламентовані у чинній нормативно-правовій базі України. Адже керівник або його заступник проводить певні адаптаційні (первинні) технології, які допомагають новому фахівцю ознайомитися з його робочим місцем, посадовими обов'язками та діяльністю структурного (або структурних) підрозділів.

У системі державної служби мотиваційні стимули службовців визначені у Законі України "Про державну службу", згідно з яким матеріальним забезпеченням державного службовця в Україні (що є певною мірою його мотивацією) є оплата праці (заробітна плата державних службовців складається з посадових окладів, премій, доплати за ранги, надбавки за вислугу років на державній службі та інших надбавок), заохочення за сумлінну працю (за особливі трудові заслуги державні службовці отримують державні нагороди та їм присвоюють почесні звання); щорічні додаткові оплачувані відпустки, пенсійне забезпечення [1]. Саме тому слід урегулювати оплату праці державних службовців залежно від атестації та щорічної оцінки державного службовця. Преміювання державних службовців часто залежить від волі керівника закладу або структурного підрозділу, що створює суб'єктивність у системі мотивації службовця.

Наступним механізмом формування кадрів є атестація та щорічна оцінка державного службовця, які регулюються Законом України "Про державну службу" [1], постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців" [5], наказом Головного управління державної служби України "Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань" [13]. Не врегульованим залишається питання оскарження результатів атестації та щорічної оцінки у суді, а також створення незалежної Комісії з проведення атестації та щорічного оцінювання державних службовців. Крім того, атестація та щорічна оцінка державних службовців є

засобом "очищення" закладу або структурного підрозділу від небажаних фахівців, навіть якщо вони якісно виконують свої посадові обов'язки.

Підготовка та підвищення кваліфікації відіграють важливу роль у системі формування та розвитку кадрового потенціалу державної служби. Всі процедури прийому на навчання та підвищення кваліфікації, а також проходження навчання та підвищення кваліфікації чітко врегульовані у Законі України "Про державну службу" [1], постановами Кабінету Міністрів України "Про вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців" [4], "Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування" [6] та "Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю "Державна служба" галузі знань "Державне управління" та працевлаштування випускників" [9]. Водночас не врегульовані механізми кар'єрного зростання через успішне проходження підготовки державними службовцями. Не врегульоване питання постійного самовдосконалення державного службовця та його успішної кар'єри – професійного просування, професійного зростання, етапів сходження службовця до професіоналізму, переходу від одних рівнів, етапів, ступенів професіоналізму до інших, як процес професіоналізації [1]. Основними проблемами неефективного функціонування зазначеної кадрової технології, на нашу думку, є, по-перше, відсутність чітко зарегламентованих умов кар'єрного просування державних службовців; по-друге, просування по службі в більшості випадків залежить від різних переваг (родинні та дружні зв'язки, матеріальне становище тощо); по-третє, відсутність індивідуального планування кар'єри державного службовця (що також нормативно не врегульоване).

У Законі України "Про державну службу" [1] система кадрового резерву визначена як послідовна робота, що спрямована на розвиток кадрового потенціалу, реалізацію можливостей кожного співробітника, що дає змогу здійснити підбір, розвиток, оцінку та просування кадрів відповідно до цього Закону. В державних органах створюється кадровий резерв для зайняття посад державних службовців, а також для просування по службі. Кадровий резерв формується зі: спеціалістів місцевого та регіонального самоврядування, виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер, а також випускників навчальних закладів відповідного профілю; державних службовців, які підвищили кваліфікацію або пройшли стажування та рекомендовані для просування на більш високі посади.

Відповідно до Положення про формування кадрового резерву для державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 р. № 199 [7], формування кадрового резерву повинне забезпечити добір працівників, які мають професійні навички, що ґрунтуються на сучасних спеціальних знаннях і аналітичних здібностях, для прийняття та успішної реалізації управлінських рішень.

Однак сьогодні в органах державної влади кадровий резерв державних службовців формується за формальною ознакою. Тобто на керівні посади державної служби в кадровий резерв зараховуються спеціалісти, які певний час пропрацювали у підрозділі і мають досвід роботи на державній службі більш ніж 3 роки (без визначення їх професійних досягнень, досвіду, знань, освіти, особистих якостей). Водночас це не означає, що ці фахівці обіймуть ту посаду, до резерву якої вони включені. Крім того, керівник при формуванні кадрового резерву в підрозділі не звертає уваги на ініціативних молодих державних службовців, оскільки всі спеціалісти виконують свої посадові обов'язки традиційними вже напрацьованими методами і тому не виявляють своїх інноваційних підходів та нового бачення "справи". Відтак потрібно нормативно врегулювати дієвість кадрового резерву та відповідальність за його формування покласти на відповідного керівника органу державної влади.

Висновки. Система управління персоналом державної служби України врегульована багатьма нормативно-правовими актами України, які не несуть, на жаль, системного характеру. Багато кадрових технологій, процедур і механізмів не врегульовані (тобто не є легітимними) чинним нормативними документами України. Виникла об'єктивна потреба у кодифікуванні нормативно-правових актів України про державну службу. Потребує розроблення Кодексу законодавства про державну службу України, де буде врегульовано систему управління персоналом державної служби, кадрові технології, інструменти формування та розвитку персоналу, систему органів державної влади, що формують єдину кадрову політику в системі державної служби України.

У перспективі подальших розвідок передбачається здійснити системний аналіз закордонного законодавства, що регулює принцип легітимності системи управління персоналом публічної служби за кордоном з метою адаптування досвіду до сучасних умов України.

Список використаних джерел

1. Про державну службу [Електронний ресурс]: Закон України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/print1409049929169740>.
2. Енциклопедія державного управління : довідк. вид. : у 8 т. – Т. 3. Історія державного управління / [кол. авт.] ; наук.-редкол. : А. М. Михненко, М. М. Білинська, І. В. Пантелейчук [та ін.]. – К. : Вид-во НАДУ, 2011. – 788 с.
3. Пархоменко-Куцевіл О. І. Формування, розвиток та модернізація державних посад: концептуально-методологічні засади : монографія / О. І. Пархоменко-Куцевіл. – К. : ФАДА ЛТД, 2010. – 296 с.
4. Про вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців [Електронний ресурс]: постанова Кабінету

Міністрів України від 16 квітня 1998 р. № 499. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=499-98-%EF>.

5. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1922. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1922-2000-%EF>.

6. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 564. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=564-2010-%EF>.

7. Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 р. № 199. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=199-2001-%EF>.

8. Про затвердження Порядку надання державним службовцям, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов, безвідсоткового кредиту для житлового будівництва або придбання квартир чи індивідуальних житлових будинків [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2004 р. № 182. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=182-2004-%EF>.

9. Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю "Державна служба" галузі знань "Державне управління" та працевлаштування випускників [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 789. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=789-2009-%EF>.

10. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=169-2002-%EF>.

11. Про затвердження Концепції ротації кадрів на окремих посадах державних службовців [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2002 р. № 144-р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=144-2002-%F0>.

12. Про затвердження Загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців [Електронний ресурс] : наказ Головного управління державної служби України від 8 липня 2011 р. № 164. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0930-11>.

13. Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань [Електронний ресурс] : наказ Головного управління державної служби Укра-

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

УДК 35.316

Куліш П. Ю., Харківська ОДА, м. Харків
Стрельцов В. Ю., д.держ.упр., доц., ХарPI НАДУ, м. Харків

ДОСВІД ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ В ЗАЛУЧЕННІ, ВИКОРИСТАННІ ТА МОНІТОРИНГУ МІЖНАРОДНОЇ ДОПОМОГИ

Здійснено аналіз роботи місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування у сфері залучення, використання та моніторингу міжнародної допомоги Харківській області. Визначено основні напрями подальшого розвитку співпраці з міжнародними організаціями в Харківській області.

Ключові слова: міжнародна допомога, місцеві органи державної влади, донори, територіальна громада, управління проектом.

The analysis of local state and public authorities' activity in sphere of attraction, use and monitoring international help in Kharkiv region is carried out. The basic directions of further cooperation development with international organisations in Kharkiv region are defined.

Keywords: international help, local state authorities, donors, territorial community, project management.

Постановка проблеми. Процес геополітичних змін, який стрімко розпочався в Україні восени 2013 року, укотре довів гостру необхідність делегування широкого кола повноважень та ресурсів місцевим органам державної влади у всіх сферах життєдіяльності. З часу набуття незалежності Україна стала відкритою системою, суб'єктом міжнародного права для повноправного взаємного обміну в усіх сферах суспільно-політичного, соціально-економічного й духовно-культурного життя з іншими країнами, міжнародними інституціями та організаціями. З 1992 р. в країні активно розвивається співпраця з такими світовими спільнотами як ООН, ОБСЄ, Рада Європи, ЄС, НАТО, СОТ тощо.

Механізм міжнародної допомоги як складова міжнародних відносин почав формуватись після Другої світової війни, коли відповідно до Доктрини 33-го Президента США Г. Трумена передбачалось виділення фінансової допомоги країнам Європи та Південно-східної Азії, які потребували післявоєнного відновлення, та країнам Африки, Центральної та Південної Америки, які мали на меті підвищити соціальні стандарти життя [9]. Згідно з визначенням Організації з економічного співробітництва та розвитку, міжнародна допомо-

га (допомога розвитку; технічна допомога; зовнішня допомога; офіційна допомога розвитку; іноземна допомога) передбачає гранти та позики (не менше 25 % грант-складової) країнам і територіям, що розвиваються та відносяться до списку Комітету зі сприяння розвитку ОЕСР, як реципієнтів (одержувачів міжнародної допомоги), міжнародним організаціям для сприяння цим країнам [8]. Допомога може надаватись у двосторонньому напрямі від однієї країни іншій та багатосторонньо – через міжнародні організації (Міжнародний банк, UNDP, UNAIDS тощо), які розподіляють допомогу серед країн, що розвиваються. Співвідношення становить 70 % двосторонньої допомоги та 30 % багатосторонньої. На сьогодні донорів, що діють в Україні та Харківській області зокрема, можна умовно поділити на чотири групи:

- 1) міжнародні організації (ЄБРР, ООН, ОБСЄ);
- 2) країни, що здійснюють широкомасштабні програми допомоги (США);
- 3) країни, чия допомога охоплює декілька секторів економіки (Канада, Швеція);
- 4) країни, чиїм пріоритетом діяльності є обмін експертами, програми малих грантів (Німеччина, Польща) [1].

Початок співпраці Харківської області з міжнародними організаціями у сфері зовнішньої допомоги припадає на середину 2000-х рр. У більшості випадків залучення ресурсів та проектів (програм) зазначеної допомоги до Харківської області відбувається за ініціативи донорів, за рідким виключенням – центральних органів державної влади як координаторів секторальних напрямів соціально-економічного розвитку країни. У контексті євроінтеграційних прагнень України виникає необхідність стимулювання ініціатив щодо проектної діяльності, яка може застосовуватись у всіх сферах життя, з найменшої адміністративно-територіальної одиниці країни – села.

Координація організаційно-правової, кадрової діяльності у сфері міжнародної допомоги як на центральному, так і на регіональному рівнях органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадськості, наукових установ потребує вивчення та удосконалення для отримання перспективних результатів від освоєння на місцях зовнішніх ресурсів, не заборонених чинним законодавством України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вітчизняних науковців, які приділили увагу дослідженню виникнення та еволюції зовнішньої допомоги, міжнародної співпраці можна виділити роботи О. Коппеля, Р. Кривоноса, М. Мальського, М. Мацяха, М. Шепелева. Важливим є дослідження правових засад залучення, використання та моніторингу міжнародної допомоги, що відображено в роботах І. Братка, М. Михайліва. Проблемам освоєння зовнішньої допомоги в Україні присвячено незначну кількість наукових досліджень, проте співпраця України з міжнародними фінансовими організаціями, інтеграція до міжнародних спільнот вивчається в роботах О. Білорус, А. Гальчинського, Л. Кістерського, Ю. Ковбасюка, Т. Липової,

О. Палюх. Серед російських учених, які висвітлили питання міжнародного сприяння розвитку країн, слід відзначити таких: А. Байгушкін, Н. Загладін, Ю. Ісаков, В. Красільщиков, В. Лапкін, В. Пантін, І. Пашковська. З числа зарубіжних авторів можна відзначити Р. Аллен, Р. Ашера, Д. Белла, Д. Блеллоча, І. Галтунг, П. Девельтере, Дж. Етвуда, Н. Жоржу, М. Іонідеса, У. Істерлея, Р. Кларк, Т. Пфултца, К. Шаафа, У. Шарпа.

Постановка завдання. Метою даної статті є дослідження досвіду Харківської області в системному залученні, використанні та моніторингу міжнародної допомоги у 2012–2013 роках для удосконалення шляхів використання відповідного механізму допомоги на регіональному рівні, вирішення конкретних питань соціально-економічного розвитку громади.

Виклад основного матеріалу. Харківська область має багаторічну співпрацю з міжнародними організаціями, накопичує та успішно використовує унікальний досвід написання, впровадження та популяризації проектів (програм) міжнародної допомоги. Прикладом такої діяльності є довготривале співробітництво в рамках проекту Європейського Союзу та Програми розвитку ООН "Місцевий розвиток, орієнтований на громаду", за темпами реалізації якого регіон посідає четверте місце в Україні та є одним з шести областей, що беруть участь у компоненті з енергоефективності проекту [2].

Проте, як відомо, реалізація державної політики в будь-якій сфері потребує системної та злагодженої роботи, що лише з часом дає результати. Налагодження комунікацій між донорськими організаціями, територіальними громадами та місцевими органами влади є кропітким процесом проведення зовнішньополітичного та економічного курсу держави на всіх рівнях управління.

У 2012 році Департаментом економіки і міжнародних відносин Харківської обласної державної адміністрації було проведено комплексну інформаційно-аналітичну роботу щодо ефективності залучення, використання та моніторингу проектів (програм), підготовки змістовних висновків, конкретних рекомендацій та дієвих заходів щодо подальшого залучення зовнішньої допомоги до Харківської області.

З метою поглиблення міжнародного та міжрегіонального співробітництва у сфері міжнародної допомоги, підвищення координації роботи у відповідному напрямі 16 липня 2013 р. між Харківською обласною державною адміністрацією, Харківською обласною радою, Харківським національним університетом імені В.Н. Каразіна, Харківським національним університетом міського господарства імені О.М. Бекетова та Асоціацією органів місцевого самоврядування Харківської області було укладено Договір про співпрацю [3]. Це унікальна подія регіонального рівня, оскільки є досягненням і, водночас, свідченням для міжнародної спільноти готовності місцевої влади, громадськості та наукових установ професійно співпрацювати стосовно активізації участі ініціатив територіальних громад у проектах (програмах) зовнішньої допомоги, поліпшення їх добробуту шляхом проектної діяльності,

ефективного освоєння ресурсів, спрямованих на сталий розвиток пріоритетних галузей економіки регіону.

На виконання доручення Прем'єр-міністра України від 18 вересня 2012 р. № 35008/3/1-12 щодо підвищення рівня координації роботи із залучення та використання МД, постанови Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 153 "Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги" протягом 2012–2013 рр. у Харківській області було здійснено поточний та заключний моніторинг проектів (програм) МД. За результатами даної аналітичної роботи у 2013 році в регіоні впроваджувалося 23 проекти МД загальною вартістю близько \$ 6 млн. Найбільшими донорами Харківщини були і залишаються Сполучені Штати Америки, Європейський Союз, ООН, Японія, Данія, Швеція. Проекти реалізовувались за такими напрямками: підвищення рівня ядерної безпеки – 2 проекти за підтримки США, Японії; зменшення біологічної небезпеки – 1 проект за підтримки; енергозбереження, житлово-комунальне господарство – 2 проекти за підтримки ЄС, системи ООН, США; освіта, наука – 14, культура – 1 проект за підтримки ЄС, США; соціальний захист населення – 2 проекти за підтримки Швеції, Німеччини; місцеве самоврядування – 1 проект за підтримки Швейцарської Конфедерації, Данії.

Разом з тим, дія більшості з цих 23 проектів починається з 2009–2010 рр., а отже, вартість і кількість цих проектів необхідно ділити на кілька періодів. Це доводить недостатній рівень використання регіоном тих можливостей, які відкривають міжнародні організації.

Протягом другого півріччя 2012 і 2013 років відповідно спостерігається стабільність упровадження поточних проектів, планове завершення декількох інших. Різниця залучених коштів міжнародної допомоги за відповідний період склала приблизно \$ 1390 тис. Так, у другому півріччі 2013 р. завершилися у сфері ядерної безпеки – 1 проект, зменшення біологічної небезпеки – 1, енергозбереження, житлово-комунального господарства – 1, соціального захисту населення – 1. Разом з тим, до загального моніторингу проектів були включені 2 поточних проекти у сфері освіти, 1 – у сфері соціального захисту населення.

Точність даних поточного або заключного моніторингу ускладнюється такими причинами як низька поінформованість, мотивація та швидкоплинність працівників районних державних адміністрацій, посадових осіб місцевого самоврядування щодо існуючих в районі, місті обласного значення проектів (програм) МД, неузгодженість дій, дублювання функцій, нерозуміння важливості та потенціалу співпраці громади, місцевих органів державної влади з міжнародними організаціями, відсутність необхідних правових засад і повноважень для використання ресурсів МД на території громади.

Подальшим кроком активізації співробітництва Харківської області з міжнародними фінансовими організаціями, державами-донорами та організаціями системи ООН на базі вищих навчальних закладів-учасників Догово-

ру про співпрацю було проведено ряд інформаційних семінарів і тренінгів. Заходи проводились за участю провідних експертів у сфері проектного менеджменту для державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, громадськості, містили теоретичну та практичну частини написання проектів для отримання грантів від міжнародних організацій.

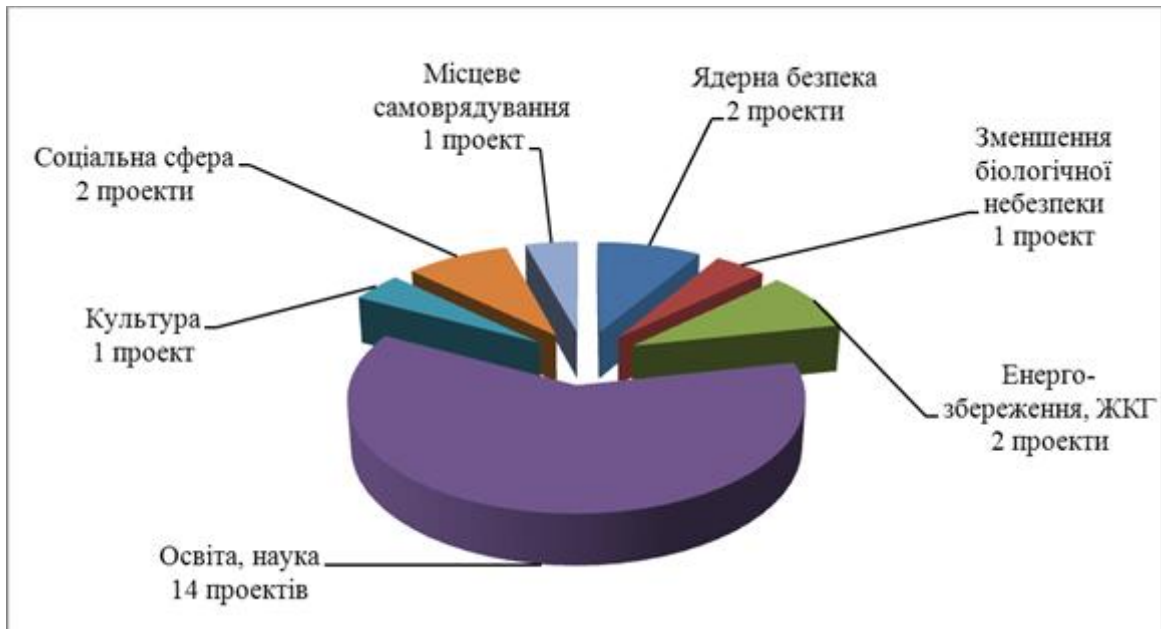


Рис. 1. Структура кількості проектів МД Харківської області в 2013 році за напрямками

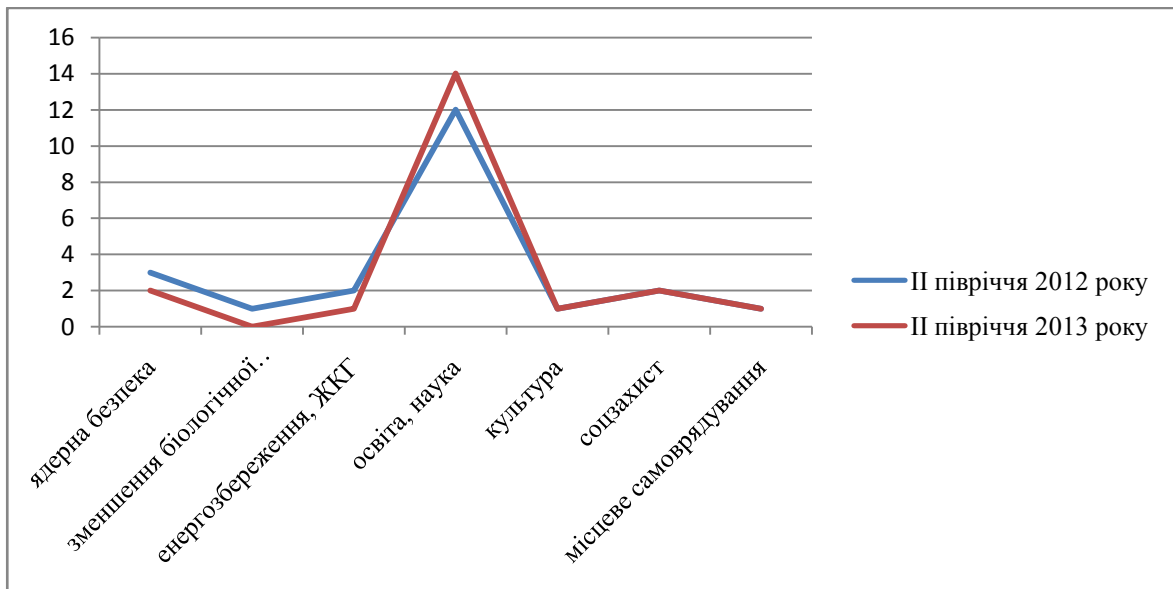


Рис. 2. Динаміка поточного і заключного моніторингу проектів МД Харківської області у другому півріччі 2012 і 2013 років

У співпраці з Харківським регіональним інститутом державного управління Національної академії при Президентіві України було підготовлено та опубліковано методичне видання "Грантрайтинг: методичні рекомендації для органів публічної влади щодо написання проектних заявок", яке можна знайти у відкритому доступі інтернет-мережі [4].

З метою систематизації, контролю за отриманими результатами у даному напрямі роботи було проведено колегію обласної державної адміністрації та доручено районним державним адміністраціям, структурним підрозділам обласної державної адміністрації активізувати роботу щодо залучення проектів (програм) МД до Харківської області, вжити заходів щодо поліпшення відповідних показників рейтингової оцінки та підвищення інвестиційної привабливості району. Відповідно до розпорядження голови обласної державної адміністрації від 09 вересня 2013 р. № 343 "Про внесення змін до показників оцінки результатів діяльності районних державних адміністрацій Харківської області" було підбито підсумки діяльності місцевих органів державної влади в 2013 р. у сфері залучення ресурсів МД за двома рейтинговими показниками: кількість проектів (програм) МД та загальна сума отриманих коштів МД у розрахунку на 10 тисяч населення [5]. За результатами аналізу лідерами за кількістю залучення проектів (програм) МД є Дворічанський район – 9 проектів, друге місце посіли Балаклійський, Борівський, Великобурлуцький, Ізюмський з 6-ма проектами від кожного, далі місця розділили Красноградський, Лозівський, Харківський і Чугуївський райони. Лідерами за загальною сумою залучених коштів МД, спрямованих на соціально-економічний розвиток району, стали Борівський, Лозівський, Дворічанський, Великобурлуцький, Балаклійський, Красноградський, Чугуївський, Харківський райони області.

Слід зауважити, що дані за 2013 рік відображають загальний стан ситуації із зазначеного питання в районах області за останні 5 років.

На регіональному рівні, керуючись Стратегією сталого розвитку Харківської області до 2020 року, затвердженої рішенням обласної ради від 23 грудня 2010 р. № 27-VI, Порядком залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 153, дорученням Прем'єр-міністра України від 18 вересня 2012 р. № 35008/3/1-12 щодо підвищення рівня координації роботи із залучення та використання МД, було розроблене та затверджене розпорядження голови обласної державної адміністрації від 27 червня 2013 р. № 231 "Про ефективність залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги на території Харківської області" [6]. Саме тому з часу підписання Україною економічної частини Угоди про асоціацію (27 червня 2014 р.) постає важливе питання приведення законодавства до європейських норм не в останню чергу саме з питання, що вивчається в даній статті. Країна потребуватиме фахівців із проектною діяльністю, зокрема в державному управлінні, на якому базується вся система економіки та інші сфери життя країн Європи. Ураховуючи пріоритети сталого розвитку

області, були розроблені проектні пропозиції Харківщини за 2014 р. щодо залучення міжнародної технічної допомоги до регіону загальною кількістю 35 на суму близько \$ 9,5 млн. Так схематично виглядають потреби громади Харківської області у соціально-економічному розвитку району або міста обласного значення регіону.

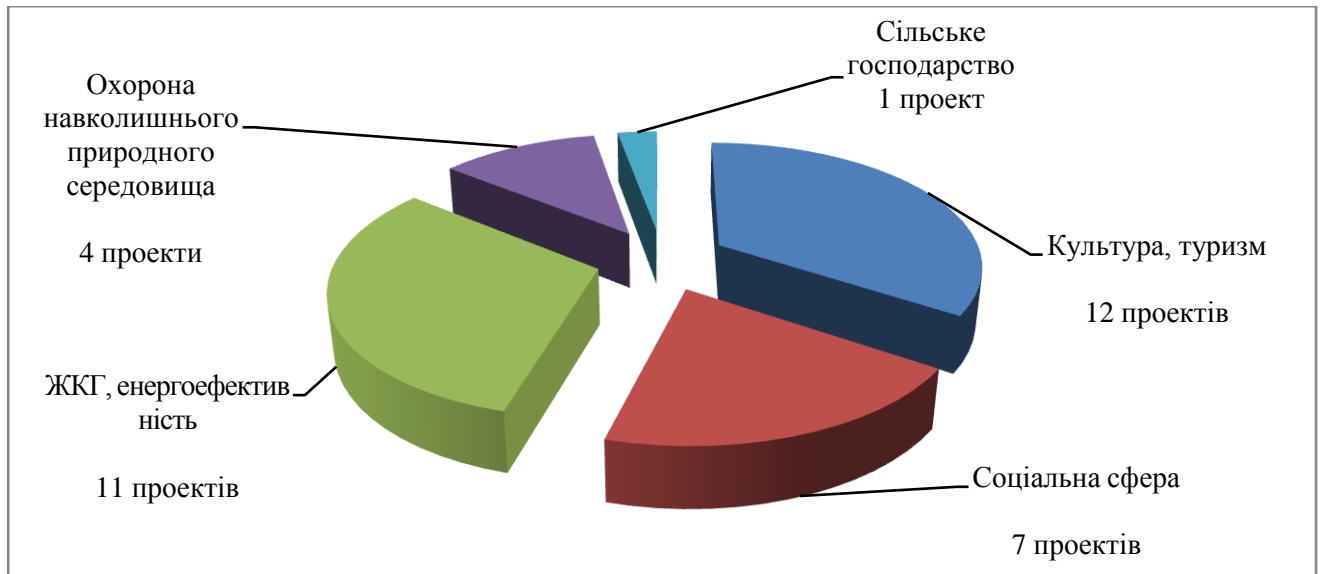


Рис. 3. Структура кількості проектних пропозицій Харківської області для залучення МД у 2014 році за сферами

Результати роботи Харківської області з питань реалізації державної політики у сфері МД було відмічено і на центральному рівні органів виконавчої влади. Відповідно до рішення колегії Мінрегіону України від 29 серпня 2013 р. № 73 "Про механізми стимулювання розвитку регіонів у 2013 році" Харківську область серед інших регіонів України визнано найактивнішою щодо залучення проектів міжнародної фінансової і технічної допомоги для соціально-економічного та культурного розвитку [7].

Разом з тим, зазначимо, що одним з лідерів за підсумками 2012 р. в залученні ресурсів зовнішньої допомоги є Автономна Республіка Крим, де впроваджувалось 74 проекти МД, загальним обсягом 73,7 млн грн. У 2013 році продовжили реалізацію 46 проектів МД.

Висновки. Попри складну суспільно-політичну і соціально-економічну ситуацію в країні, відсутність чіткої правової та інституційної координації дій на всіх рівнях та гілках влади, низький рівень підготовки та мотивації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у сфері залучення та освоєння ресурсів МД, пропонуємо продовжувати роботу в даному напрямі в Харківській області.

Підставою для такої діяльності є вищезазначений Договір про співпрацю, в рамках якого можна ініціювати ряд таких заходів, як:

- організація та проведення зустрічі керівництва області з найбільшими донорськими організаціями, які співпрацюють або мають наміри

співпрацювати з Харківським регіоном з метою підписання багатостороннього Меморандуму про співпрацю;

– організація та проведення заходів міжнародного характеру ("круглі столи", конференції, форуми) з питань міжнародної допомоги, соціальної відповідальності бізнесу;

– організація та проведення міжнародної Ярмарки проектів і програм Харківської області;

– проведення конкурсу проектних пропозицій районів та міст обласного значення для залучення ресурсів міжнародної допомоги;

– розроблення та видання спеціалізованої методичної літератури щодо співробітництва з міжнародними організаціями-донорами тощо.

Будь-який засіб започаткування, розвитку та підтримки співпраці регіону або окремої громади з донорами є одним зі шляхів формування колективних навичок самоорганізації населення для вирішення конкретних питань сталого розвитку території. Системна діяльність щодо залучення зовнішніх ресурсів, не заборонених чинним законодавством України, безперервний обмін вітчизняним та зарубіжним досвідом у цій сфері, децентралізація державного управління та, не в останню чергу, політична воля, сприятимуть становленню громади як повноцінної діючої соціально-економічної складової успішної країни, адже все велике починається з маленького.

Список використаних джерел:

1. Рогач О. І. Міжнародні фінанси : підруч. / О. І. Рогач. – К. : Либідь, 2003. – 784 с.

2. Проект ЄС та ПРООН "Місцевий розвиток, орієнтований на громаду": результати та вплив. За даними соціологічного дослідження Київського міжнародного інституту соціології. – Запоріжжя : Друкарський світ, 2011. – 54 с.

3. Договір про співпрацю [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Асоціації органів місцевого самоврядування Харківської області. – Режим доступу

http://association.kharkov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1145&Itemid=243.

4. Грантрайтинг : методичні рекомендації для органів публічної влади щодо написання проектних заявок [Електронний ресурс] / [кол. авт.]; за ред. О. В. Кулініча. – Х. : Регіональний центр міжнародних проектів і програм, 2013. – 78 с.

5. Про внесення змін до показників оцінки результатів діяльності районних державних адміністрацій Харківської області [Електронний ресурс] : розпорядження голови Харківської обласної державної адміністрації від 09 вересня 2013 р. №343. – Режим доступу : <http://kharkivoda.gov.ua/images/users/130909-01-13-zagal-343-rozp.pdf>.

6. Про ефективність залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги на території Харківської області [Електронний ресурс] : розпорядження голови Харківської обласної державної адміністрації від 27 червня 2013 р. № 231. – Режим доступу : <http://kharkivoda.gov.ua/images/users/130627-01-11-zagal-231-rozpr.pdf>.

7. Про механізми стимулювання розвитку регіонів у 2013 році [Електронний ресурс] : рішення колегії Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 29 серпня 2013 р. №73. – Режим доступу : http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/1655/Rishenia_73.pdf.

8. Ravi Kanbur. The Economics of International Aid [Електронний ресурс] / Ravi Kanbur // Cornell University, 2003. – pp. 2–3. – Режим доступу : <http://www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/handbookaid.pdf>.

9. Encyclopædia Britannica [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/585369/technical-assistance>.

10. Wikipedia, the free encyclopedia, Development Aid [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://en.wikipedia.org/wiki/Development_aid.

УДК 330.87: 338.43

Лозинська Т. М., д.держ.упр., проф., ПДАА, м. Полтава

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ГРОМАД: ОРІЄНТИРИ ДЛЯ ЗМІНИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Проаналізовано дослідження вітчизняних і зарубіжних учених з проблем децентралізації через призму розвитку сільських громад. Встановлено причинно-наслідковий зв'язок між економічними зрушеннями в сільському господарстві та деструктивними процесами в соціальній сфері сільських населених пунктів. Наведено аргументи щодо надання пріоритетності вкладень у людський капітал у межах реалізації державної політики розвитку сільських громад.

Ключові слова: *сільська громада, децентралізація, соціальний та економічний розвиток, самодостатність, людський капітал, державна політика.*

Researches of domestic and foreign scientists on decentralisation problems through a prism of development of rural communities are analysed. The relationship of cause and effect between economic shifts in agriculture and destructive processes in social sphere of rural settlements is established. Arguments concerning granting of priority to investments in the human capital within realisation of a state policy of rural communities' development are resulted.

Keywords: *rural community, decentralisation, social and economic development, self-sufficiency, human capital, state policy.*

Постановка проблеми. Характерною ознакою еволюції управління протягом ХХ століття є його децентралізація – делегування функцій управління вищим керівним центром на нижчі рівні керованої системи або, якщо йдеться не про виробничі, а про більш складні соціальні системи, передача частини повноважень органів державної влади іншим суб'єктам, які беруть на себе відповідальність за налагодження життєдіяльності певної групи людей чи частини населення, що проживає на певній території. Населення в сільській місцевості традиційно об'єднувалося для виконання суспільних робіт, або певних справ, які були не під силу одній людині (звідси українські толоки, робота на общинних землях, наприклад, косовиця). Сільські громади також впливали на вибір старост. Із централізацією державної влади ці функції поступово було втрачено, а згодом під впливом демократичних зрушень питання самоорганізації населення і самоврядування знову актуалізуються. Зростання ролі місцевого самоврядування в сучасних умовах України пов'язано із розвитком громад, обумовленим соціально-економічними зрушеннями. Є необхідність у здійсненні більш глибокого аналізу цих зрушень з метою удосконалення державної політики підтримки сільського розвитку, яка поки що не відрізняється ефективністю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Занепад сільських поселень і зниження рівня життя сільського населення протягом майже двадцяти років обумовили проведення ряду досліджень з проблем сільського розвитку, що сприяло накопиченню теоретико-методологічного багажу стосовно політики держави у цій сфері, створення моделей суспільної взаємодії, стратегічного планування розвитку сільських громад тощо. Деякі дослідники розглядають проблеми сільського розвитку через призму загальноцивілізаційної трансформації [1; 2; 3], дехто більше уваги зосереджує на питаннях методології [4; 5], науковий інтерес інших дослідників торкається широкого діапазону прикладних проблем – від виявлення причин, що обумовили сучасний стан сільських громад, до розроблення стратегічних напрямів розвитку місцевого самоврядування [6; 7; 8]. Але вітчизняні реалії поєднання економічних і соціальних процесів у сільській місцевості створюють проблеми своєрідного характеру, що не дозволяє повною мірою використовувати для їх розв'язання ті заходи державної політики, які приносили успіх у зарубіжних країнах, зокрема європейських. Очевидно також, що сільські громади потребують більше практичної допомоги.

Постановка завдання. Метою статті є виявлення особливостей соціально-економічного розвитку сільських громад і розроблення пропозицій щодо їх врахування у спеціальній державній політиці.

Виклад основного матеріалу. З розпадом радянської економічної системи для уряду України, який намагався проводити незалежну політику, безумовно пріоритетним завданням стало зміцнення економічного потенціала-

лу держави, а по суті – створення нової національної економіки. Без економічної основи годі було й думати про суверенітет і незалежність України. Дуже емоційно з цього приводу висловився у статті "Новий курс для України" А. Яценюк: "Україна не склалася як суверенна держава. Суверенній державі не розповідають, до кого приєднатися; їй не пишуть листи, як треба себе вести; їй не дають вказівок ні з заходу, ні зі сходу. Суверенна держава не допускає подачок..." [9].

Таким чином, ідея суверенності була і залишається стрижнем політики держави у всіх сферах життя. Не винятком був і аграрний сектор, оскільки головна увага була зосереджена на виробничій сфері. Проте орієнтація виключно на ринкові принципи організації економіки при ігноруванні моральних норм, етичної поведінки і системності як загальної базової основи організації світу стала причиною деструктивних зрушень у виробничій і соціальній сферах сільського господарства. Сільське населення, життя якого здійснювалося у принципово інших економічних умовах, поступово асоціалізувалося, що проявлялося у відстороненості від суспільних справ, відчуженості від господарської діяльності, втраті мотивації до кооперування, індивідуалізації та груповій замкненості. Якщо помірно протекціоністська аграрна політика (переважно по відношенню до великих підприємств) мала неоднозначні наслідки (як позитивні, так і негативні), то соціальна політика була однозначно згубною для сільського населення. У виробничій сфері, наприклад, на фоні занепаду тваринництва (у 2013 р. по відношенню до 1990 р. поголів'я великої рогатої худоби, овець і кіз скоротилося більше, ніж у п'ять разів, свиней – майже втричі) спостерігалось збільшення виробництва рослинницької продукції і нарощування експортного потенціалу. Лише з 2003 р. по 2013 р. експорт сільськогосподарської продукції зріс у 4 рази і склав \$ 176 млрд [10]. Згортання тваринництва дуже негативно позначилося на сільськогосподарській зайнятості. Причому вітчизняна статистика оперує двома показниками зайнятості: а) всього зайнятих у сільському господарстві; б) наймані працівники сільськогосподарських підприємств. Слід пояснити, що перший показник відбиває, крім кількості найманих працівників, ще й кількість осіб, які працюють і є власниками особистих і фермерських господарств, тобто отримують дохід від самозайнятості. У даній статті ми не будемо вдаватися до висвітлення проблем самозайнятості, обмежившись лише зауваженням, що показник загальної сільськогосподарської зайнятості суттєво спотворює картину працевлаштування в сільській місцевості, про що яскраво свідчить рисунок.

У середньому за 2012 р. кількість найманих працівників у сільському господарстві скоротилася майже до 627 тис. осіб, тобто кількість робочих місць на підприємствах, які модернізуються, продовжує скорочуватися, альтернативні ж види зайнятості не створюються. Незбалансованим залишається і співвідношення між вартістю робочої сили й її оплатою, яка, попри її номінальне зростання, складала у 2011 р. 68,4% від середньої по економіці [11]. За попередніми даними розмір середньомісячної заробітної плати най-

маних працівників сільськогосподарських підприємств України в 2013 р. склав 2270 грн або \$ 284, що в 1,6 рази нижче, ніж у сільському господарстві Російської Федерації [10].

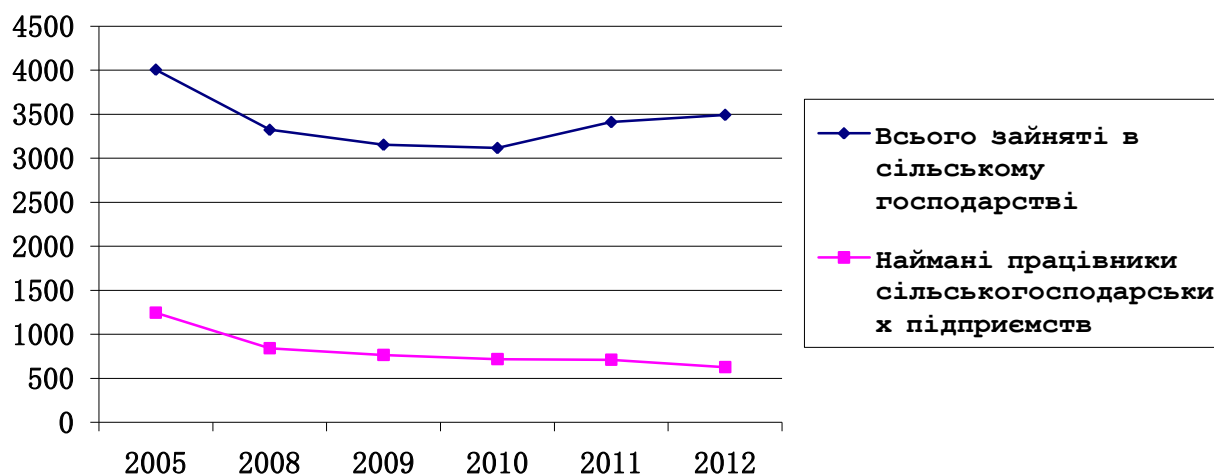


Рис. Динаміка сільськогосподарської зайнятості в Україні, 2005–2011 рр., тис. осіб

Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України.

Не дивно, що з 1990 по 2013 р. чисельність сільського населення скоротилася більше, ніж на 3 млн осіб, а з карти України щез 601 сільський населений пункт. Рівень смертності у сільській місцевості в 1,5 рази вищий, ніж у міській.

Загалом позитивна, на перший погляд, економічна динаміка розвитку сільського господарства приховує проблему розподілу отриманих від сільськогосподарської діяльності доходів, а саме його несиметричність, що погіршує продовольчу доступність. Зокрема у 2013 р. за Глобальним індексом продовольчої безпеки України (48-ме місце із 107 країн) поступилася Росії (42-ге місце у тому ж переліку) [10]. Унаслідок вказаних соціально-економічних процесів демографічна основа відтворення сільського населення має тенденцію до погіршення: спостерігається знелюднення населених пунктів; у віковій структурі населення переважають люди похилого віку; серед посадових осіб органів місцевого самоврядування більшу питому вагу займають жінки; поступово скорочується частка сільського населення з вищою освітою тощо.

Деструктивні процеси в соціальній сфері сільських населених пунктів набули таких масштабів, що для їх призупинення було розроблено Державну цільову програму розвитку українського села до 2015 р. Але реалізації заходів та інвестування лише у розвиток територіальної соціальної інфраструктури уже замало, оскільки якісного оновлення потребує сам людський капітал у сільській місцевості. Назріла потреба наполягати на необхідності залучення значних коштів у розвиток сільських громад, акцентуючи увагу в першу чергу на розвитку людини – освітньому, професійному, культурному,

духовному, фізичному. Робота за усіма вказаними напрямками зараз є мало-виразною та неефективною, що обумовлено як відсутністю виваженої державної політики щодо підтримки сільських громад, а отже, й належного фінансування, так і диференціацією стану самих громад. Однак, яку б негативну реакцію не викликала авторська наукова точка зору, слід застерегти, що деякі сільські громади Харківської, Полтавської, Кіровоградської, Миколаївської та інших областей України перейшли критичну межу деградації і можуть отримати імпульс до саморозвитку лише за рахунок притоку населення ззовні, тобто переселення.

Е. Лібанова, М. Малік, Ю. Малько, М. Махсма, В. Осецького, А. Уланчук та інші вітчизняні дослідники мають привернути увагу органів державної влади до проблеми відтворення сільського населення, без розв'язання якої неможливо створити нормальну демографічну основу функціонування сільських громад. Можна виділити декілька основних аргументів на користь надання пріоритетності розвитку сільських громад (у першу чергу людського капіталу) у порівнянні з розвитком сільських територій (насамперед, місця й умов проживання):

- в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" самоврядування розглядається не лише як право, але й як спроможність громади вирішувати справи місцевого значення і власного життєзабезпечення. У сьогоденних надзвичайно складних умовах фізичне здоров'я сільських мешканців, наявність знань і професійних навичок, здатність до спільної діяльності і віра в майбутнє стають обов'язковою умовою не лише для виживання самих громад, але й для забезпечення соціальної стабільності в державі, відсутність якої є загрозою національній безпеці;

- самодостатність сільської громади (її здатність відтворювати власними силами прийнятні соціально-економічні умови існування) не може розглядатися поза нормальною демографічною структурою населення, в межах якої виконуються усі соціальні функції, у т.ч. відтворювальна. Скорочення народжуваності в сільській місцевості та старіння сільського населення – це сигнал про можливість розвитку деградаційних процесів у сільській поселенській мережі, які матимуть своїм наслідком втрату самодостатності сільських громад. При цьому проблеми управління життєзабезпеченням цих територій доведеться вирішувати на державному рівні поза логікою децентралізації, що буде явним "кроком назад" у розвитку суспільства;

- порушення співвідношення економічних можливостей і співучасті в управлінні сприяє поглибленню асиметрії в доступі до ресурсів і ринків, розподілі доходів і політичної влади. Таким чином, формується вибухонебезпечна соціальна структура в сільській місцевості, яка "роз'їдає" сільські громади зсередини, а не сприяє їх консолідації.

Останніми роками взаємозв'язок між економічним розвитком країни і соціальним забезпеченням населення стає настільки очевидним, що це дало підстави деяким західним ученим говорити про відсутність різниці між тим, хто

із суб'єктів – держава чи суспільні групи продукують управлінські рішення, головне, щоб ці рішення були правильними, тобто суспільно корисними (такими, що сприймаються позитивно більшістю населення). Зокрема М. Говлеш і М. Рамеш пишуть: "І немає великого значення – чи дійсно проблеми генеруються суспільними суб'єктами та потрапляють до порядку денного влади, чи держава та державні посадовці беруть на себе чільну роль у розвитку політики. Натомість, важливим є той факт, що подібні політичні дії виникають у різних державах без огляду на різницю у їхніх суспільних та політичних структурах" [12, с. 121]. Можна назвати й інші важливі чинники, які обумовлюють зростання уваги до людини, як до мети і джерела розвитку сільських громад.

Висновки. Соціально-економічні зрушення в сільській місцевості загострили проблему розвитку сільських громад. Однак їхня самодостатність погіршується, що ставить під сумнів ефективність здійснення децентралізації в окремих місцевостях. Важливо систематизувати сільські громади за рівнем соціально-економічного розвитку з метою диференціації відповідної державної політики. Окреслено ряд аргументів на користь надання пріоритетності людському чиннику в розробленні державної політики розвитку сільських громад.

Список використаних джерел

1. Калугина З. И. Новая парадигма сельского развития / З. И. Калугина, О. П. Фадеева // Мир России. – 2009. – № 2. – Т. 18. – С. 34–49.
2. Курдюмов С. П. Законы эволюции и самоорганизации сложных систем / С. П. Курдюмов. – М. : Дело, 1990.
3. Крисанов Д. Динаміка сільського розселення і проблеми регулювання розселенського процесу / Д. Крисанов // Економіка України. – 1991. – № 11. – с. 19–27.
4. Баутин В. М. Устойчивое развитие сельских территорий: сущность, термины и понятия / В. М. Баутин, В. В. Козлов // Информ. бюл.; МСХ РФ. – 2006. – № 3–4. – С. 64–67.
5. Малік М. Й. До питання сталого розвитку сільських територій / М. Й. Малік // Економіка АПК. – 2001. – № 5. – С. 51–58.
6. Кравчук І. І. Трансформаційні процеси у розвитку сільських територій / І. І. Кравчук // Наукові праці Полтавської державної аграрної академії. – Полтава : Вид-во ПДАА, 2012. – Вип. 2. – Т. 1. – С. 132–138.
7. Рябоконт В. П. Відродження українського села – пріоритетний напрям аграрної політики держави / В. П. Рябоконт // Економіка АПК. – 2007. – № 12. – С. 3–7.
8. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку / Аналітичні матеріали [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Table/15122009>.

9. Яценюк А. Новий курс для України [Електронний ресурс] / А. Яценюк. – Режим доступу: <http://economics.unian.net/.../949/55-balans-nedeli>.

10. Межонова Н. Социально-экономические проблемы развития сельских территорий Украины [Електронний ресурс] / Н. Межонова. – Режим доступу : <http://www.ictsd.org/bridges-news>.

11. Дієсперов В. С. Оплата сільськогосподарської праці / В. С. Дієсперов // Економіка АПК. – 2012. – № 9. – С. 76–83.

12. Говлет С. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / С. Говлет, М. Рамеш; [пер. з англ. О. Рябова]. – Львів : Кальварія, 2004. – 264 с.

351: 316.343.654

Мельниченко О. А., д.держ.упр., проф., НУЦЗУ

НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРУ: СУТНІСТЬ ТА ЗАСОБИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Виділено складові надзвичайних ситуацій; дістало подальшого розвитку поняття "надзвичайні ситуації техногенного характеру"; проаналізовано підходи до тлумачення змісту державного управління у цій царині; удосконалено перелік засобів державного управління техногенною безпекою.

Ключові слова: *державне управління, надзвичайні ситуації, складові, техногенні катастрофи, засоби.*

The components of emergency situations have been identified; the concept of technogenic emergencies has been elaborated in details; approaches to interpreting the essence of state administration in this domain have been analyzed; the list of tools for state administration of technogenic safety has been updated.

Keywords: *state administration, emergencies, components, technogenic disasters, tools.*

Постановка проблеми. Однією з найвагоміших заповорок подальшого розвитку національної економіки є залучення додаткових інвестицій для модернізації виробничих потужностей у реальному її секторі. Однак через загалом несприятливий інвестиційний клімат в Україні як вітчизняні, так і іноземні інвестори не виявляють достатньої активності до цього. Як наслідок, висока зношеність та моральна застарілість наявного ресурсного потенціалу більшості підприємств може стати джерелом техногенних катастроф, виникнення яких призводить до значних негативних економічних, екологічних і соціальних ефектів. Як виявляється, "повною мірою убезпечитись від них неспроможні ані окремі господарюючі суб'єкти, ані держави" [16]. Саме тому мінімізувати втрати можна лише завдяки консолідації сил і ресурсів усіх зацікавлених осіб. Оскільки більшість власників передусім промислових підприємств не квапляться інвестувати у техногенну безпеку, тому безпека населення й територій значною мірою визначається результативністю державного управління у цій царині, що й обумовлює актуальність даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В дисертаційних роботах відображено проблематику природно-техногенної безпеки (М. Андрієнко, О. Захаренко, Г. Іщенко, А. Калиновський, В. Лифар, С. Марова, Г. Обиход, Г. Плосконос, Т. Рак, С. Рябоконтенко, А. Терент'єва), запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій (О. Братель, Ю. Губін, А. Довгань, О. Дронова,

С. Іванюта, І. Ілляшенко, О. Касьян, Н. Клименко, О. Кононенко, Ю. Кочетков, О. Кузьомін, М. Куценко, В. Одинець, Ю. Скиданенко, В. Тищенко, О. Труш, А. Філіпенко) тощо. Попри це в науковій спільноті зберігається значний інтерес до цієї проблеми. Так, зокрема, А. Белоусов – узагальнено теоретичні підходи до визначення механізмів державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій та з'ясовано основні складові таких механізмів [3]. І. Кринична – проаналізовано досвід інших країн щодо державного управління процесами запобігання та профілактики надзвичайних ситуацій [12]. В. Михайлов – наведено досвід Республіки Польща з організації проведення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях [17]. Ю. Опанасюк – запропоновано комбінований метод оцінки еколого-економічного збитку від надзвичайних ситуацій техногенного характеру [22]. А. Ромін, Р. Приходько – узагальнено існуючі підходи щодо методологічних засад розвитку сфери захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій [26].

Постановка завдання. Метою статті є надання пропозицій щодо покращання техногенної безпеки. Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання: 1) виділити складові надзвичайних ситуацій; 2) забезпечити подальший розвиток поняття "надзвичайна ситуація техногенного характеру"; 3) проаналізувати підходи до тлумачення змісту державного управління у цій царині; 4) удосконалити перелік засобів державного управління техногенною безпекою.

Виклад основного матеріалу. Проблема покращання техногенної безпеки не нова для вітчизняної та світової науки. Попри це на сьогодні відсутній усталений понятійний апарат. Відповідь на питання: що ж собою являють надзвичайні ситуації техногенного характеру – намагалось дати чимало науковців, узагальнення чийх напрацювань дозволяє дійти таких проміжних висновків.

1. Сутність цього поняття розкриває поєднання змісту його складових: "надзвичайні ситуації", "техногенна катастрофа", "техногенна безпека".

2. Узагальнення положень чинного законодавства та напрацювань науковців дозволило виділити такі складові та ознаки надзвичайних ситуацій:

– *причина*: катастрофа, аварія, стихійне лихо [4; 8; 10; 11; 18; 27; 28]; пожежа, епідемія, епізоотія, епіфітотія, застосування засобів ураження [10; 11; 27; 28], інші небезпечні події [10; 11; 24; 27; 28];

– *сфера прояву*: окрема територія, акваторія чи суб'єкт господарювання [10; 11; 27; 18; 24; 28];

– *форма прояву*: суттєві, негативні зміни [4], виняткові екстремальні обставини [8], порушення нормальних умов життєдіяльності населення [10; 11; 27; 18; 24; 28], невизначеність, стресовий стан населення [6; 23];

– *наслідки*: загрози життю або здоров'ю населення [8; 10; 11; 24; 27; 28], велика кількість загиблих і постраждалих [6; 10; 11; 23; 27; 28], неможливість проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на

ній господарської діяльності [10; 11; 27; 28], соціальні, економічні та/або екологічні збитки [4; 6; 18; 23; 24];

– *потреба у реагуванні*: особливі управлінські зусилля [18], здійснення комплексу заходів [8], швидке ухвалення рішень [6; 23], негайні дії [30], великі людські, матеріальні та часові витрати [4; 8; 10; 11; 23; 24; 27; 28; 30].

3. Потребує додаткових пояснень думка авторів [6; 18; 23; 30], які визначають надзвичайні ситуації як "несподівані та непередбачені", оскільки чимала їх кількість є прогнозованими, хоча і недостатньо контрольованими.

4. Варто погодитись з тим, що:

а) "поняття "надзвичайна ситуація" є похідним від категорій "ризик", "небезпека" і спорідненим із терміном "катастрофа" [30];

б) надзвичайні ситуації класифікуються:

– *за рівнем* – загальнодержавні, регіональні, місцеві, об'єктні;

– *за характером* – техногенні, природні, воєнні, соціально-політичні" [10; 11; 25].

Оскільки саме держава є основним суб'єктом протидії надзвичайним ситуаціям техногенного характеру, то об'єктом її регуляторного впливу може бути цивільний захист [1; 5], надзвичайні ситуації [7; 14; 20; 26], пожежна [19] чи природно-техногенна безпека [9]. Варто відзначити, що більшість науковців цілком аргументовано зводить такий вплив до "державного управління"; натомість Г. Іщенко [9] – обмежується лише "державним регулюванням", тим самим фактично нехтуючи можливостями прямого впливу держави на суб'єктів господарювання (зокрема, через примушування їх дотримуватись норм викидів шкідливих речовин і накладання санкцій на порушників тощо).

Ураховуючи складові та ознаки поняття "надзвичайні ситуації техногенного характеру", можна стверджувати, що об'єктом державного управління можуть виступати *суб'єкти* (бізнес-структури, територіальні підрозділи ДСНС України та ін.), *процеси* (профілактика й локалізація надзвичайних ситуацій техногенного характеру, ліквідація їх наслідків) та *результати* (техногенна безпека). Не принижуючи значущості кожного із вищенаведених об'єктів регуляторного впливу держави, найбільш значущим все ж убачається техногенна безпека – "стан захищеності населення, території, об'єктів від негативних наслідків надзвичайних ситуацій техногенного характеру" [21].

Відтак, актуалізується проблема підвищення результативності державного управління техногенною безпекою – "комплексного використання уповноваженими органами державної влади доступних сил і засобів регуляторного впливу для профілактики та зменшення негативних ефектів від надзвичайних ситуацій" [14, с. 49] техногенного характеру.

Проведені узагальнення наукових публікацій [2; 9; 19; 26; 29] та власні напрацювання [14–16] дозволили удосконалити перелік засобів державного управління техногенною безпекою:

- використання вітчизняного та адаптація до умов України передового світового досвіду у цій сфері;
- формування необхідної нормативно-правової й методичної бази для нормування та забезпечення державного контролю техногенних ризиків;
- встановлення обмежень в екологічній, економічній, організаційній та інших сферах життєдіяльності господарюючих суб'єктів і територій;
- достатнє та своєчасне ресурсне забезпечення національних і місцевих програм профілактики надзвичайних ситуацій техногенного характеру;
- стимулювання суб'єктів господарювання, які запроваджують енергозберігаючі та безпечні технології (як у сфері виробництва, так і комплексної переробки, утилізації, вивезення й захоронення відходів), а також встановлюють сучасні системи контролю за станом техногенної безпеки;
- запровадження механізму відшкодування збитків від надзвичайних ситуацій третім особам;
- ведення паспортів ризику потенційно небезпечних об'єктів і територій, а також розвиток й удосконалення систем моніторингу, спостереження, прогнозування та лабораторного контролю за їх станом;
- контроль за навчанням персоналу суб'єктів господарювання техніці безпеки та реагуванню на надзвичайні ситуації;
- захист територій та їх населення від зовнішньої/внутрішньої силової агресії;
- проведення експертизи надзвичайних ситуацій техногенного характеру, виявлення винних і притягнення їх до відповідальності;
- оперативне розгортання сил реагування та ешелонного їх висунання в зону техногенної катастрофи;
- організація проведення робіт з першочергового забезпечення життєдіяльності постраждалих об'єктів;
- належне здійснення лікувально-евакуаційних і санітарно-гігієнічних заходів;
- укладання договорів з лікувальними та санаторно-курортними підприємствами на обслуговування тих категорій населення, які найбільшою мірою схильні до негативного впливу техногенних катастроф;
- раціональний розподіл компетенцій по горизонталі та повноважень по вертикалі;
- погодження порядку спільних дій сил реагування на надзвичайних ситуації з визначенням основних завдань, місця, часу і способів їх виконання;
- визначення центральних і територіальних органів управління, які взаємодіють у кризових ситуаціях, склад і кількість сил і засобів реагування на надзвичайні ситуації;
- удосконалення підготовки та перепідготовки фахівців щодо управління ризиками техногенних катастроф;
- збільшення державних інвестицій, спрямування міжнародної допомоги та активне залучення позабюджетних коштів для техніко-

технологічного оновлення матеріально-технічної бази та матеріального стимулювання особового складу;

– контроль практичного відпрацювання реальності планів дій під час проведення командно-штабних навчань;

– практичне розгортання та тренування особового складу регіонального рухомого пункту життєзабезпечення.

– перевірка готовності основної та спеціальної техніки, а також аварійно- і пожежно-рятувального обладнання;

– проведення перевірок органів виконавчої влади та суб'єктів господарювання на предмет забезпечення техногенної безпеки.

Висновки. Проведені дослідження дозволили виділити такі складові надзвичайних ситуацій: причина, форма та сфера прояву, наслідки та потреба у реагуванні. На підставі результатів дослідження сутнісних характеристик вживаного поняттєвого апарату дістало подальшого розвитку поняття "надзвичайні ситуації техногенного характеру", яке слід тлумачити як повне чи часткове унеможливлення діяльності суб'єктів господарювання унаслідок подій техногенного, природного, соціального чи військового характеру, що призводить до істотних соціальних, економічних та екологічних втрат. Проведені узагальнення дозволили виділити такі складові надзвичайних ситуацій: причина, сфера та форма прояву, наслідки, потреба у реагуванні. Результативність регуляторного впливу держави відображає стан техногенної безпеки. Запропоновані заходи регуляторного впливу держави спрямовуються на таке: профілактика надзвичайних ситуацій техногенного характеру; локалізація техногенних катастроф і ліквідація наслідків їх наслідків; покращання діяльності підрозділів ДСНС України. Подальші наукові розвідки мають бути зосереджені на розробці теоретичних положень і практичних рекомендацій, спрямованих на попередження надзвичайних ситуацій та належне реагування у разі їх виникнення.

Список використаних джерел

1. Андреев С. О. Організаційно-правовий механізм державного управління цивільним захистом на регіональному рівні : автореф. дис. ... к.держ. упр. : спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / С. О. Андреев. – Х., 2010. – 19 с.

2. Андрієнко М. В. Державна політика України у сфері техногенної та природної безпеки (кінець ХХ – початок ХХІ ст.): військово-історичний аспект : автореф. дис. ... к.і.н. : спец. 20.02.22 "Військова історія" / М. В. Андрієнко. – Львів, 2009. – 24 с.

3. Белоусов А. В. Теоретичні підходи до визначення механізмів державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій / А. В. Белоусов // Економіка та держава. – 2014. – № 7. – С. 145–148.

4. Бринчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды) : [учебник] / М. М. Бринчук. – М. : Юристъ, 1998. – 688 с.

5. Грига Т. Г. Питання державного регулювання у сфері цивільного захисту / Т. Г. Грига // Організаційно-управлінські, економічні, психолого-педагогічні аспекти забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ): матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф., 29 квітня 2014 р. – Черкаси: Вид-во ЧПБ ім. Героїв Чорнобиля НУЦЗ України, 2014. – С. 23–25.

6. Дзюндзюк В. Б. Вплив надзвичайних ситуацій на соціально-економічний розвиток територій [Електронний ресурс] / В. Б. Дзюндзюк, Д. Ю. Полковніченко // Державне будівництво. – 2013. – № 2. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2013-2/index.html>.

7. Доманський В. А. Державне управління пожежною безпекою України (організаційно-правовий аналіз за матеріалами діяльності Державного департаменту пожежної безпеки): дис. ... к.ю.н.: спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / В. А. Доманський. – Х., 2004. – 201 с.

8. Єрофеев М. І. Конституційне право громадян на безпечне довкілля та його забезпечення в умовах виникнення надзвичайних екологічних ситуацій / М. І. Єрофеев // Конституція України – основа подальшого розвитку законодавства / Інститут законодавства Верховної Ради України: зб. наук. пр. – К., 1997. – Вип. 2. – С. 174–176.

9. Іщенко Г. Г. Механізми державного регулювання природно-техногенної безпеки великих міст: автореф. дис. ... к.держ.упр.: спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / Г. Г. Іщенко. – К., 2009. – 23 с.

10. Класифікатор надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс]: наказ Держспоживстандарту від 11 жовтня 2010 р. № 457. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc>.

11. Кодекс цивільного захисту України [Електронний ресурс] від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

12. Кринична І. Державне управління процесами запобігання та профілактики надзвичайних ситуацій: праксиологічний досвід / І. Кринична // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. – Дніпропетр.: Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2013. – № 2. – С. 80–88.

13. Марова С. Ф. Механізми державного управління безпекою життєдіяльності населення техногенних регіонів: автореф. дис. ... д.держ.упр.: спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / С. Ф. Марова. – Донецьк, 2010. – 46 с.

14. Мельниченко А. А. Чрезвычайные ситуации как объект государственного управления / А. А. Мельниченко // Вестник Кокшетауского технического института Министерства чрезвычайных ситуаций Республики Казахстан. – Кокшетау: Изд-во КТИ МЧС РК, 2014. – № 2. – С. 44–50.

15. Мельниченко О. А. Механізми державного управління надзвичайними ситуаціями: сутність та складові [Електронний ресурс] /

О. А. Мельниченко // Державне будівництво. – 2014. – № 1. – Режим доступу : <http://www.nbuiv.gov.ua/e-journals/DeBu/2014-1/index.html>.

16. Мельниченко О. А. Пожежна безпека як об'єкт державного управління / О. А. Мельниченко // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпропетр. : Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2014. – № 3.

17. Михайлов В. М. Досвід Республіки Польща з організації проведення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях / В. М. Михайлов // Інвестиції: практика та досвід. – 2014. – № 13. – С. 128–132.

18. Мягко С. М. Распространенность техногенных и природных чрезвычайных ситуаций в России / С. М. Мягков, К. А. Козлов // Вестник Московского университета. – 1993. – № 5. – С. 11–15.

19. Назаренко В. Поняття та сутність державного управління пожежною безпекою в Україні / В. Назаренко // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ДокНаукаДержУпр., 2012. – № 4. – С. 45–49.

20. Назаренко Е. К. К вопросу о законодательном обеспечении защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций / Е. К. Назаренко, В. Н. Галочкин // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. – 2013. – № 2. – С. 106–112.

21. Обзор статистики Державної служби України з надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.mns.gov.ua/opinfo/html.

22. Опанасюк Ю. А. Науково-методичні підходи до оцінки еколого-економічного збитку від надзвичайних ситуацій техногенного характеру комбінованим методом / Ю. А. Опанасюк // Економіка та держава. – 2014. – № 3. – С. 91–96.

23. Полковниченко Д. Ю. Попередження надзвичайних ситуацій як складова управління соціально-економічним розвитком / Д. Ю. Полковниченко // Державне регулювання науково-освітнього забезпечення підготовки конкурентоспроможних фахівців у сфері цивільного захисту : матеріали конф., 19–20 березня 2014 р. – Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2014. – С. 137–139.

24. Природные и техногенные чрезвычайные ситуации: опасности, угрозы, риски / В. А. Акимов, В. Д. Новиков, Н. Н. Радаев. – М. : Деловой экспресс, 2001. – 344 с.

25. Роль сучасної держави в запобіганні і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій / А. В. Белоусов // Інвестиції: практика та досвід. – 2013. – № 20. – С. 153–156.

26. Ромін А. Методологічні засади державного управління сферою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій / А. Ромін, Р. Приходько // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ДокНаукаДержУпр., 2013. – № 4. – С. 41–47.

27. Росоха С. В. Обеспечение социальной безопасности при чрезвычайных ситуациях / С. В. Росоха, А. А. Яценко, В. О. Голозубов // Вестник Кокшетауского технического института. – Кокшетау : Изд-во КТИ МЧС РК, 2013. – № 4. – С. 34–37.

28. Шараєвська Т. А. Поняття та юридичні ознаки надзвичайної екологічної ситуації / Т. А. Шараєвська // Університетські наукові записки : зб. наук. пр. – Хмельницький, 2012. – № 4. – С. 282–287.

29. Шостак Л. Й. Організація взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади при ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій / Л. Й. Шостак // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2012. – № 2. – С. 325–333. – (Серія "Управління").

30. Webster's New World dictionary of the American language. – 2-nd College edition. – Washington, 1996. – 1196 p.

УДК 351.78; 352

Ромін А. В., к.тех.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків

НАПРЯМИ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАПОБІГАННЯМ І ЛІКВІДАЦІЄЮ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Розкрито основні складові міжнародного співробітництва у сфері державного управління запобіганням та ліквідацією надзвичайних ситуацій. Виділено найважливіші напрями розвитку міжнародного співробітництва.

Ключові слова: *державне управління, міжнародне співробітництво, стратегія, запобігання, ліквідація, надзвичайна ситуація.*

The article is devoted to revealing basic components of international cooperation in the field of state management in emergency prevention and liquidation. It is outlined the most important directions for international cooperation development.

Keywords: *state management, international cooperation, strategy, prevention, liquidation, emergency.*

Постановка проблеми. Сучасний стан розвитку суспільства, українського зокрема, характеризується тенденціями зростання втрат людей і шкоди територіям, що спричиняються небезпечними природними явищами, промисловими аваріями і катастрофами. Ризики надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру постійно зростають, що суттєво впливає на всі сфери суспільного життя. Забезпечення адекватного захисту населення й територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій, гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства та держави є одним із

найважливіших завдань державної політики у сфері цивільного захисту. Вирішення цієї проблеми неможливе без використання досвіду інших країн і здійснення міжнародного співробітництва у сфері запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання державного управління цивільним захистом і розвитку міжнародного співробітництва у сфері запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій вивчали А. Басов, А. Берлач, В. Комарницький, В. Сапон, Т. Філіпенко, Т. Циганкова та ін. Натомість недостатньо опрацьовано питання здійснення міжнародного співробітництва у сфері запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття основних складових міжнародного співробітництва у сфері державного управління запобіганням та ліквідацією надзвичайних ситуацій; виділення найважливіших напрямів розвитку міжнародного співробітництва.

Виклад основного матеріалу. Міжнародне співробітництво в галузі реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру в основному здійснюється ДСНС України, діяльність якої спрямована на активізацію прикордонного співробітництва, співробітництва з міжнародними організаціями, із країнами, які належать до стратегічного партнерства України та співробітництва з питань ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи.

Конституція України спрямовує зовнішньополітичну діяльність країни на забезпечення національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного й взаємовигідного співробітництва із членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами та нормами міжнародного права [4]. Прикладами здійснення міжнародного співробітництва також є: здійснено обмін думками щодо стратегії поводження з радіоактивними відходами у Франції та в Україні (Посольство Франції в Україні та RISCAUDIT; 2011 р.); у разі запиту про допомогу залучення сил і засобів ДСНС України до виконання завдань за кордоном згідно з діючими міжурядовими Угодами; спільне метеорологічне обслуговування під час проведення Чемпіонату Європи з футболу Євро-2012 (Польща, УЄФА; 2011–2012 рр.); обговорення стану виконання робіт загального плану графіка та фінансування завершення об'єктів, які повинні бути зведені в зоні відчуження; реалізація пілотного проекту модернізації системи радіолокаційних спостережень в Україні (фірма VAISALA, Фінляндія; 2011 р.); консультації з експертами Міжнародного секретаріату НАТО щодо оцінки виконання Україною Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО (2011 р.).

Серед напрямів міжнародного співробітництва у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру можна назвати контакти і практичні програми взаємодії зі структурами ООН, НАТО, Ради Європи і Європейської Комісії,

Центральноєвропейської ініціативи, інших урядових і неурядових організацій, а також розвиток міжнародних зв'язків на двосторонній та багатосторонній основі.

Після приєднання України до Європейської Рамкової конвенції 1980 р. про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади [18] та відповідного врегулювання цих питань в актах національного законодавства, почав розвиватися ще один напрям міжнародного співробітництва у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій – на рівні регіональних і місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування.

Усвідомлюючи небезпеку, Кабінет Міністрів України та уряди інших країн визначають, що співробітництво у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків буде сприяти добробуту населення й безпеці держав; визнають користь, яку можуть отримати Сторони від обміну науковою та технічною інформацією у цій сфері; усвідомлюють необхідність у координації дій та ресурсів декількох держав; підтримують зусилля ООН у цій сфері, поважають і підтверджують загальновизнані норми та правила, які існують у рамках різних міжнародних організацій, конвенцій і договорів; домовляються про співробітництво і взаємну допомогу та прагнуть сприяти розвитку національних законодавств у цій сфері [2, с. 12].

Міжнародні договори у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій за колом суб'єктів і територіальним масштабом дії можна поділити: на багатосторонні, регіональні та двосторонні. Так, прикладом міжнародного багатостороннього договору у відповідній сфері є Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій (Гельсінкі, 17 березня 1992 р.), яка враховує особливе значення захисту людей і навколишнього середовища від дії промислових аварій, визнає важливість і невідкладність запобігання серйозній шкідливій дії промислових аварій на людей і оточуюче середовище і сприяння всім заходам, які стимулюють раціональне, екологічно доцільне й ефективне використання заходів щодо запобігання аваріям, забезпечує готовність до них і ліквідацію їх наслідків з метою забезпечення екологічно безпечного і стійкого економічного розвитку. Прийняття цієї Конвенції базувалось на усвідомленні того, що шкідливий вплив промислових аварій може відчуватися за межами кордонів і вимагає співробітництва між державами до, під час і після аварій з метою зміцнення відповідної політики, а також координації дій на всіх належних рівнях для попередження промислових аварій та ліквідації їх транскордонних впливів [6].

Згідно зі ст. IX Конвенції про захист Чорного моря від забруднення [7], укладену між Україною, Туреччиною, РФ, Румунією, Грузією та Болгарією, і ст. 1 Протоколу про захист морського середовища Чорного

моря від забруднення з наземних джерел, Договірні Сторони вживають необхідних заходів і співпрацюють у випадках виникнення серйозної та безпосередньої небезпеки для морського середовища Чорного моря або для узбережжя однієї або кількох Сторін, викликані наявністю великої кількості нафти або інших шкідливих речовин у результаті аварій або накопичення невеликих скидів, які забруднюють або погрожують забрудненням моря.

Також Україна є учасницею значної кількості двосторонніх угод або договорів у сфері захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, як-от: про оперативне сповіщення про ядерні аварії, обмін інформацією та співробітництво у галузі ядерної безпеки і радіаційного захисту (Уряди Республік Білорусь, Польща, Румунія); про співробітництво в галузі попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків (Уряди Республік Азербайджан, Вірменія, Латвія, Литва, Польща, Словачія, Угорщина); про співробітництво в галузі попередження промислових аварій, стихійних лих і ліквідації їх наслідків (Уряд Республіки Греція). Загалом вищенаведені двосторонні угоди мають на меті забезпечення взаємної безпеки, особливо на прикордонних територіях. Вони передбачають такі традиційні форми співробітництва, як організація спільних наукових досліджень, програм і проектів, обмін ученими, спеціалістами, науково-технічною інформацією та досвідом, організація семінарів і робочих зустрічей експертів з питань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Сторони здійснюють співробітництво на основі принципів рівноправності та взаємної вигоди за такими напрямками: прогнозування надзвичайних ситуацій, їх ліквідація та оцінка наслідків; навчання спеціалістів у освітніх закладах держав Сторін; обмін фахівцями, стажерами, науковцями і викладачами; допомога у навчанні населення правилам поведінки у разі виникнення надзвичайних ситуацій; обмін науково-технічною літературою та результатами дослідницьких робіт; обмін інформацією, періодичною, методичною та іншою літературою, відео- і фотоматеріалами, а також обмін технологіями; організація конференцій, семінарів, робочих нарад та спільних навчань; інша діяльність, пов'язана із запобіганням надзвичайним ситуаціям і ліквідацією їх наслідків, яка може бути узгоджена Компетентними органами Сторін.

Варто відзначити, що міжнародне співробітництво завжди вимагало суворого дотримання договірної регламентації, недвозначного закріплення в нормах договору досягнених багатосторонніх домовленостей, які є відображенням умовної чи безумовної згоди сторін.

Цікавим прикладом співпраці у рамках двосторонньої угоди є участь співробітників служби цивільного захисту України у подоланні наслідків повені на р. Тиса, на території Угорської Республіки у період з 19 квітня до 5 травня 2000 р. Так, 18 квітня 2000 р. до служби цивільного захисту

України надійшло повідомлення Посольства України в Угорській Республіці про ускладнення паводкової ситуації в її східних районах на територіях вздовж р. Тиса. Згідно з двосторонньою Угодою рішенням Прем'єр-міністра України в той же день сформовано і було направлено до Угорщини зведений аварійно-рятувальний загін України у складі 57 чоловік особового складу та 41 од. автомобільної, автотракторної й іншої спеціальної техніки та технічних засобів [3, с. 16–19].

Однією з основних структур для координації міжнародних операцій з реагування на катастрофи є ООН, яка останніми роками вжила ряд заходів для підсилення своєї ролі як провідної та основної координуючої структури. Створення Організації з реагування на катастрофи в системі ООН, пізніше її заміна Відділом з гуманітарних справ, а також впровадження посади заступника Генерального секретаря з гуманітарних питань були спрямовані на підвищення ефективності спільних зусиль світової спільноти стосовно реагування на надзвичайні ситуації. Заклики Генеральної Асамблеї до досягнення домовленостей між ООН і зацікавленими урядами, міжурядовими та неурядовими організаціями задля дозволу ООН мати ширший доступ до наявних ресурсів цих країн, які можуть використовуватися під час операцій з реагування на катастрофи, зокрема таких, як людські ресурси та тилове постачання, мали на меті подальше зміцнення провідної ролі ООН у цій галузі. У 1997 р. в МНС України було підписано проект Програми розвитку ООН і Кабінету Міністрів України "Сталий захист людини: підвищення потенціалу Уряду у створенні інтегрованого підлоду в запобіганні, реагуванні та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій у рамках сталого людського розвитку". За сприяння програми розвитку ООН в Україні у вересні 1999 р. Закарпатська область отримала 22 тис. грн від Уряду Швеції, а у 1999 р. постійне агентство ООН (ОСНА) завдяки власному резервному фонду надало фінансову допомогу в розмірі \$ 70 тис. для закупівлі засобів першочергової потреби для ліквідування наслідків повені [16].

У рамках членства ООН Україна брала активну участь щодо пошуково-рятувальних робіт та надання медичної допомоги постраждалому населенню штату Гуджарат Республіки Індія від найпотужнішого за останні півстоліття землетрусу, що стався 26 січня 2001 р. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України "Про надання допомоги у проведенні пошуково-рятувальних робіт у Республіці Індія, яка постраждала від землетрусу" [10], був направлений зведений пошуково-рятувальний загін ДСНС України з мобільним шпиталем. Крім того, Україна приєдналась до найбільш масштабної програми ООН з охорони навколишнього середовища – UNEP (*United Nations Environment Programmer*), у діяльності якої виділено шість пріоритетних глобальних напрямів: населені пункти та охорона здоров'я, збереження екологічних систем суходолу, довкілля і розвиток, океани, енергія, стихійні лиха. У Програмі діє Система моніторингу глобального довкілля, яка надає інформацію про клімат,

атмосферу, океани, відновлення ресурсів, забруднення довкілля та його наслідки, причому система охоплює понад 140 країн світу [17, с. 144].

У 1992 р. у штаб-квартирі НАТО в Брюсселі проведено конференцію, де було започатковано проект залучення військових сил і засобів на ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій; завдяки цьому проекту було створено ще один орган НАТО – Євроатлантичний координаційний центр реагування на стихійні лиха і катастрофи (далі – ЄАКЦРСЛК). Завдання ЄАКЦРСЛК полягає у координації сил і засобів реагування країн-учасниць Ради євроатлантичного партнерства з метою забезпечення швидкої та ефективної допомоги в ліквідації наслідків стихійних лих і катастроф [14, с. 36]. Євроатлантичний механізм реагування на надзвичайні ситуації був поширений у 1995 р. на країни-партнери НАТО, тим самим надав можливість міжнародного співробітництва у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на всій території країн-союзниць НАТО. ЄАКЦРСЛК також зіграв важливу роль у координації гуманітарної допомоги під час повеней у Західній Україні. Так, варто виділити серед навчань широкомасштабні багатонаціональні навчання "*Joint Assistance 2005*" (9 – 13 жовтня, Яворівський полігон). Навчання проводилось відповідно до статті X Конвенції про заборону хімічної зброї і мало на меті відпрацювання та вдосконалення практичних механізмів міжнародної взаємодії та надання багатосторонньої допомоги державі-учасниці Конвенції про заборону хімічної зброї, яка, за сценарієм навчання, стала об'єктом терористичного нападу із застосуванням хімічної зброї [8, с. 206]. Країни також заохочуються до розвитку двосторонніх і багатосторонніх механізмів удосконалення візових режимів, процедур перетину кордонів, проходження транзиту та митного контролю вантажів, визначення статусу іноземного особового складу на території інших держав. Урегулювання цих питань дозволяє уникнути бюрократичного зволікання у процесі задіяння ресурсів і груп з ліквідації наслідків катастроф [11].

Іншим складником потенціалу реагування на катастрофи є багатонаціональний збірний підрозділ, що не є постійно діючим органом і складається з національних цивільних і військових компонентів (кваліфікований рятувальний персонал, медичні та інші підрозділи; обладнання та матеріали; засоби та техніка), які добровільно надали країни-члени Ради євроатлантичного партнерства. Євроатлантичний підрозділ реагування на катастрофи може бути розгорнуто у разі великомасштабної природної чи техногенної катастрофи на прохання постраждалої сторони або на підтримку дій відповідної міжнародної організації. Склад і чисельність багатонаціонального підрозділу реагування на катастрофи залежатиме від потреби в допомозі за оцінками кожної конкретної ситуації міжнародними організаціями [16].

Указом Президента України "Про Цільовий план Україна – НАТО на 2007 рік у рамках Плану дій Україна – НАТО" (від 18 червня 2007 р. № 535)

з метою подальшої реалізації положень Хартії про особливе партнерство між Україною та НАТО затверджено перелік конкретних заходів як внутрішнього характеру, так і спільних з НАТО. Виконання цих заходів повинно продемонструвати готовність України вийти на якісно новий рівень відносин з НАТО. У рамках виконання вищезазначеної програми ДСНС України приділяється постійна увага забезпеченню участі всіх представників у засіданнях Комітетів НАТО, практичними результатами участі у зазначених заходах є розробка спільних рекомендацій, планів та заходів щодо подолання наслідків НС разом із країнами-членами та партнерами НАТО [9, с. 197].

Таким чином, послідовність та цілеспрямованість України у реалізації Плану дій Україна-НАТО, спільні зусилля виконавчої і законодавчої гілок влади у вирішенні питань, пов'язаних зі співробітництвом нашої держави з Альянсом та активним залученням співробітників служби цивільного захисту України до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, дозволили суттєво покращити відносини з НАТО.

З метою реалізації Угоди про взаємодію у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру Рішенням Ради глав урядів СНД створений Корпус сил і затверджений Реєстр його формувань. Цей Корпус призначається для швидкого реагування об'єднаними міждержавними силами та коштами або частиною цих сил на надзвичайні ситуації, викликані стихійними лихами і катастрофами природного та техногенного характеру в державах-учасниках СНД [13].

25 листопада 1998 р. Радою глав урядів СНД було затверджено Міждержавну цільову програму розвитку Корпусу сил СНД для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру на період до 2010 р. Основною метою Програми є визначення комплексу заходів, спрямованих на створення з'єднаного угруповання сил і засобів на користь надання допомоги державам-учасникам СНД, потерпілим від надзвичайних ситуацій, здатних протягом декількох годин перекинути частину своїх аеромобільних формувань і негайно приступити до ведення рятувальних робіт у зоні лиха [12, ст. 3]. Однак участь підрозділів ДСНС України у рамках цієї програми у попередні роки майже не здійснювалась. У рамках співробітництва між Україною та ЄС у 1994 р. було підписано Угоду про партнерство і співробітництво, яке сприяє торгівлі й визначає співробітництво в 25 сферах, у т.ч. у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

У рамках програми ТАСІС "Ядерна безпека" здійснюється проект "Покращання зв'язку з метою готовності до надзвичайних ситуацій за межами промислового майданчика", який має за мету навчання фахівців з Білорусі, Казахстану, Російської Федерації, України в галузі управління в надзвичайних ситуаціях поза межами об'єкта. На сьогодні відпрацьовано та

підписано контракт між постачальником і ДСНС України на отримання комплекту тренінгового зв'язку на суму € 65243. В 1999–2000 рр. українські фахівці з радіологічного моніторингу та фахівці-управлінці навчалися на курсах "Навчання управлінню в надзвичайних ситуаціях поза межами санітарно-захисної зони", організованих у рамках програми ТАСІС ЄС [15].

У сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій з метою приєднання України до Механізму захисту цивільного населення СНД у 2006 р. проводилася підготовка до укладання Адміністративної угоди між Генеральним директором європейської комісії "Довкілля" та МНС України стосовно співробітництва між Центром моніторингу та інформації механізму СНД та Оперативно-черговою службою цивільного захисту України. Її підписання надасть можливість оперативно і вчасно здійснювати обмін інформацією у разі виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, налагодити оперативне реагування на надзвичайні ситуації, зокрема транскордонного характеру, а також зменшити ризики, що можуть бути спричинені лихом [1, с. 95].

Висновки. Узагальнення публікацій провідних науковців і результати власних досліджень дозволили:

1. Стверджувати про таке:

– Україна зацікавлена брати участь в усіх європейських програмах з безпеки, конференціях і угодах, її метою є приведення свого власного законодавства у відповідність до світової практики, і вона бажає укласти більше двосторонніх і багатосторонніх міжнародних угод у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Однак у процесі приєднання до ЄС загальні економічні й політичні проблеми є важливішими від захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру.

– Незважаючи на проблеми з дотриманням та впровадженням, Україна вважає пріоритетним підписання і ратифікацію багатосторонніх угод у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, оскільки цей процес стимулює узгодженість національного законодавства з міжнародною практикою, а також є практичним свідченням готовності України встановити тривалі зв'язки партнерства. Нині найуспішніші програми партнерства у галузі планування на випадок надзвичайних ситуацій підсилюють цивільну готовність країн, які підписали та ратифікували нормативні документи з цього питання. У разі ратифікації таких угод вони автоматично стають частиною національного законодавства.

– Україна ставить своїм завданням не лише захист національних інтересів, а й становлення її як відповідального і активного гравця у реалізації регіональних завдань зі сталого розвитку. Відповідно державна політика повинна полягати у підтриманні і сприянні реалізації спільних

регіональних ініціатив, висуненні своїх власних ініціатив регіонального характеру, тісному співробітництві з існуючими органами регіональної інституційної структури. Пріоритетом у регіональному співробітництві для неї повинна стати її інституційна діяльність на пан-європейському екологічному та економічному просторі.

2. Запропонувати заходи із поглиблення удосконалення законодавчого забезпечення міжнародного співробітництва у сфері попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків, як-от:

– розробка проекту Закону України "Про ратифікацію Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Монголії про співробітництво у галузі попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків";

– опрацювання проекту Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Хорватія про співробітництво у сфері запобігання катастрофам і ліквідації їх наслідків;

– підготовка матеріалів для подання на ратифікацію Верховній Раді України Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Монголії про співробітництво у сфері попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків;

– внесення зауважень та доповнень зацікавлених центральних органів виконавчої влади до тексту проекту Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Румунії про співробітництво у сфері запобігання, обмеження та пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій;

– внесення зауважень зацікавлених центральних органів виконавчої влади до тексту проекту Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Болгарія про співробітництво у разі виникнення катастроф;

– подовження виконання внутрішньодержавної процедури погодження текстів Угод між Урядами Республік Болгарія, Румунія, Хорватія та Кабінетом Міністрів України про співробітництво у випадку виникнення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків;

– здійснення підготовки відповідних документів для повторного спрямування на розгляд центральним органам виконавчої влади проекту розпорядження Кабінету Міністрів України "Про підписання Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Болгарія про співробітництво у разі виникнення катастроф" [7].

3. Виділити найважливіші напрями міжнародного співробітництва:

– *Інформація*: обмін інформацією про тенденції, методи та засоби запобігання надзвичайним ситуаціям; інформація для населення, яке вірогідно може стати жертвою надзвичайних ситуацій; міжвідомчий обмін інформацією внутрішнього та загального використання для розширення поінформованості інших організацій про серйозність проблеми і необхідність співпраці для її вирішення.

– *Законодавство*: складання та порівняльний аналіз законопроектів та законодавства щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуа-

цій; обмін законами та законопроектами щодо класифікації правопорушень, пов'язаних із захистом населення та територій від надзвичайних ситуацій (установлення критеріїв і процедур для визначення та доведення поведінки, що підлягає покаранню, адміністративні та процедурні документи, необхідні для встановлення та доведення провини); стандартизація вимог.

– *Створення інфраструктури*: навчання персоналу; надання й удосконалення (модернізація) матеріально-технічної бази; міжнародна співпраця. Означені напрями співробітництва – це лише схема. Кожний з них може і повинен деталізуватись залежно від конкретної ситуації, зовнішніх і внутрішніх обставин.

4. Подальші наукові розвідки мають бути зосереджені на розробці теоретичних положень і практичних рекомендацій, спрямованих на попередження надзвичайних ситуацій та належне реагування у разі їх виникнення.

Список використаних джерел

1. Берлач А. І. Основи економічної безпеки : навч. посіб. / А. І. Берлач, Т. В. Філіпенко. – Донецьк : Донецький юридичний інститут ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2007. – 234 с.

2. Басов А. В. Адміністративно-правовий режим надзвичайного стану : дис. ... к.ю.н. : 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / А. В. Басов. – Х., 2006. – 183 с.

3. Досвід роботи органів управління та сил Цивільної оборони України щодо ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру / Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи. – К. : Чорнобильінтерінформ, 2002. – 103 с.

4. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

5. Конвенція про захист Чорного моря від забруднення [Електронний ресурс] // Протокол від 21 квітня 1992 р. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_065.

6. Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій (Гельсінкі, 17 березня 1992 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

7. Міжнародне співробітництво з питань цивільного захисту [Електронний ресурс] // Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2011 році. – Режим доступу : http://www.mns.gov.ua/files/prognoz/report/2011/6_8_2011.pdf.

8. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2005 році. – К. : Чорнобильінтерінформ, 2006. – 241 с.

9. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні : монографія / [кол. авт.]; за заг. ред. Ю. О. Куца. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2004. – 180 с.

10. Про надання допомоги у проведенні пошуково-рятувальних робіт у Республіці Індія, яка постраждала від землетрусу [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січня 2001 р. № 20-р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.

11. Реагування на надзвичайні ситуації цивільного характеру [Електронний ресурс] // Сайт газети "Флот України". – Режим доступу : http://www.fleet.sebastopol.ua/index.php?article_to_view=911.

12. Решение о Межгосударственной целевой программе развития Корпуса сил Содружества Независимых Государств для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на период до 2010 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=150922>.

13. Рішення про Корпус сил Співдружності Незалежних Держав для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру // Зібрання чинних міжнародних договорів України. – 2004. – № 4. – Кн. 2. – Ст. 1042.

14. Сапон В. Зарубіжний досвід захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій / В. Сапон // Надзвичайна ситуація. – 2001. – № 9. – С. 34–36.

15. Співробітництво з Європейською комісією [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua/inter/coop/osce/main.ua.php?p=1>.

16. Спільна робота МНС України з організаціями системи ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua/inter/coop/un/main.ua.php?p=1>.

17. Циганкова Т. М. Міжнародні організації : навч. посіб. – Вид. 2-ге, перероб. і доп. / Т. М. Циганкова, Т. Ф. Гордєєва. – К. : Вид-во КНЕУ, 2001. – 340 с.

18. European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between territorial communities or authorities / Council of Europe, 1980 // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 36. – Ст. 370.

РОЛЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

УДК 351.861

Кулешов М. М., к.техн.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків

Росоха В. О., к.психол.н., проф., НУЦЗУ, м. Харків

СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ДЛЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

Окреслено загальні підходи до формування нової системи захисту населення та території від надзвичайних ситуацій, її складу; визначено пріоритетні напрями державної політики у сфері цивільного захисту та механізми їх реалізації, врахування яких дозволить підвищити рівень надійності єдиної державної системи цивільного захисту.

Ключові слова: *цивільний захист, державна політика, система, структура, надзвичайна ситуація, безпека.*

It is defined the basic approaches to the formation of new population and territory protection system in emergency, its structure, priority directions of public policy in civil protection and mechanisms of realization which will allow to rise reliability level of unified state civil protection system

Keywords: *civil protection, public policy, system, structure, emergency, safety.*

Постановка проблеми. Органам державної влади, фахівцям цивільного захисту у найближчий час слід детально проаналізувати ефективність і рівень надійності єдиної державної системи цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ), у т.ч. в період соціально-економічної, воєнно-політичної нестабільності у нашій державі, та дати оцінку діяльності усім суб'єктам сфери цивільного захисту по забезпеченню безпеки населення, а також об'єктів економіки України в умовах надзвичайних ситуацій. Необхідність цього кроку продиктована наявністю ряду об'єктивних і суб'єктивних факторів, серед яких: зростання кількості та масштабів надзвичайних ситуацій природного характеру, а також шкоди від них, що є загальносвітовою тенденцією; значна зношеність основних виробничих фондів, систем аварійного контролю та попередження надзвичайних ситуацій, що загрожує виникненням надзвичайних ситуацій техногенного характеру; зниження якості нагляду за станом потенційно небезпечних об'єктів та дотриманням правил пожежної безпеки; недостатня кількість сил і засобів, необхідних для спостереження за станом небезпечних природних явищ і недостатня ефективність дій при локалізації їх в їх початковій стадії; недосконалість організаційних і нормативних правових актів, що визначають і регулюють сфери відповідальності, разме-

жування функцій, структуру, склад органів управління, сил і засобів на всіх рівнях державної влади та управління; недостатній рівень підготовки, професіоналізму та відповідальності керівного складу, посадових осіб органів виконавчої влади, безпосередньо пов'язаних з вирішенням завдань у цій галузі, а також низький рівень підготовки населення країни до дій в умовах надзвичайних ситуацій; недостатній рівень готовності сил цивільного захисту через низький рівень їх матеріально-технічного забезпечення; незадовільне вирішення питань, пов'язаних з будівництвом нових, станом наявних захисних споруд для укриття населення.

Державні програми з питань цивільного захисту, які приймаються, не завжди підтверджуються достатнім фінансуванням, внаслідок чого не виконуються у повному обсязі. Багато задекларованих цілей та завдань у сфері цивільного захисту, не маючи чітких і зрозумілих механізмів їх реалізації, довгий час не мають можливості втілитися в життя. Актуальність питань з підвищення готовності системи цивільного захисту підтверджується також і досвідом воєнних конфліктів останнього часу, що характеризуються широким застосуванням високоточної зброї, спрямованої на ураження особливо важливих об'єктів економіки, інфраструктури і життєзабезпечення, психологічним впливом на населення і, як наслідок, необхідністю своєчасного оповіщення населення і відновлення систем життєзабезпечення людей, надання допомоги біженцям.

Зараз як ніколи, високою є ймовірність виникнення ризиків для національної безпеки в цілому й безпеки життєдіяльності населення зокрема, внаслідок збройних конфліктів. Прогноз можливих військових загроз, надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру та пожеж показує, що вони можуть становити велику загрозу населенню, суспільству і державі, її обороноздатності та національній безпеці, можуть призводити до великих матеріальних збитків, мають довготривалі екологічні та соціальні наслідки. Мабуть вже ні у кого не викликає сумніву необхідність забезпечення в мирний час готовності системи цивільного захисту на випадок можливих військових конфліктів, у т.ч. з обмеженим застосуванням зброї масового ураження. Пріоритетність даного завдання повинна виходити з нової Концепції національної безпеки України і є наслідком наступних факторів, які характеризують сформовану військово-політичну обстановку у світі: посилення національного, етнічного і релігійного екстремізму, терористичних проявів; поширення локальних воєн і збройних конфліктів; розповсюдження ядерної та інших видів зброї масового ураження, та розвиток засобів її доставки. Означене й обумовлює актуальність дослідження, спрямоване на удосконалення державної політики у сфері цивільного захисту відповідно до вимог сучасності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом в Україні проведена значна робота з удосконалення системи цивільного захисту, упорядкування законодавчої бази у цій царині. Прийнятий у 2012 р. Кодекс ци-

вільного захисту України [2] (далі – Кодекс) включив в себе основні положення з побудови та організації діяльності державної системи цивільного захисту її органів управління, визначив повноваження центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, визначив принципи побудови цивільного захисту й завдання ЄДСЦЗ, склад сил цивільного захисту, порядок їх утворення, врегулював ряд інших питань пов'язаних з діяльністю у цій сфері. На підставі Кодексу було прийнято ряд підзаконних та інших нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення реалізації законодавства з питань цивільного захисту [3–5]. Разом з тим, на сьогодні, з урахуванням обстановки, яка склалася, та з появою нових викликів і загроз той же Кодекс потребує суттєвого доопрацювання та коригування. Особливо це стосується питань, пов'язаних із функціонуванням ЄДСЦЗ в особливому періоді, визначенням пріоритетних цілей і завдань, регулюванням взаємовідносин між суб'єктами сфери цивільного захисту, підвищенням рівня відповідальності керівників усіх гілок влади за виконання вимог законодавства у цій сфері, уточненням і конкретизацією ролі й місця ДСНС України в загальній структурі ЄДСЦЗ, її повноважень і функцій. Підлягають перегляду ряд прийнятих раніш підзаконних актів, серед них і Положення про ЄДСЦЗ [3], які повинні максимально повно і зрозуміло розкривати механізми реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, конкретизувати цілі та задачі цивільного захисту та способи їх досягнення.

У світі накопичений достатній досвід побудови і функціонування ЄДСЦЗ, здатних забезпечити надійний захист населення і територій від надзвичайних ситуацій, який полягає у наступному [1]:

1. Створені і діють науково обґрунтовані концепції та національні програми щодо захисту населення.

2. Приймаються й виконуються юридичні та правові законодавчі акти, договори, конвенції.

3. Наявна достовірна і необхідна відкрита інформаційна база по широких багатогалузевих напрямках, регіонах.

4. Склалася необхідна організаційна структура органів управління надзвичайними ситуаціями всіх видів, а також сил і засобів на всіх рівнях.

5. Чітко та злагоджено діє система оповіщення й попередження про всі види загроз і надзвичайних ситуацій.

6. Фінансове, продовольче, медичне, матеріальне, технічне, транспортне та інші види забезпечення перебувають на необхідному достатньому рівні.

7. Активно функціонують добровільні громадські організації (союзи, асоціації, ліги, інститути).

8. Проводяться профілактичні заходи щодо попередження надзвичайних ситуацій.

9. Навчання і підготовка фахівців щодо дій у надзвичайних ситуацій.

Виходячи з аналізу світового досвіду, можна констатувати, що принциповою особливістю побудови та функціонування ЄДСЦЗ провідних країн світу у відмінності від українського є: наукове та економічне обґрунтування питань, пов'язаних з цивільним захистом; безумовне виконання юридичних і правових законодавчих актів; прозорі і зрозумілі механізми реалізації завдань цивільного захисту; підтвердження прийнятих програм і заявлених цілей фінансовими й матеріальними ресурсами; стабільність системи управління цивільного захисту та сил цивільного захисту. Саме на цьому слід зосередити увагу під час чергового реформування ЄДСЦЗ України, проекти якого вже розробляються.

Постановка завдання. Стаття спрямована на вирішення таких завдань: окреслити загальні підходи до формування нової системи захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій, її складу; визначити пріоритетні напрями державної політики у сфері цивільного захисту та механізми їх реалізації, врахування яких дозволить підвищити рівень надійності єдиної державної системи цивільного захисту.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, будь-яка система функціонує за наявності поставлених цілей, які постійно змінюються у часі, натомість сама структура є консервативною. При цьому метою ЄДСЦЗ є досягнення і збереження високого рівня надійності захисту населення країни від загроз його життю та здоров'ю, а також захисту територій, довкілля й об'єктів економіки від негативного впливу надзвичайних ситуацій. А головним завданням органів управління ЄДСЦЗ є забезпечення безперервного державного управління захистом населення та територій, життєво необхідних секторів економіки, як у повсякденному режимі функціонування системи, так і в умовах надзвичайних ситуацій різного походження. Виходячи з цього вважаємо, що система цивільного захисту має бути побудованою за моделлю, яка передбачає у рівній мірі високий рівень готовності до захисту населення і території України від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, а також соціально-політичного та воєнного характеру.

Проведені дослідження дозволяють стверджувати про таке:

1. Відповідно до світової практики, ЄДСЦЗ повинна мати у своєму складі: підготовлені органи управління на усіх рівнях її функціонування; сучасні засоби оповіщення та системи зв'язку; системи радіаційної розвідки, дозиметричного та хімічного контролю; надійні системи захисних споруд; запаси продовольчих товарів, сировини та матеріальних ресурсів; підготовлені до виконання завдань за призначенням сили та засоби цивільного захисту; органи державного нагляду і контролю у сфері цивільного захисту.

2. Пріоритетними напрями державної політики у сфері цивільного захисту на найближчий час є:

А) Удосконалення технічних систем управління цивільним захистом, у т.ч. для забезпечення функціонування її в особливому періоді, шляхом створення автоматизованої інформаційно-управляючої системи ЄДСЦЗ на

державному, регіональному та місцевому рівнях інтегрованої з функціональними й територіальними підсистемами ЄДСЦЗ; проведення модернізації існуючих стаціонарних пунктів управління через оснащення їх сучасними засобами зв'язку та оповіщення, обробки інформації та передачі даних; створення рухомих пунктів управління в усіх регіонах України; проведення інтеграції системи зв'язку цивільного захисту з мережами зв'язку Міноборони, МВС, СБУ, інших центральних органів виконавчої влади; завершення створення з використанням ресурсів Державного центру управління в надзвичайних ситуаціях системи антикризового управління на мирний і воєнний час, забезпечивши інтеграцію даної системи керування із системою управління заходами цивільного захисту.

Б) Розробка нових і удосконалення на основі інноваційних підходів, відомих методів і способів захисту населення, матеріальних і культурних цінностей, об'єктів економіки від небезпек, що виникають при веденні військових дій, або внаслідок цих дій, а також при виникненні надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. З метою реалізації цього напрямку необхідно пришвидшити створення локальних систем оповіщення населення в районах розташування потенційно небезпечних об'єктів; провести реконструкцію та модернізацію систем оповіщення населення, на основі впровадження сучасних досягнень науки і техніки; здійснити переробку існуючих плануючих документів по евакуації населення, матеріальних і культурних цінностей, з урахуванням сучасних загроз, на основі нових, більш гнучких багатоваріантних підходів до її організації; забезпечити систематичне відпрацювання планів евакуації населення, яке проживає в зонах можливого катастрофічного затоплення, небезпечного радіаційного забруднення, хімічного ураження та в інших місцях, у разі виникнення загрози їх життю і здоров'ю; здійснити перегляд містобудівних норм, з урахуванням необхідності освоєння підземного простору міст для укриття населення; передбачити розробку типових проектів будівель із приміщеннями, передбаченими для захисту населення, а також типових проектів захисних споруд, що зводяться в мирний час і в загрозливий період; організувати постійний моніторинг стану захисних споруд (у т.ч. переданих в оренду), їх ремонт та переобладнання, відповідно до сучасних вимог; привести у відповідність до нормативних вимог побудовані раніше захисні споруди; забезпечити стійке функціонування системи моніторингу та лабораторного контролю в осередках можливих уражень і в районах надзвичайних ситуацій; здійснити розробку або придбання засобів індивідуального захисту нового покоління; довести до необхідного нормативного рівня обсяги запасів засобів індивідуального захисту, забезпечити їх збереження і своєчасну видачу населенню в загрозливий період; забезпечити населення, яке проживає в зонах відповідальності потенційно небезпечних об'єктів, індивідуальними засобами захисту за рахунок власників підприємств.

В) Підвищення готовності сил і засобів цивільного захисту до ліквідації наслідків застосування сучасних засобів ураження, надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру та терористичних проявів. Для підвищення готовності сил і засобів до дій за призначенням необхідно забезпечити:

- перегляд та упорядкування існуючої структури і складу наявних сил ЦЗ центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування відповідно до покладених на них завдань;

- оснащення сил цивільного захисту і, зокрема, ОРС ДСНС України новою сучасною технікою, озброєнням та запровадження передових технологій ведення аварійно-рятувальних робіт, з урахуванням потреб і специфіки регіонів України;

- визначення на основі науково обґрунтованих підходів і економічної доцільності оптимальної чисельності підрозділів та особового складу оперативно-рятувальної служби (далі – ОРС) під виконання покладених на них завдань та корегування відповідно до визначеної чисельності обсягів державного замовлення на підготовку фахівців відповідних професій і освітньо-кваліфікаційних рівнів у ВНЗ ДСНС України;

- створення на базі силових структур, ДСНС України, МОЗ України ефективної комплексної системи захисту населення на випадок можливих терористичних актів шляхом формування і підготовки спеціальних підрозділів;

- подальший розвиток державної пожежної охорони, з урахуванням покладання на підрозділи протипожежної служби завдань цивільного захисту та створення мобільних спеціальних формувань (зведених загонів), розвиток інших видів пожежної охорони (відомчої, місцевої добровільної);

- будівництво та розвиток державних, регіональних, комунальних, об'єктових, аварійно рятувальних служб, відповідно до потреби.

- будівництво та розвиток авіації ДСНС України, включаючи створення авіаційно-рятувальних підрозділів;

- розробка спрощеного механізму залучення аварійно-рятувальних сил Міноборони, МВС, інших органів виконавчої влади в інтересах виконання завдань цивільного захисту.

Потребує також перегляду зміст оперативної-тактичної та спеціальної підготовки особового складу аварійно-рятувальних служб і формувань цивільного захисту, особливо з питань визначення і відпрацювання тактики дій органів управління і сил ЦЗ в умовах масових заворушень і можливих терористичних актів.

Г) Удосконалення системи навчання населення на основі нових програм підготовки його до дій і способів захисту в умовах надзвичайних ситуацій, у т.ч. військового характеру і терористичних загроз. З метою подальшого удосконалення системи навчання населення необхідно провести роботу щодо доведення до громадян України соціально-економічної та гуманіта-

рної значущості заходів цивільного захисту, роз'яснення державної політики у сфері цивільного захисту; звернення уваги громадськості до вирішення проблем цивільного захисту, формування вірного та свідомого їх розуміння; підвищення ролі ЗМІ з популяризації здорового способу життя; формування культури безпеки життєдіяльності людини протягом усього життя шляхом освітянської і просвітницької роботи з населенням; створення науково-методичних основ, методів і засобів формування культури безпеки життєдіяльності, на основі застосування сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій і технічних засобів масової інформації; створення в суспільстві атмосфери дисциплінованості та відповідальності.

Висновки. Пропонується запровадити принципово нову систему навчання населення діям на випадок виникнення надзвичайних ситуацій та нормам поведінки через мережу дошкільних, шкільних, професійних, вищих закладів освіти та на виробництві – підприємствах, установах, організаціях, незалежно від форм власності, а також за місцем проживання шляхом розробки і впровадження нових технологій навчання, що мають базуватися у т.ч. на широкому використанні комп'ютерних програм, комп'ютерних ігор і тренажерів по вдосконаленню навичок поведінки та дій у надзвичайних ситуаціях мирного і воєнного часу із практичним відпрацюванням цих дій під час спеціальних навчань та тренувань.

Д) Перегляд змісту та вдосконалення системи підготовки керівного складу органів управління цивільного захисту усіх рівнів, а також аварійно-рятувальних служб і формувань цивільного захисту, у т.ч. завдяки удосконаленню системи підготовки керівного складу органів управління ЄДСЦЗ шляхом:

- перегляду змісту навчальних програм функціональної підготовки керівників з метою наближення їх до реалій сьогодення та практичної складової діяльності посадових осіб у кризових ситуаціях;

- підвищення якості й ефективності командно-штабних і комплексних навчань ЄДСЦЗ, штабних та об'єктових тренувань, а також тактико-спеціальних навчань з формуваннями цивільного захисту;

- підвищення ролі обов'язкового функціонального навчання у відповідних навчальних закладах керівників усіх рівнів управління та інших посадових осіб центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, організацій і установ, діяльність яких пов'язана з виконанням і забезпеченням заходів у сфері цивільного захисту з виключенням фактів формалізму;

- подальший розвиток, на основі оптимізації мережі навчальних закладів ДСНС України, системи підготовки фахівців служби цивільного захисту та наукових кадрів для ЄДСЦЗ.

Е) Створення і накопичення державних матеріальних резервів для потреб ЄДСЦЗ, що передбачає:

– відновлення розрахункових обсягів матеріальних резервів (ресурсів) для проведення першочергових робіт з ліквідації надзвичайних ситуацій на загальнодержавному, регіональному, місцевому та об'єктовому рівнях;

– формування та постійне поповнення резервного фонду фінансових ресурсів Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та об'єктів для фінансування витрат, пов'язаних з ліквідацією надзвичайних ситуацій;

– дотримання органами влади та органами місцевого самоврядування зобов'язань з компенсації витрат щодо надання послуг по життєзабезпеченню постраждалого населення й ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій структурам державної та недержавної форм власності;

– спрощення процедури використання матеріальних і фінансових ресурсів на стадії ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та забезпечення постраждалого населення;

– доведення до нормативних показників матеріально-технічних запасів для забезпечення життєдіяльності населення, захисту територій, діяльності стратегічних галузей виробництва та підвищення їх стійкості, потреб органів управління та сил цивільного захисту в особливий період протягом визначеного відповідними нормативними актами часу;

– створення системи надійного та повного фінансування пріоритетних напрямків розвитку ЄДСЦЗ.

Ж) Підвищення стійкості об'єктів економіки від військових загроз шляхом реалізації інженерних і організаційних заходів з підвищення рівня захищеності найбільш важливих об'єктів економіки та потенційно небезпечних об'єктів. Вирішення зазначених пріоритетних завдань тісно пов'язане з необхідністю реформатування законодавчої бази та підзаконних актів з питань цивільного захисту під діяльність ЄДСЦЗ у нових умовах, це стосується, у першу чергу:

– внесення змін до Кодексу цивільного захисту України, з метою гармонізації його з відповідним Європейським законодавством, у т.ч. з підвищення рівня відповідальності посадових осіб за невиконання вимог законодавства у цій сфері;

– законодавчого уточнення та закріплення персональних завдань і функцій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування при виникненні надзвичайних ситуацій як у мирний час, так і під час особливого періоду;

– розробки та запровадження національних стандартів та актів технічного регулювання, які б визначали технічні вимоги до суб'єктів господарювання на основі визначених критеріїв ризику;

– передбачення на законодавчому рівні залучення та участі інститутів бізнесу й громадського суспільства в реалізації проектів і програм безпечного розвитку економіки і суспільства;

– створення правових умов подальшого розвитку надання послуг у сфері страхування техногенних і природних ризиків;

– підвищення ролі місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування через надання їм більших повноважень у справі захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та визначення на законодавчому рівні важелів впливу на суб'єкти господарювання у випадку невиконання ними завдань у сфері цивільного захисту;

– завершення розпочатого процесу організаційно-методичного забезпечення систем цивільного захисту та цивільної оборони, що досягається уніфікацією нормативно-правових документів, використанням єдиних органів управління, комплексним використанням сил і засобів, досягненням оптимального порядку переходу ЄДСЦЗ на функціонування під час особливого періоду на основі оптимального співвідношення елементів цивільного захисту і оборонно-промислового комплексу.

Урахування запропонованих підходів і заходів, а також шляхів їх реалізації дозволить підвищити рівень надійності ЄДСЦЗ України.

Список використаних джерел

1. Безопасность жизнедеятельности : учеб. пособ. / М. М. Григоренко, С. Г. Плешица. – СПб. :СпбГУЭФ,2008. – 112 с.

2. Кодекс цивільного захисту України [Електронний ресурс] : від 02 жовтня 2012 р. № 5403-VI. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.

3. Положення про єдину державну систему цивільного захисту [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 09 січня 2014 р. № 11. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.

4. Порядок здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 26 червня 2013 р. № 444. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.

5. Порядок підготовки до дій за призначенням органів управління та сил цивільного захисту [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 26 червня 2013 р. № 443. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.

ABSTRACTS

Lutsenko S.M., PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Public Administration and Pedagogical Management Chair, Sumy Regional Institute of Postgraduate Education

Tsebro Ya.I., PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of Public Administration and Pedagogical Management Chair, Sumy Regional Institute of Postgraduate Education

An extended abstract of the paper on the subject of:

"PECULIARITIES OF COMMUNICATIVE AND INFORMATIVE ORIENTATION OF PUBLIC AUTHORITY IN UKRAINE"

Problem setting. The role of information in public administration society is growing. Development of communication has resulted in distinguishing information resources as a separate specific type of public policy tools. In public-administrative activity we observed rapid growth of the amount of management information. However, despite the large number of documents, managers lack the information to make decisions. Addressing this issue is possible with the introduction of communicative and informative orientation of public authority that will improve the functioning of public authorities and reduce the working time expenses.

Generally accepted means of providing information and communicative - information is power oriented information systems of different classes and types, mass-media, which include, as a rule, information resources, organizational, functional, program, technical, technological, legal, human resource and financial software.

Recent research and publications analysis. Scientific studies of various aspects of information support of the authorities. The development of information society in Ukraine, Ukraine introduction of information and communication technologies are considered in the works.

The paper aim is to analyze the peculiarities of communicative and informative orientation authorities in Ukraine and to formulate the basic tasks of the state in this area.

The paper main body. Public administration implemented internal and external functions of the state through its agencies. Thus, the problem is adaptation of Ukraine in the information sector to the new conditions of social development, primarily related to formation of information society in underperforming mechanisms for implementation and enforcement of laws.

Analysis of trends in information security and communicative - information directional power in Ukraine proves the development of information society in the country, there is a number of problems need to be addressed to scientific and human resources in information and communication technology, logistics agencies and organizations delays in the implementation of modern information and com-

munication technologies, "information inequality" of population, information security, high information dependence Ukraine on foreign countries, absence of coordination system for electronic communication between government and society, politically biased information.

System of government regulation and information sphere is imperfect, consisting of excessive amounts of institutions dealing with information, security activities are not coordinated properly. This resulted in problems of information provision in the area of public authorities, including: regular violation of legal procedures form the membership; discrepancy assigned duties and powers granted; duplication of functions; non-performance or poor performance in trouble-shooting.

Conclusions of the research. Thus, the analysis of the situation in the field of information and communication allows to determine the peculiarities of communicative - informative orientation of public authority in Ukraine and to formulate the basic tasks of the state in this field including information security and the protection of state information; need to ensure equal participation in the international division of labor and to create conditions for the development and growth of the information sector in the economy; to support innovative creation and development of information systems in priority areas of information and so on.

Lyashevskya O.I. PhD in Public Administration., Associate Professor of Management and Organization of Civil Protection department , National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject of:

"INNOVATION ACTIVITY AS AN OBJECT OF STATE REGULATION"

Problem setting. Current state of economy development in Ukraine determines the comprehensive possibilities for extensive economic development and the need to implement new tools of acceleration, which are adequate to the state of the world economy. Today, without innovations Ukraine will not be able to realize any serious long-term socio-economic development. With this in mind, it is particularly relevant to ground the principles of public management innovations.

Recent research and publications analysis. Scholars such as G. Atamchuk, Yu Bazhal, Galchinskiy A., B. Heyets, M. Chumachenko and others studied the activity of new innovative forms, both at the state level and at the level of individual regions. The emphasis is on innovation, innovative processes, approaches and methods of financial evaluation, as well as theoretical problems in innovation development. But these studies are not sufficiently developed a fundamentally important issue of state regulation of innovation.

The paper objective. Article aims to systemize the theoretical approaches to the definition of innovation, and to study the characteristics of innovation in areas that lead to the need for state regulation.

The paper main body. The strategy of innovative development in the economy of Ukraine should be directed to the development of the main innovations that will enable new technological structure and enterprise competitiveness in the market. Under the influence of the basic market innovative products will be an impetus for change in the entire process of production base. Priority should be given to the development on the basis of production and investment, as well as the development, by encouraging innovation in basic science-based industries, which are the driving forces of economic development. Factors of production have become a means of scientific innovation studies, not its purpose.

Conclusions of the research. Formation of an economic development innovative model in Ukraine as a problem of economic policy must be accompanied by natural combination of political, humanitarian, social and psychological, institutional prerequisites; new organizational and economic, legal and institutional coordination changes and conditions of industrial, financial, tax policy of the state policy in the sphere of education, science, technology and innovation.

Moroz V.M., PhD in Public Administration, Associate Professor of Automated Safety Systems and IT Chair, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject:

"CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT: MUTUAL OBLIGATIONS AND MUTUAL RESPONSIBILITY BETWEEN THE MAIN PARTICIPANTS IN SOCIAL DIALOGUE"

Problem setting. The issue of mutual responsibility between state and society is very important and significant both in the context of need to develop the theory of state control and in view of the practical implementation within civil society. Among the factors that negatively affect the development of relations between civil society and the government, there is the confidence that results the coordination of the main participants of the values of social and economic development. Questions on dialectic mutual obligations and mutual responsibilities between the state and civil society in the context of phenomenon of trust obtain a fundamentally new content.

Recent research and publications analysis. However, despite the relatively high level of scientific study, problematic of civil society at both the fundamental and the level of scientific and applied research, as well as most of the areas of scientific research remain open for further discussion.

The paper objective. To determine the theoretical basis for the formation of political and legal issues related to the development of civil society in the context of issues and mutual obligations between the main actors of social dialogue.

The paper main body. Firstly, the mutual obligation between entities that enter into an agreement or negotiated (for example, between government and civil society) involves compliance by certain obligations, so the subject of an agree-

ment has certain responsibilities which must ensure compliance with the relevant agreement. As participants in the transaction, according to the issues of the question, there are the state and civil society. If there are no issues with the essence of the first participant of relations, then the essence of the other participant's actions needs to be clarified. As the main actors of civil society, within the modern scientific view, there is generally considered «autonomous person» or a certain set, which occurs in association with taking into account the specific significant, especially for this time, principles of its formation (association of citizens, political parties, etc.). The problem is that neither «autonomous personality», nor political party can act as the main actor who may (has the right) to enter into an agreement with the state.

Secondly, as mutual responsibility we consider particular kind of interpersonal relations, the nature of which is revealed in the context of the essence of the collective responsibility principle. Consequently, both the state and civil society are responsible for result of society development and its main subsystems (political, economic, spiritual, social). The issue is in each subject's personal part of responsibility for the result achieved. In addition, given the lack of opportunities to determine the main subject of civil society, in the behalf of whom it is concluded to make an agreement with the state, we must recognize the fact of depersonalization of responsibility from civil society's part, which in some way affects the efficiency of its interaction with the state (government). This creates a situation whereby an unspecified subject (abstract) of the civil society should not only have the authority of any other representatives of civil society (the mandate for action), but also be able to respond to other subjects (both from the state and from civil society) for the relevant obligations.

Thirdly, problems of mutual obligations and mutual responsibility between the state and civil society are closely linked to the degree of freedom (political, economic, and freedom of conscience), because when it comes to «mutual», the subject loses some part of its freedom, that abandons it in favor of freedom of the other. This action requires a balance of costs and benefits that characterize the relationship between the subjects. In this occasion it is not only a business trust towards each other (trust to give), but rather for a specific result (give to get).

Taking into account the foregoing, we can formulate the following main conclusions.

1. There is a need to clarify the essence of categorical definition of «civil society» in terms of identifying key (creating content) concepts. In addition, the subjective part of civil society requires specification in the definition of competence influences of each.

2. Mutual obligations and mutual responsibilities involve areas of competence of each member of the social dialogue. The rights and obligations of the state and the citizen (civil organizations, political parties, etc.), as a representative of civil society are governed by the existing laws. As a powerful regulator of relations between subjects (representatives of) the state and civil society can be con-

sidered religious and cultural doctrine that establishes certain principles of behavior of the key subjects in the corresponding process. However, the competence of the doctrine does not apply to state, as the element of civil society and individual groups.

3. Political and legal issues of civil society's development are focused mainly on two levels: 1) the regulation of competence and responsibility of both the state and citizens (normative-legal regulation of socio-economic and socio-political life), and within this domain it is not possible to consider individual requests of «autonomous personality» that significantly affects the efficiency of its interaction with the state; 2) regulation of competence of the individual (group of persons) religious and cultural norms of doctrine, and here it is not possible to regulate the activities of public authorities, at least within the principles of the secular state.

4. Restoring trust between the main participants of social dialogue is the primary step in solving political and legal issues regarding the development of civil society. Trust is the basis for establishing a balance between the desire to «autonomous individual» to meet their own needs (achievement of individual goals) and the actions of the government towards the goal of social development. Restoring trust is possible only if there is a common system of values, which in turn should be the subject of attention for both state power influence, and for the main subjects of civil society.

Among the promising areas in organizing of scientific researches on the efficiency of the system of mutual obligations and mutual responsibility between the state and civil society, as well as the mechanisms of its functioning, attention should be paid to those whose meaning is related to strengthening the capacity of civil society in protecting the rights and freedoms of a human and a citizen.

Bezverhnyuk T.M., Doc., Professor, Head of Project Management Department, ORIPA NAPA office of the President of Ukraine

Sencha I.A., PhD in Pedagogy, Associate Professor of Project Management Department, ORIPA NAPA office of the President of Ukraine

Syvak T.V., PhD in Public Administration, Senior Lecturer of the Project Management Department, ORIPA NAPA office of the president of Ukraine

An extended abstract of the paper on the subject:

"THE STATE MECHANISM OF CRISIS MANAGEMENT BASED ON PROJECT APPROACH: JUSTIFICATION OF THE SUBJECT FIELD"

Problem setting. Actuality and expediency of application of project approach is well-proven and reasonable for development and introduction of effective mechanisms of crisis management. In particular, in the conditions of Ukraine development program realization "Strategy-2020" the basic tasks of state administration is ability flexibly to react on the changes of strategic aims, directions, priorities by forming of the most adequate and effective complex of crisis meas-

ures and corresponding reorganization of public government devoted to effective co-ordination of efforts in relation to overcoming the crisis phenomena bodies. However practical input of crisis management mechanisms and methods in state-administrative activity largely complicated by the insufficiency of all types of resources, that limits possibilities of choice and realization of alternative strategies of management.

Recent research and publications analysis. As it was mentioned above, application of project approach for development and introduction of effective mechanisms of crisis management is expedient, as well as international experience of introduction of management projects concepts shows in a public sector, that project approach is most effective in a management changes; it gives an opportunity to form more flexible organizational structure of management, capable to react on changes in time; it speeds development and realization of alternative strategies, that provides an adequate and rapid reaction on changes and promotes viability of the designed system.

The paper objective. Thus, the crisis management of socio-economic systems is a priority sphere in relation to application of project management methods and instruments. However, currently there is a problem of the insufficient and ineffective use of management projects methodology in crisis state administration, primary cause of that is absence of the standardized development and introduction of effective mechanisms and methods of crisis project management for socio-economic processes.

The paper main body. The subject field of research of state crisis management is certain with the specification of scientific tasks and expected results. With the aim of forming of conceptual principles of crisis project management in a public sector and development of practical recommendations in relation to forming of state mechanism for crisis management in socio-economic processes on principles of project approach, there is a decision at scientific level of next practical tasks:

- analysis of crisis management modern strategies and technologies, determination of possibilities and limitations in relation to their input in a public sector;
- expediency of input of project approach as means of crisis strategies realization in a management socio-economic processes;
- grounding conceptual principles of crisis project management in a public sector;
- determination of essence, principles and functions of crisis management state mechanism;
- determining role and functions of parties concerned in the crisis management state mechanism;
- determining brief-case of projects, that will provide introduction of crisis management mechanism in all directions in accordance with the phase of life

cycle and select strategy, monitoring, marketing, innovations, investments and others;

- development of practical recommendations in relation to forming crisis management state mechanism in socio-economic processes on principles of project approach;

- development of complex of diagnostics and monitoring methods of the crisis state and methodology of efficiency estimation for crisis management mechanism;

- formalization of crisis project management in a public sector.

Conclusions of the research. The input in the public sector of conception of management projects, as the most effective instrument in a management changes, bases on taking into account interests of citizens; forming more flexible and sensible organizational structure of public management, capable to react in time on public changes and calls; perfection of training of quality personnel ready to undertake responsibility.

Boklag V.A., PhD in Public Administration, Assistant Professor of Public Administration and Cadastre CPU, Zaporizhyya

An extended abstract of the paper on the subject:

"THE MECHANISMS OF STATE MANAGEMENT OF LAND RELATIONS"

Problem setting. Formation of a land market in Ukraine represent considerable interest to study the problem of transformation of social relations emerging regarding the possession, use and management of land resources based on market economy and in accordance with the concept of sustainable development, the coordination of private and public interests in management decisions. Given the inadequacy of environmental and land legal regulation and unstable political situation in the country it is a particularly urgent problem of conservation, sustainable use and protection of lands of different purpose in Ukraine.

Despite the fact that there are some methods and tools of land relations mechanisms implemented in management practices in different sectors of the national economy, on different management levels, there is no systematic understanding of the structure of land relations mechanisms. Thus, the special urgency of research on development and implementation of mechanisms for the development of land relations is obvious.

Recent research and publications analysis. The issue of land relations is under study by a wide range of national scientists. At sufficiently wide range of studies, including issues of land ownership and land relations in the process of market economy in Ukraine, they need a special study of land control mechanisms and their development, which is an important prerequisite for the implementation of sustainable land managing.

The paper objective. The purpose of the article is to determine the nature and structure of governance mechanisms of land relations; establishing priority

areas of land relations by studying the theoretical and practical aspects of land use in Ukraine; providing proposals for stimulating sustainable use and protection of land in Ukraine.

The paper main body. One of the main formation and development of sustainable land use system task is to improve the mechanisms of development of land relations, to determine the administrative and legal, organizational and economic mechanisms with a specific set of tools, to improve the environmental, economic and social impact in land reserve field.

Mechanisms of land relations is an integrated system, they are closely inter-related, but retain their individual value and have the ultimate environmental and social goals, and thus they are environmentally and socially oriented according to the concept of sustainable development.

Conclusions of the research. Improving relations of property on the basis of improved inevitably lead to improvements in health and reproduction of land resources. From an economic point of view it should increase investment attractiveness of agricultural land, and through a more rational use of natural resources of the land will increase production efficiency.

Dekhtyar A. O., Doc., Professor., Prof., Head of the Department of Management and Administration, Kharkiv State Academy of Culture, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject :

" INNOVATIVE DECISION-MAKING SYSTEM IN STATE MANAGEMENT"

Problem setting. In the article the process of innovative decision-making system in state management is examined, the expediency of the search of new approaches to quality public innovative decision-making is grounded, the algorithm of realization for the author's approach to distinguishing the variant of decision.

Recent research and publications analysis. Research innovation issues are quite intensively conducted in Ukraine. However, if there is a sufficiently large number of scientific publications on innovation issues, they mainly investigates economic and technological aspects of innovation. Methodological aspects of the adoption of innovative solutions in governance are ignored by scientists, what determines the relevance of this study.

The paper objective. There is no doubt that innovation and investment provided activities are a key tool for improving the competitiveness of regions and Ukraine as a whole. Therefore, the aim of the paper is a theoretical study of methodology and algorithm of optimal innovative solutions development by state authorities.

The paper main body. The methodological principles of innovative decision making by public administrations which are described in the paper should be considered as a prerequisite for the formation of the complex evaluation of the factors influencing the quality of state-administrative innovation.

The implementation of the algorithm proposed in the paper provides appropriate qualification training for the staff of government. The improving of the quality of innovative solutions which governments take, will improve the efficiency of investment resources, without which it is impossible to introduce innovations. Obviously, increasing the investment has a positive effect on macroeconomic dynamics only under certain principles, the violation of which leads to an imbalance between demand and supply, leading to inflation and provokes downturn. These methodological principles of construction and operation of the system of decision-making is determined by the effectiveness of innovative investment processes at the macro and micro levels. For the state administration authorities is also crucial not only to provide the adequacy of investment resources for innovation, the lack of which may be due to the lack of incentives for innovation and investment. The result of lack of investment resources could be layoffs, higher prices for the products, reducing the consumption on others. An equally important aspect of an innovative decision making is providing of an optimal directional flow of investment resources to certain economic activities. The distribution deformation of investments between economic activities or industries leads to shortages and overproduction crises, the conflicts of which according to imperfect mechanisms of market regulation may form the corresponding problems in the national economy without solving it, is fundamentally impossible to provide an output of Ukraine's economy out of the recession caused by the factors of modern socio-political situation in the country, which also enhanced deformation of the national economy.

Conclusions of the research. Without improving the quality of public innovative solutions it is impossible to carry out the task of providing the social orientation of public administration.

Kruglov V.V., PhD in Public Administration, Associate Professor of Management Department, Kharkov Trade and Economics Institute of Kyiv National University of Trade and Economics, Doctoral student of Economic Policy and Management Department KRI NAPA, Kharkiv.

An extended abstract of the paper on the subject :

"LEGAL FRAMEWORK FOR PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP"

Problem setting. Just as the economic system of a country is dynamic in its character and undergoes changes under different extraneous and internal factors, Ukraine's economics isn't an exception.

When solving socially significant problems the mechanisms, which are mutually advantageous for an entrepreneur and authorities, employ domestic resources on national and regional levels, that are realized through public-private partnership. The legislative and regulatory framework being now in force does not

correspond fully the current economic realities resulting in inconsistency of public authorities.

Recent research and publications analysis. The problem of public-private partnership draws attention of many researchers who study legal, economic, social and state administrative aspects of the given above form of partnership. However, the problem of building a legal mechanism used in public-private partnership requires a profound analysis.

The paper objective. The purpose of the paper is to study the main problems of the legal mechanism that regulates the development of public-private partnership and suggest a number of ways for its improvement.

The paper main body. Public-private partnership is considered as one of the most effective mechanisms of attracting investments to real infrastructure development projects in many countries of the world.

A study of legal mechanism functioning suggests a number of different approaches to interpret the definition mentioned above.

The legislative and normative regulatory framework that sustains a breeding ground for functioning of different legal forms of combining public and private interests lies in effective legal mechanisms of state administration.

Law of Ukraine “On State-Private Partnership” determines public and private partnership as collaboration between the state of Ukraine and legal or physical entities – entrepreneurs, that are carried out on the basis of agreement in the order, set by Law and other legislative acts.

An analysis of the norms of the current legislation of Ukraine, that regulate public-private partnership, may reveal a number of disadvantages which prevent the development of public-private partnership such as general inconsistency of legislation, an unanticipated corporate form of public-private partnership, absence of differentiation between the projects realized in public-private partnership and others.

Conclusions of the research. Thus, an analysis of legal framework for public-private partnership enables to define the activation steps towards potential public-private collaboration, namely: improvement of legislation which regulates public-private partnership by making alterations in the legislative and normative regulatory framework for public-private partnership; creation of state private partnerships and development of cluster production forms of collaboration; determination of the authorities that are in charge of development management of regional and local public-private partnerships, and evaluation of their responsibilities.

Acceptance of the indicated suggestions will assist the development of different forms of public-private partnership, which will give positive social and economic consequences (new workplaces, growth of profits in budgets on different levels, infrastructure development, public services, etc.).

Kuzniakova T.V. , PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of department of Politology and Philosophy, KRI NAPA, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject:
"DESIGN AS AN ANALYTICAL METHOD IN STATE
ADMINISTRATION"

Problem setting. Essence of information-analytical activity in state administration consists in two fields: in the problem, that determines the problem field of management; and in methodological, that represents the tool of knowledge acquiring about problems and ways of their decision.

Recent research and publications analysis. The problem of information-analytical work in public administration receives great attention from domestic and foreign researchers. However, the use of different methods is insufficiently explored, including modeling techniques in public administration.

The paper objective is to study the practical importance of analytical modeling method in government.

The paper main body. A design method is the constituent of methodological aspect of information-analytical activity, which helps to decide the complex of problems which exist in a government and its institutes. A design (in wide sense) is a basic method of researches in all areas of knowledge and scientifically grounded method of estimations of descriptions for the difficult systems which are used for making decision in the different spheres of state administration. Today it is impossible to name industry of human activity, in which design methods would not be used. Especially it concerns a state administration sphere, where processes of making decision on the basis of the received information are typical.

In general, design can be defined as a method of the mediated cognition, at which the probed object-original is at some distance in accordance with other the object-models, thus a model is able in some extent to substitute an original on some stages of cognitive process. Stages of cognition, which such replacement is on, are also forms of accordance of model and original can be different.

A design is given by possibility to probe the difficult systems parts of which are described different mathematical methods. The use of design for the study of social processes allows to find out the following:

- external parameters of some process;
- conformities to law, what not accessible to the supervision in natural terms;
- connection of the imitated phenomena with those parameters, which are automatically set the program;
- search of parameters, which optimize flowing of process which is imitated, and others like that.

Conclusions of the research. In wide sense, design is a multiline method of research, one of ways of cognition. It allows to foresee research of really exist-

tent objects, phenomena, social processes, organic and inorganic systems. And it means that application of design domains, in essence, is unlimited.

Maystro S.V., Doc., Professor of department of Social and Humanitarian Disciplines, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject:

"FEATURES OF FORMING AND REALIZATION OF STATE FOOD POLICY IN UKRAINE"

Problem setting. A necessity in food reserve is one of basic physiology necessities of a human. History of the production of food stuffs made the basis of economic activity of people, but it is a sphere, that determines all social organization of a man. Obviously, that in these terms it is extremely vital to understand reasons which explain the present state and features of food sector development in national economy, but also development of suggestions in relation to directions of forming state food policy in Ukraine in modern terms.

Recent research and publications analysis. Among scientific developments of the similar direction it is possible to select works of such scientists, as Y. Bilic, V. Vlasov, T. Lozinska, P. Sabluk and others. However, it remains not enough explored and needs the deep study, especially the question of determination of directions of forming of state food policy in Ukraine in modern terms.

Paper objective. Determination of directions of forming and realization of state food policy in Ukraine in modern terms is the purpose of the article.

Paper main body. Creation of favorable terms for economic advantageous delivery to the users of high-quality food commodities (desirably home production) at a price which answers the value of their solvent service is the purpose of state food policy in Ukraine.

Obviously, that relatively food market mechanisms of self-regulation of free market economy can not function enough effectively. Production of agricultural goods – bases of food market – is characterized by the high production risks. That is, production, together with other factors peculiar to any production activity, relies on weather and climatic terms which are not practically added to prognostication in a long-term and medium-term period. Agriculture depends upon natural factors and has the brightly expressed seasonal, cyclic character of production, more backward in a technological plan industry on comparison with industry.

The basic tasks of the state in relation to realization of the above-mentioned purpose of state food policy are therefore:

- 1) achievement of firm growth of agricultural production on the basis of improvement of the use of resource potential and rise of efficiency of production;
- 2) stabilization of the market state of affairs and price vibrations on an agricultural product and food stuffs;
- 3) approaching level of consumption by the population of food stuffs to the scientifically grounded norms;

4) providing availability of food according to purchasing power of population and providing of necessary quality of food stuffs;

5) providing food safety by the increase of food products export (providing of competitiveness of national commodity producers in the international division of labor) and decline (substitution) of food import which is produced in Ukraine.

Conclusions of the research. Thus, a state food policy in Ukraine in modern terms is to be realized in the following directions: in agriculture – rise of efficiency of production and competitiveness of agrarian products; in an agro industrial sphere – rise of efficiency in the industries related to agriculture (agricultural machine, production of fertilizers and facilities of defense of plants); in a socio-economic sphere – providing the assured access of population to food stuffs by the rise of its solvency (it is necessary, to create terms, when the Ukrainian user will become the basic investor of home agriculture, that is to convert internal demand into the basic resource of development of agrarian economy); in an external economic sphere – increase of product export with the high level of the added cost and decline of import which in a necessary volume is produced (or can be produced) in Ukraine, that and will be the article of subsequent scientific researches.

Parfyonov I.V., competitor of Project Management Department, ORIPA NAPA
office of the President of Ukraine

An extended abstract of the paper on the subject:

"ORGANIZATIONAL MECHANISM OF PROVIDING PROJECT ACTIVITY
IN THE FIELD OF REGIONAL DEVELOPMENT"

Problem setting. There is a great number of problems, which require concordance, co-ordination, control, delegation of plenary powers, establishment of contractual relations and other organizational actions. These most actions are not normative and based mostly on the subjectively built relations. Only development of the special organizational mechanisms, well-proven to the detailed procedures and fastened in normative acts as obligatory principle, is capable to enter the process of public project management in mode of normal organizational activity.

Recent research and publications analysis. Mechanisms of the scientific and technology programs and projects of social and economic development of the regions were researched by domestic scholar E. Morozov, the introduction of project management methodology in municipal government dedicated to research Sharov Yu I. Chykarenko P. Tseholnyk, practical instrument of design-oriented management of regional and local development was developed by team under the direction of Racha. Key aspects of the use of government project approach as one of the innovative governance mechanisms are subject to scientific investigation of Fedorchak.

The paper objective. The purpose of the article is to study the organizational mechanism project activities in public authorities in the development of policy documents and implementation of regional development.

The paper main body. Investigational organizational mechanism of project activity in the organs of public power. It is well-proven that an organizational mechanism of management of regional development projects is regulation of co-operation of organizational elements of project and procedure of acceptance of administrative decisions. The key element of mechanism is clear determination of aims and resources of every organizational element of project and procedure of their concordance.

The organizational mechanism of project management of regional development regulates:

- organization of structure of the system management – rule, organization-legal norms and standards, which determine and regulate a management structure, duties, rights and responsibility of group of project management, organization of process of their activity;
- organization of process of functioning the system which manage – distributing of works between performers, resource providing of these works, motivation and stimulation of workers;
- organization of specific infrastructure, able to provide optimization of connection between the subjects of project activity and providing participants of project process resources.

The feature of projects of regional development is that organizational structure is not limited to participation of customer-investor-performer, creditor, contractors. It is more ramified and includes the wide circle of the interested persons. For this reason, important in a such project management is a choice of organizational level of planning and management.

Conclusions of the research. It was grounded three basic level of organizational structure of management public projects in the field of regional development.

The first level is organization at strategic level of management, where formulated and conceptual principles of project of regional development are normatively determined as a constituent of strategic and/or programmatic documents, basic principles of co-operation and rule to participation of different participants of project, mutual relations are determined at the level of leading vehicle. In relation to the projects of regional development, the organizational structure of strategic level is mainly formed from public and management authorities. A basic task of strategic level of project management is development and realization of strategy of achievement of the put aims. On the basis of strategy the plans of actions are developed for all levels of management.

The second level is organization on functional / tactical level of management. This level is foreseen by responsibility for achievement of results after key implementation of project phases. It is a management level which touches organi-

zational control system by key tasks (achievement of concrete aims) after every implementation phase. Exactly at this level important is determination of organizational structure of command of project management: hierarchy of subordination, executable tasks and functions, each of them. A basic task of functional level of management is realization of complex of tasks from development of basic documents of project (regulation of project, map of jurisdictions, regulation of communications, detailed plan of project, plan of controlling of project, budget of project) and control after their implementation.

Third level of organizational structure of project management – operation is organization of implementation of works. At this level the operating plans are fulfilled. Responsibility is for this purpose determined for implementation of separate types of works, their performers are appointed.

Revenko O. V., PhD in Economics, Associate Professor, Taxation Department,
Kharkiv National Economic University, Kharkiv
An extended abstract of the paper on the subject:
“TAX SYSTEM AS TOOL OF STATE TAXATION POLICY IN MODERN
CONTEXT”

Problem setting. Understanding the need for increasing the competitive advantage of Ukraine under the modern conditions determines the urgency of searching for ways for the state to effectively regulate socio-economic processes and foreign economic relations, taxation policy playing a special role in the context of crisis and integration trends. The necessity for altering the tax system is evident, since taxes, particularly indirect, can limit the free movement of goods and services in the domestic market.

Recent research and publications analysis. Problems of the country’s tax system reform and taxation policy effectiveness have been explored in the works by V. Baryshnikov, V. Vyshnevskiy, O. Voronkova, O. Dolhyi, Yu. Ivanov, I. Maiburov, A. Sokolovska, V. Fesiunin and other researchers. However under the current conditions, new challenges arise which requires improvement of approaches to evaluation of taxation policy efficiency. On the other hand, domestic scientific literature lacks a comprehensive analysis of the mutual influence of changes in the tax system and taxation policy of the state, with account of the specific features of anti-crisis management and integration processes.

The paper objective is stipulated by the above mentioned problems and consists in research into the lines of transformation of the state tax system with account of its impact on the mechanism of ensuring effectiveness of the state strategic and tactical taxation policy under the present conditions.

The paper main body. While researching the change tendencies of the state tax system, it is necessary to evaluate their usefulness in terms of potential and factual effects of the tax reform.

Interrelation between the taxation policy and tax system can be proven by

the fact that the tax system and taxation form the object of taxation policy.

An important criterion of taxation policy efficiency is its investment characteristic. Transactional expenses of taxation include the following: institutionalization expenses, tax imposition expenses, and enforcement of taxation rules expenses. The amount of the said expenses should also be forecast in case of any change of taxation policy. In this respect, the research substantiates the features of decision-making in the sphere of the state strategic and tactical taxation policy and their impact on the tax system.

It has been determined that a need for tax reform arises as a response to new conditions of socio-economic development and taxation policy of the state. In view of the fact, it would be logical to pursue the policy in a weighed and consistent manner, taking into account the specific features of tax system evolution in a specific state. Analyzing the impact of tactical taxation policy, we can see that it results in pin-point changes of certain elements of the tax system, aimed at its improvement. Thus it is clear that such a policy will be efficient on condition of its subordination to and consistency with strategic decisions.

It has been proved that in the context of the current integration processes the usefulness of tax system transformation should also be considered in terms of fiscal factors in their regional aspect taking into account changes in competitiveness.

Conclusions of the research. Considering the protracted crisis and inefficient post-crisis period, the tax system has to become stable and remove numerous contradictions and complications in building tax relations. In choosing the vectors of taxation system reform, the biggest challenge is always the issue of a clear-cut concept of a tax system build-up. This refers to interrelation of subsystems of legal and natural entities taxation; tax composition; direct-indirect tax ratio; establishing taxable items and tax sources; tax rates and principles of their differentiation; and conditions of tax exemption. A special attention should be paid to the processes of evaluation of the usefulness and efficiency of the changes introduced, both in terms of theoretical concepts and operational practice.

Bukhtaty O. Ye., PhD., Head of Department for Communication with the public authorities, the Administration of the President of Ukraine, Kyiv

Radchenko O. A., Doc., Professor, Deputy Director of Institute of Public Administration, Problems and Local Government at National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv

An extended abstract of the paper on the subject :

"EVOLUTION OF UKRAINIAN LEGISLATION ON THE E-GOVERNMENT:
PROBLEMS AND PERSPECTIVES"

Problem setting. The problem that is raised in the article is that during all of Ukraine's independence in information technology has evolved with little or no support from the state. The main advantages of complex information technology almost never used in public administration, public relations is in the form of "paper" communication that does not meet modern challenges neither nor the needs

of society. As a result of International Studies in 2013 Ukraine ratings for individual indices relating to implementation of information and communication technologies were unacceptably low performance in which the likelihood of successful implementation of e-government is rather unlikely.

Recent research and publications analysis. The issue of electronic technology as a factor of social change has dedicated his whole galaxy of Ukrainian scientists and statesmen.

The paper objective Timeline analysis stages of forming Ukrainian legislation on e-government and on the mechanism of increasing the efficiency of public administration, particularly by improving the system and structure of executive power, the real implementation of e-government elements.

The paper main body. This article provides a chronological analysis of the 3 stages of the formation of Ukrainian legislation on e-government.

The first stage and the first - an attempt to intensify public authorities in implementing e-government issues date back to 2003-2004 years. May 5, 2003 the Cabinet of Ministers of Ukraine № 259-r approved the Concept of formation of national electronic information resources.

The second stage defined period of 2007-2010, when the strategic goals of the Information Society in Ukraine were enshrined in the law of Ukraine "On the Basic Principles of Information Society in Ukraine in 2007 - 2015 years." In particular, this applies to the use of ICT to improve governance, the establishment of electronic forms of interaction between state authorities and local governments and individuals and legal entities.

The third stage began in 2011 with the adoption of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Issues introduction of electronic interaction of executive power," according to which from April 1, 2012 was supposed to be sent to central executive bodies of letters and other documents created in the Cabinet Office Ukraine and do not contain classified information, exclusively in electronic form through the use of digital signature.

he article concludes that in Ukraine the process of implementing e-government is still at the stage of "organizational period," and legislative decision to move to electronic documents are populist and are unlikely to practical implementation due to excessive theoretical basis, universality and inconsistent actions.

Conclusions of the research. This calls modernizing public administration Ukraine regarding the use of IKT as good governance at the current stage of development of public administration and information technologies is impossible without efficient and effective e-government tools that not only automate classic public services, but also to transform the very system of government contribute to enhance transparency, reduce potential corruption component.

Yelagin V.P., Doc., Professor, Prof. of Social and Humanitarian Policy
Department, KRI NAPA

An extended abstract of the paper on the subject:
"INSTITUTIONAL TRANSFORMATIONS AS THE BASIS FOR THE
EFFECTIVE DEVELOPMENT OF THE MAIN RESOURCE SPHERES OF
THE STATE"

Problem setting. The modern state institutions are the result of centuries of evolution of formal and informal social relations in society. Mechanisms of institutional development primarily involve the generation of innovation, selection of effective institutions and their distribution by transactions. Large-scale reforms carried out in dozens of countries all over the world, largely based on the idea of accelerating economic development is by borrowing and introduce a variety of new institutions.

Recent research and publications analysis. Today in Ukraine during the activation process of European integration theoretical research in the field of institutional reforms main resource of the state gains utmost importance.

The paper objective: introducing the theory of institutional matrices for structural transformation of the main areas of state resources by modifying the basic institutions of society.

The paper main body. Historical axiological analysis considers, that wide-ranging reforms, hold in lots of countries, were mainly based on the idea of economic development enforcement by means of borrowing and introduction of different new institutions. The author confirms that today some theoretical research in the field of institutional transformation of the main recourse fields of post-soviet countries have become of great importance for Ukraine in the period of its European integration processes intensification.

If a country borrows some formal rules from others institutional environments, accomplishing "institutions import", what does not meet the customs and traditions of the given society, such innovations get into an "institutional trap" as a result of the initiated innovations "blocking effect".

Modern paradigm of institutionalism affirms that in the world there is a domination, as a rule, of one of two institutional matrixes types: X-matrix or Y-matrix (Eastern and Western), which include economy, politics and ideology. The author introduces a transitive model of society transformation in conditions of transitive economy based upon three types of institutional matrixes: Eastern, command-administrative (X-matrix), Western, market (Y-matrix), and transitive, solidary (Z-matrix), and the comparative analysis of their indexes. Taking into consideration the main institutional matrixes theories, two models of the main society institutions cooperation have been suggested. They refer to X- and Y-matrixes, in particular: field Y-matrixes, characterized by freedom of choice in the process of finding the ways of inter-institutional connections development, and X-matrixes, which have features of organizational pyramid system, where one

of institutions (in our case – “power”) dominates over others and runs through the rest of institutions, negatively influencing the process of development and advancement of intersystem cooperation.

With the aim of the transitive matrix model of the basic society institution the author introduces a term “institutional potential” of a society institution as “a level of resources accumulation (existence) necessary for the tasks realization in conditions of the matrix harmonious development of the basic institutions. On that basis, a transaction model of the basic institutions absent invariants has been suggested.

Conclusions of the research. As a conclusion, the author suggests an idea that a transitive model for Ukraine is a way of considerable reduction of a strictly integrant role of the state, which limits a free move of a fractal matrix in the system space of social economic society relations. Reduction of the state impact happens at the expense of the power decentralization, state structures deconcentration, delivery of duties, resources and responsibility into lower levels of territorial authorities, consolidation of appendant responsibility principles at the expense of strengthening of the self-government bodies` resource base.

Dreval Yu. D., Doc., Professor, Department of Occupational Safety, Technogenic and Ecological Safety, National University of Civil Protection of Ukraine , Khar-kiv

An extended abstract of the paper on the subject of:

"GOVERNANCE MECHANISMS OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE:
PROBLEMS OF DEVELOPMENT AND IMPROVEMENT"

Problem setting. Education is the basis of the individual, society, nation and state, the key feature of Ukraine future. It is a determining factor in diverse aspects of society. In this sense, the critical path has just given to higher education.

Recent research and publications analysis. Today the issues of factors in the development of modern higher education are explored from general point view, including the globalization of the world economy and socio-economic processes, formation of a unite global information space, etc.. It is analyzed in details the factors and the development of higher education in Ukraine, which primarily include the gradual increase in the non-state sector and the difficulties of transition, what causes to a change in priorities in government higher education.

The paper objective. The goal of the paper is to ground the study and systematization of governance mechanisms on which the regulation and improvement of higher education in Ukraine are conducted.

The paper main body. In today`s difficult conditions the civilized welfare can be achieved only by countries where 40-50% of the population will have a quality higher education. Low professional and general cultural level of a large number of people, especially young people, is a threat not only to the prospects for economic growth, but also for social stability.

In the reform of higher education the important role must be assigned to managerial influence mechanisms that are described in somewhat simplified form as a set of means and ways to influence government entity for the managed object. The legal and organizational framework to improve the system of higher education in Ukraine is the Law of Ukraine "On Higher Education" from July 1, 2014 Specific or so-called "target" governance mechanisms of higher education primarily include legal, organizational, communicative, innovative, information and value-orientation methods of such regulation. Ultimately, they contribute to a renewed understanding of the subject-object relations, and thus achieved systemic problems in understanding the new paradigm of higher education.

It should also be noted that the qualitative changes in higher education must be accompanied by the improvement and value priorities of Ukrainian society. At the level of theoretical postulates the thesis about connection between education sector, higher education and its value measurements is undoubted. Moreover, this applies not only to the content of curricula and teaching process, but also to the public perception of higher education.

Conclusions of the research. Thus, reform of higher education in Ukraine should be implemented systematically, from and through diverse governance mechanisms. It was at that base and it seems possible to achieve such a level of higher education that involves the transformation of knowledge acquired on the person's ability to both professional and creative activity. It is, in fact, the basis of innovative education.

Karamyshev D.V .PhD in Public Administration, Professor, Head of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject :

"PERSPECTIVE IMPLEMENTATION OF DEGREE EXPERT TRAINING IN EDUCATIONAL AND PROFESSIONAL PROGRAM "PUBLIC ADMINISTRATION" IN UKRAINE"

Problem setting. Recent reforms of higher education system under the conditions of integration of Ukraine into the European community provide for identifying new guidelines of respective sphere development in the European academic space.

Recent research and publications analysis. The experience of Eastern European countries including the Republic of Poland, the Czech Republic, the Baltic countries can be effective in the adaptation of European approaches to training Bachelors in Ukraine in educational and professional program "Public Administration" given the relative similarity of socio-economic processes and labor market conditions in these countries. This applies particularly to the formation of competencies set under the professional guidance and practical training as identified in the Bologna Declaration.

Paper objective. It is necessary to prove that training of experts public administration should correspond to the standard levels of education of experts of

the higher school with the account specializations, harmonious association and functioning of all components of this system.

Paper main body. The necessity of training experts in public administration, based on the fact that acquiring higher education in the relevant direction should be provided on the principle of degree education and conditions for the development, harmonious combination and functioning of all components of this system has been proved. It should be noted that the possibility of adapting the relevant programs in Ukraine appears to be very difficult, because there are very different specificity administration programs in some universities depending on the dominance of a particular model of public administration, the state of its openness and integration in social processes; discrepancy of study cycles, names and contents of a large number of subjects to domestic programs for Bachelors on the adjacent areas (Management, Economics and Business); different needs and demands by employers; different opportunities for mobility and quick adaptation to the labor market; the difficulty of harmonizing legislation in the regulatory compliance in higher education and national professional standards. At the time the question arises on how to develop the standard of higher education for Bachelor in educational and professional study program "Public Administration". It should be taken into account that the objects of professional activity of Bachelor of Public Administration include not only public authorities bodies, but also state and municipal enterprises and institutions, scientific and educational institutions, international non-governmental organizations, non-profit organizations and other institutions of civil society.

Conclusions of the research. Consequently, any discipline can be self-sufficient only if it is based on a degree principle, that is, when all its components are developed and operate. The purpose of introducing training experts of educational level of Bachelor of Public Administration is not limited to the need to determine the primary positions for professionals who work in the public sphere, but primarily is stipulated by an attempt to make the field of knowledge "State Government" complete in terms of ability to obtain basic higher and degree education. Therefore, development of higher education standard of Bachelors' training in educational and professional program "Public Administration» (BPA) will enable implementation of integrated degree study in the field of knowledge "State Government" in Ukraine.

Merzlyak A.V., Doc., Professor Vice-rector on Scientific and Pedagogical Work,
Director of Institute of Management of Classical Private University,

Takhtadzyeva N.I., postgraduate student of Classical Private University

An extended abstract of a paper on the subject of:

"CONCEPTUAL FRAMEWORK OF THE REGULATION OF THE HIGHER EDUCATION BY THE STATE AND THE PUBLIC: BASIC APPROACHES"

Problem setting. The system of higher education is entering a new stage of its development in the establishment of public-public form of government which

is declared on national territory from the time of independence of Ukraine. Any changes in management practices should be based on a scientific basis. In this regard, the current is grounded Executive conceptual scientific approaches to the management of state and public higher education.

Recent research and publications analysis. In domestic science conceptual foundations of public education and public administration were studied by B. Bech, V. Bochkarev, W. Grabowski, H. Yelnykova, P. Kuharchuk, W. Meadow, O. Mikhailenko, V. Ogarenko, A. Ryabeka and others. Scientific sources contain different perspectives on the problem. Therefore, it is reasonable to select essentials.

The paper objective: to reveal the essence of the main conceptual approaches to the state and public administration and justify their application to the management of higher education.

The paper main body. To provide scientific research of methods of state and public regulation of the higher education one must view the whole issue through the conceptual framework. It is the very critical analysis of the conceptual framework of the problem under investigation that this paper introduces.

Conclusions of the research. With the different approach to regulation of the higher education on behalf of both the state and the public being discussed, the paper focuses its main attention on the factors determining the whole process of regulation. Among them there are the following: smooth development of the civilization, the concept of the civil society; the idea of the higher education potential put into practice, up-to-date higher education being smoothly and steadily introduced into the ongoing process of the development of the Ukrainian society taken in its functional aspect; the idea of the «social state» according to which the state itself guarantees the rights and freedoms of its people as well as meets the demands in educational sphere, with special attention paid to the proper educational activity of both an individual and the society; the idea of the social state according to which the state itself must guarantee the human freedom in its best as well as the legislative freedom at the local level to such extent that is determined by both public and federal institutions; the strategy of regulation of the higher education described in terms and viewed through the conceptual framework of the public regulation; the idea of the state and public regulation of the higher education described in terms and viewed through the conceptual framework of adjusting regulations, targeted at the harmonizing activity of the participants of the educational process, the latter being naturally provided and limited as one of synergetic systems; the idea of joined efforts of the participants of the educational process considered as a sample of interaction of the partners which commit in equal parts to the process of regulation of the higher education. The partners mentioned introduce state, public, and private sectors.

Parkhomenko-Kutsevil A. I., Doc., Professor, Institute of Public Administration and local self-government of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
"PRINCIPLE OF LEGITIMACY IN THE PERSONNEL MANAGEMENT
CIVIL SERVICE OF UKRAINE"

Problem setting. The essence of human resource management is the process of impact on employees for the purposes of the organization and carried out by applying the technology human resources management by using special technology personnel.

The main goal of modern personnel management system of civil service is efficient and effective use of the public service, engagement, development and improvement of human resource capacity of public servants.

The current system of public service Ukraine is in crisis. This system is, first, meaningful and conceptually obsolete; secondly, not a systemic nature. Personal management can not meet the needs of society and establish quickly a new generation of managers. Some technologies, mechanisms, management staff of the Civil Service of Ukraine is not regulated by legal acts of Ukraine.

Legitimacy – is political and legal concept, which means a positive attitude people in the country, large groups, public opinion (including foreign) government institutions that are in a particular state, the recognition of their legitimacy .

Personal management of the Civil Service of Ukraine must have legitimacy (legal) basis function. Any HR technology, tools and methods of personnel management should be clearly regulated in the current legal framework of Ukraine.

Recent research and publications analysis. Many scientific articles, textbooks, monographs devoted to human resource management issues of civil service. In particular, Gaiduchenko S., N. Goncharuk, A. Zimin, V. Malynovskyy, A. Obolensky, V. Oluyko, M. Osiychuk, S. Seryohin, A. Svatko-Savchenko consider these issues. These authors analyzed the constituent elements of modern personnel management system of civil service, the problem of human resources management system, advanced technology personnel in the public service and others.

Among the unsolved aspects of the problem - are analysis of the application of the principle of legitimacy in the management staff of the Civil Service of Ukraine, the definition of irregular methods, tools, technologies, tools to work with the staff of the Civil Service, and to identify a solution to these technologies.

The paper objective is study the principle of legitimacy in the management staff of the Civil Service of Ukraine.

The paper main body. Personal management Civil Service of Ukraine is regulated by many regulatory acts of Ukraine that are not systematic. Many HR technologies, procedures and mechanism unresolved (it is not legitimate) the normative documents of Ukraine.

Conclusions of the research. There has arisen an objective need for codification of legal acts of Ukraine on Civil Service. Development of codes of civil service legislation Ukraine need for our country. This Code will be governed by the system of civil service personnel management, recruitment technology, tools development and staff development system of public administration.

In the future, the author will analyze the systematic analysis of foreign laws regulating principle of legitimacy personnel management system of public service abroad to experience adapting to modern conditions of Ukraine.

Kulish P.Yu. Deputy Head of Economics and Investment division at Department for Economics and International Relations, Kharkiv Regional State Administration, Kharkiv

Streltsov V.Yu. Doc., Professor of department of Law and European Integration, KRI NAPA, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject:

"EXPERIENCE INVOLVEMENT, USE AND MONITORING OF INTERNATIONAL ASSISTANCE IN KHARKIV REGION"

Problem setting. The cooperation in foreign assistance between Kharkiv and international organizations was launched in the middle of the 2000s. Taking into account European integration aspirations of Ukraine, it is of great value to develop and encourage local communities' initiative based on project management approach.

Organizational, legal and human resources activities undertaken by central and regional executive authorities, local self-government, communities, non-government organizations and think tanks, are subject to study as the efficient use of international assistance resources should be ensured according to laws of Ukraine.

Recent research and publications analysis. The Ukrainian scientists such as O. Koppel, R. Kryvonos, M. Shepelyev, M. Malskyj, M. Matsyah researched the origin and evolution of foreign aid and international cooperation. Legal principles, use and monitoring of international assistance reflected in the works by M. Myhayliv, I. Bratko. Yu. Kovbasyuk, O. Bilorus, A. Halchynsky, L. Kistersky, T. Lypova, O. Palyuh studied the problems of Ukraine's cooperation with international financial institutions, as well as its integration within the international community. Such foreign authors as D. Blelloch, W. Sharp, M. Ionides, I. Galtung, R. Clark, N. Georgiou, P. Develtere, R. Asher, R. Allen, G. Atwood, D. Bell, K. Schaaf, W. Easterly are worth to be mentioned as well.

Paper objective. The article examines the experience of Kharkiv region in involvement, use and monitoring of the international assistance during 2012-2013 with the view of promoting the appropriate mechanisms for addressing specific social and economic issues.

Paper main body. On July 16, 2013 Kharkiv Regional State Administration, Kharkiv Regional Council, Karazin Kharkiv National University, Beketov Kharkiv National University of the Municipal Economy, and Kharkiv Associa-

tion of self-local government concluded the agreement on deepening the international and interregional cooperation in the sphere of the international assistance in Kharkiv oblast. This is a unique event that demonstrates a strong commitment of the local authorities, communities, research and scientific institutions to participate in technical assistance projects (programs) aimed at promoting the welfare of Kharkiv oblast citizens.

Top foreign aid donor countries and organizations for Ukraine include USA, European Union, UN, Germany, Japan, Denmark, and Sweden. In 2013, according to the results of the analytical work 23 foreign aid projects are carried out totaling to about \$6 million dollars. Leadership in attracting the projects belongs to Dvorychansky, Balakliysky, Borivsky, Velykoburlutsky areas of Kharkiv oblast as well as to Chuhuiiv town.

Such factors as a lack of awareness, motivation, duplication of functions as well as turnover of public servants and officials in rayon administrations, local self-government bodies make the process of foreign aid projects monitoring complicated and inaccurate.

Conclusions of the research. The communities' collective skills of self-organization to manage sustainable development challenges of a territory, are acquired through initiating, developing and maintaining collaboration between a region and/or a territorial community and donors' organizations, international agencies. A continuous and overall exchange of national and international experience in terms of foreign aid for Ukraine, decentralization of public administration, and, certainly, the political will, contribute to the formation of any community that can function successfully as a social and economic unit in the prosperous country.

Lozinskaya T.M., Doc., Professor, Head of Management Chair, Poltava State Agrarian Academy

An extended abstract of the paper on the subject of:
"SOCIO-ECONOMIC ASPECTS OF RURAL COMMUNITIES DEVELOPMENT: BENCHMARKS FOR CHANGES IN GOVERNMENT POLICY"

Problem setting. The increasing role of local government in Ukraine modern conditions associated with the development community, resulting from socio-economic changes. There is a need for a more in-depth analysis of these changes in order to improve public policies that support rural development, which is still the same as efficiency.

Recent research and publications analysis. Some authors consider the problem of rural development in the light of civilizational transformation, some focusing more attention on issues of methodology, the scientific interest of other researchers affects a wide range of applied problems - to identify reasons for the present state of rural communities to develop strategic directions of local government.

The paper objective is to identify the characteristics of socio-economic development of rural communities and develop proposals for consideration at a special public policy.

The paper main body. It is established a causal relationship between economic changes in agriculture and destructive processes in the social sphere villages. The arguments concerning the priority investment in human capital within the implementation of the state policy of rural communities.

There is a need to insist on the need to involve considerable resources to the development of rural communities, focusing primarily on human development - educational, professional, cultural, spiritual, and physical. Working all listed areas are now less expressive and inefficient, due to a lack of consistent state policy to support rural communities and therefore adequate funding and differentiation status of the communities.

Conclusions of the research. Self-sufficiency of rural communities is worsening, calling into question the effectiveness of the implementation of decentralization in some areas. It is important to organize rural communities in terms of socio-economic development in order to differentiate the relevant public policy.

Melnychenko O. A., Doc., Professor, Professor of Civil Defense Management & Organization department, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
"TECHNOGENIC EMERGENCIES: ESSENCE AND TOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION"

Problem setting. Since most of owners, in the first place those of production enterprises, are in no hurry to invest in technogenic security, the safety of the people and territories to a large extent depends on the public administrative performance in that domain.

Recent research and publications analysis. Thesis works present a thorough study of the problem range of natural and technogenic security, emergency prevention and elimination etc. However, the scientific community still expresses a keen interest in the problem.

The paper objective is making proposals as to technogenic security optimization. To achieve this goal, it is necessary to fulfill the following tasks: 1) identify emergency components; 2) ensure an advanced development of the concept of technogenic emergencies; 3) analyze the approaches to interpreting the essence of the public administration of the domain; 4) upgrade the list of tools for the public administration of technogenic security.

The paper main body. The conducted research has made it possible to identify the following components: a cause, form and sphere of manifestation, effects, and a need in response. Based on the results of the research into essential

characteristics of the conceptual system used, the concept of technogenic emergencies has been developed further, being interpreted as a total or partial failure for the economic subjects to conduct their activity caused by incidents of technogenic, natural, social or military character, which results in considerable social, economic, and environmental losses. The effectiveness of the state's regulatory impact in the domain should be evaluated on the basis of assessment of the technogenic security status. The proposed measures of the state's regulatory impact are aimed at the following: prevention of technogenic emergencies; technogenic disaster localization and rectification of their consequences; improving the activity of the units of the State Emergency Service of Ukraine.

Conclusions of the research. Further scientific surveys are to be focused on elaboration of the theoretical conceptualization and practical recommendations, aimed to prevent emergencies and ensure a relevant response where necessary.

Romin A.V., PhD., Associate Professor, Vice Rector, Head of the Faculty of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine,

An extended abstract of the paper on the subject of:

"DIRECTIONS OF INTERNATIONAL COOPERATION IN THE FIELD OF EMERGENCY PREVENTION AND LIQUIDATION "

Problem setting. Modern development of society, Ukrainian in particular, status is characterized by the tendencies of growth of people's losses and harm territories, which are caused by the dangerous natural phenomena, industrial failures and catastrophes. The risks of extraordinary situations of natural and technogenic character grow constantly, that substantially influences on all spheres of public life.

Providing adequate protection of population and territories in the case of threat and origin of extraordinary situations, assured strength of personality, society and state security, is one of major tasks of public policy in the field of civil defence. The decision of this problem is impossible without the use of experience of other countries and realization of international cooperation in the field of prevention and liquidation of extraordinary situations.

Recent research and publications analysis. Separate questions of state administration civil defence, and also realizations of international cooperation in the field of prevention and liquidation of extraordinary situations were studied by A. Basov, V. Komarnickiy, T. Cigankova, V. Sapon, A. Berlach, V. Gorbulin, V. Goshovska, I. Gricyak, V. Domanskiy, L. Zhukova, O. Mogil'nichenko, V. Nazarenko, M. Steblyuk, R. Prikhod'ko, A. Terent'eva, O. Trush, G. Fedulov, V. Fedorenko, V. Shobotov, I. Shpileviy but other.

The paper objective. The purpose of this article is an analysis and generalization of existent approaches in relation to the improvement of activity in the field of international cooperation, prevention and liquidation of extraordinary situations.

The paper main body. Study of directions of international cooperation which was in the sphere of population and territories protection, analysis of accordance, national legislation has an object instrumental in the facilitation of advancement of Ukraine both on the way of reforms of internal legislation and on business of harmonization of the national legal system with international legal space.

Directions of collaboration are most essential for today:

Information: an exchange information about tendencies, methods and facilities of prevention of ES; information for a population; interdepartmental exchange by information of the internal and general use for expansion of knowledge of other organizations about the seriousness of problem and necessity of collaboration for its decision.

Legislation: drafting and comparative analysis of bills and legislation in relation to protection of population and territories; change of laws and bills, in relation to classification of offences, related to protecting population and territories from ES (hallmarking and procedures for determination and leading to, which is subject to punishment, administrative and procedural documents, necessary for establishment and leading to of guilt); standardization of requirements.

Creation of infrastructure: studies of personnel; grant and improvement (modernization) of material and technical base; international cooperation. Thus, it is important to study a problem in the complexity, the need of construction of own legislation on questions extraordinary situations.

Conclusions of the research. Thus, study of directions of international cooperation in the sphere of defence of population and territories from ES, and analysis of accordance, national legislation him has for an object instrumental in the facilitation of advancement of Ukraine both on the way of reforms of internal legislation and on business of harmonization of the national legal system with international legal space.

Kuleshov M.M., PhD., Associate Professor, Professor of Management and Organization in the Field of Civil Protection department, National University of Civil Protection of Ukraine , Kharkiv

Rosokha V.O., PhD, Professor, Professor of Management and Organization in the Field of Civil Protection department, National University of Civil Protection of Ukraine , Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject:

"CONTEMPORARY CHALLENGES FOR PUBLIC POLICY IN THE FIELD OF CIVIL PROTECTION OF UKRAINE"

Problem setting. The world has accumulated sufficient experience in the construction and operations of the CP can provide reliable protection of population and territories from emergency situations which differs from Ukrainian stability control system, warning and control, well-established material, technical, transport, med-

ical and other types of support, the quality of education of the population on life safety as well as the presence of clear mechanisms for implementation of the tasks of civil protection.

Recent research and publications analysis. In recent years Ukraine has considerable work to improve the CP, streamlining the legal framework for the PP. Adopted in 2012, the Code of Civil Defense of Ukraine included the basic provisions on the construction and organization of the state system of GBs it controls, on the mandate of central and local executive bodies, local authorities, business entities, defined the principles of construction of the CP, the problem composition of forces, the order of their formation, has settled a number of other issues related to the activities of public procurement. However, as of today, taking into account the situation and the emergence of new challenges and threats to the same code of the PP requires significant improvement and adjustment.

Paper objective. Task is the designation of a fundamentally new system configuration CP ability to adequately and effectively respond to all kinds of threats to the modern world and the definition of priorities in public procurement and implementation mechanisms.

Paper main body. In particular, state system of civil protection is proposed to build in accordance with the model, which assumes equally high level of readiness to defend the population and territory of Ukraine from man-made disasters, natural character well as socio-political and military. The composition of such a system provides for: prepared by governments; modern means of warning and communication systems; radiation detection systems, radiological and chemical control; reliable systems of protective structures; stocks of foodstuffs, raw materials and resources; trained to perform tasks forces and civil remedies.

From the point of the author's view, the priorities of the state policy in the field of civil protection are:

1. Improvement of the technical management systems, including the functioning of the civil protection systems in a particular period.
2. Development and improvement of new and innovative approaches, techniques and methods of population protection, protection of the material and cultural values, economic objects from the dangers that arise during military operations, or as a result of these actions, as well as in emergency situations of natural and manmade.
3. Improved preparedness of forces and civil remedies to eliminate the consequences of the use of modern means of destruction, emergency situations of natural, man-made disasters and terrorist acts.
4. Improvement of public education on the basis of new programs and ways of protection in emergency situations, including military and terrorist threats.
5. Review of the content and improving the training of management staff of the departments of Civil Protection at all levels, as well as emergency services and groups.

6. Creating and accumulation of state material reserves for the needs of civil protection.

7. Increasing resistance of economic facilities from military threats by implementing engineering and organizational measures to improve the protection of the most important objects of the economy and potentially dangerous objects.

Conclusion of the research: Taking into account the challenges described in article will improve the reliability of the state system of civil protection.

СПИСОК АВТОРІВ

- Безверхнюк Т. М., д.держ.упр., проф., ОРІДУ НАДУ, м. Одеса
- Боклаг В. А., к.держ.упр., доцент кафедри державного управління та земельного кадастру, Класичний приватний університет, м. Запоріжжя
- Бухтатий О. Є., к.держ.упр., завідувач відділу забезпечення зв'язків з органами державної влади, Адміністрація Президента України, м. Київ
- Дегтяр А. О., д.держ.упр., проф., завідувач кафедри менеджменту і адміністрування, Харківська державна академія культури, м. Харків
- Древаль Ю. Д., д.держ.упр., доц., професор кафедри охорони праці та техногенно-екологічної безпеки, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків
- Слагін В. П., д.держ.упр., проф., професор кафедри соціальної і гуманітарної політики, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Харків
- Карамишев Д. В., д.держ.упр., проф., завідувач кафедри соціальної і гуманітарної політики, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Харків
- Круглов В. В., к.держ.упр., доцент кафедри менеджменту, Харківський торговельно-економічний інститут Київського національного торговельно-економічного університету, м. Харків
- Кузнякова Т. В., к.держ.упр., доц., доцент кафедри політології та філософії, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Харків
- Кулешов М. М., к.техн.н., доц., професор кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків
- Куліш П. Ю., заступник начальника відділу зовнішньоекономічної та інвестиційної діяльності, Департамент економіки і міжнародних відносин Харківської обласної державної адміністрації, м. Харків
- Лозинська Т. М., д.держ.упр., проф., завідувач кафедри менеджменту, Полтавська державна аграрна академія, м. Полтава
- Луценко С. М., к.держ.упр., доц., доцент кафедри державного управління та педагогічного менеджменту, Сумський обласний інститут післядипломної педагогічної освіти, м. Суми
- Ляшевська О.І., к.держ.упр., доцент кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків
- Майстро С. В., д.держ.упр., проф., професор кафедри соціальних і гуманітарних дисциплін, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

Мельниченко О.А., д.держ.упр., проф., професор кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

Мерзляк А. В., д.держ.упр., проф., проректор з науково-педагогічної роботи, директор Інституту управління, Класичний приватний університет, м. Запоріжжя

Мороз В. М., д.держ.упр., доц., професор кафедри автоматичних систем безпеки та інформаційних технологій, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

Парфьонов І. В., здобувач кафедри управління проектами, Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Одеса

Пархоменко-Куцевіл О. І., д.держ.упр., головний науковий співробітник, Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Київ

Радченко О. В., д.держ.упр., проф., заступник директора, Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Київ

Ревенко О. В., к.е.н., доц., доцент кафедри оподаткування, Харківський національний економічний університет ім. С. Кузнеця, м. Харків

Ромін А. В., к.тех.н., доц., проректор – начальник факультету цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

Росоха В. О., к.психол.н., проф., професор кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

Сенча І. А., к.пед.н., доцент, доцент кафедри управління проектами, Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Одеса

Сивак Т. В., к.держ.упр., старший викладач кафедри управління проектами, Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Одеса

Стрельцов В. Ю., д.держ.упр., доц., професор кафедри права та європейської інтеграції Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Харків

Тахтаджиєва Н. І., аспірант, Класичний приватний університет, м. Запоріжжя

Цebro Я. І., к.е.н., доцент кафедри державного управління та педагогічного менеджменту, Сумський обласний інститут післядипломної педагогічної освіти, м. Суми

CONTRIBUTORS

Bezverhnyuk T.M., Doc., Professor, Head of Project Management Department, ORIPA NAPA office of the President of Ukraine

Boklag V. A., PhD in Public Administration, Assistant Professor of Public Administration and Cadastre CPU, Zaporizhya

Bukhtatyy O. E., PhD., Head of Department for Communication with the public authorities, the Administration of the President of Ukraine, Kyiv

Dreval Yu. D., Doc., Professor, Department of Occupational Safety, Technogenic and Ecological Safety, National University of Civil Protection of Ukraine , Kharkiv

Karamyshev D.V. PhD in Public Administration, Professor, Head of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA Kharkiv

Kruglov V.V., PhD in Public Administration, Associate Professor of Management Department, Kharkov Trade and Economics Institute of Kyiv National University of Trade and Economics, Doctoral student of Economic Policy and Management Department KRI NAPA, Kharkiv.

Kuleshov M.M., PhD., Associate Professor, Professor of Management and Organization in the Field of Civil Protection department, National University of Civil Protection of Ukraine , Kharkiv

Kulish P.Yu. Deputy Head of Economic and Investment division, Department of Economics and International Relations, Kharkiv Regional State Administration, Kharkiv

Kuzniakova T.V., PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of department of Politology and Philosophy, KRI NAPA, Kharkiv

Lozinskaya T.M., Doc, Professor, Head of Management Chair, Poltava State Agrarian Academy

Lutsenko S.M., PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Public Administration and Pedagogical Management Chair, Sumy Regional Institute of Postgraduate Education

Lyashevska O.I. PhD in Public Administration, Department of Management and Organization of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

Maystro S.V., Doc., Professor of department of Social and Humanitarian Disciplines, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

Melnychenko O. A., Doc., Professor, Professor of Civil Defense Management & Organization Department, National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv

Merzlyak A.V., Doc., Professor, Vice-rector on Scientific and Pedagogical Work, Director of Institute of Management of Classical Private University,

Moroz V.M., PhD in Public Administration, Associate Professor of Automated Safety Systems and IT chair, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

Parfyonov I.V., competitor of Project Management Department, ORIPA NAPA office of the President of Ukraine

Parkhomenko-Kutsevil A. I., Doc., Professor, Institute of Public Administration and Local Self-government of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv

Radchenko O. A., Doc., Professor, Deputy Director of Institute of Public Administration, Problems and Local Government at National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv

Revenko O. V., PhD in Economics, Associate Professor, Taxation Department, Kharkiv National Economic University, Kharkiv

Rosokha V.O., PhD, Professor, Professor of Management and Organization in the Field of Civil Protection department, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

Romin A.V., PhD., Associate Professor, Vice Rector, Head of the Faculty of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine,

Sencha I.A., PhD in Pedagogy, Associate Professor, Assistant Professor of Project Management Department, ORIPA NAPA office of the President of Ukraine

Streltsov V.Yu. Doc, Professor of department of Law and European Integration, KRI NAPA, Kharkiv

Syvak T.V., PhD in Public Administration, Senior Lecturer of the Project Management Department, ORIPA NAPA office of the president of Ukraine

Takhtadzyeva N.I., Postgraduate student of Classical Private University

Tsebro Y.I., PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of Public Administration and Pedagogical Management Chair, Sumy Regional Institute of Postgraduate Education

Yelagin V.P., Doc., Professor, Prof. of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	1
Луценко С. М., к.держ.упр., доц., СОІШПО, м. Суми	1
Цebro Я. І., к.е.н., СОІШПО, м. Суми.....	1
Особливості комунікативно-інформаційної спрямованості влади в Україні	1
Ляшевська О. І., к. держ. упр., НУЦЗУ, м. Харків	7
Інноваційна діяльність як об'єкт державного регулювання	7
Мороз В. М., д.держ.упр., доц., НУЦЗУ	14
Розвиток громадянського суспільства: взаємозобов'язання і взаємовідповідальність між основними учасниками соціального діалогу.....	14
ТЕХНОЛОГІЇ ТА МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	23
Безверхнюк Т. М., д.держ.упр., проф., ОРІДУ НАДУ, м. Одеса	23
Сенча І. А., к.пед.н., доцент, ОРІДУ НАДУ, м. Одеса	23
Сивак Т. В., к.держ.упр., ОРІДУ НАДУ, м. Одеса.....	23
Державний механізм антикризового управління на засадах проектного підходу: обґрунтування предметного поля	23
Боклаг В. А., к.держ.упр., КПУ, м. Запоріжжя	30
Механізми державного управління земельними відносинами в Україні	30
Дегтяр А. О., д.держ.упр., проф., ХДАК, м. Харків	37
Моделювання у системі прийняття державних інноваційних рішень .	37
Круглов В. В., к.держ.упр., ХТЕІ КНТЕУ, м. Харків.	42
Правовий механізм забезпечення державно-приватного партнерства	42
Кузмякова Т. В., к.держ.упр., ХарРІ НАДУ, доц., Харків.....	49
Моделювання як аналітичний метод у державному управлінні.....	49
Майстро С. В., д.держ.упр., проф., НУЦЗУ	56
Особливості формування та реалізації державної продовольчої політики в Україні	56
Парфонов І. В., ОРІДУ НАДУ, м. Одеса	63
Організаційний механізм забезпечення проектної діяльності у сфері регіонального розвитку.....	63
Ревенко О. В., к.е.н., доц., ХНЕУ ім. С. Кузнеця, м. Харків	71
Податкова система як засіб реалізації податкової політики держави в сучасних умовах	71
ІНСТИТУТИ ТА СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	81
Бухтатий О. Є., к.держ.упр., Адміністрація Президента України, м. Київ	81
Радченко О. В., д.держ.упр., проф., ІПДУМС НАДУ, м. Київ	81
Еволюція українського законодавства про електронне урядування: проблеми і перспективи	81
Єлагін В. П., д.держ.упр., проф., ХарРІ НАДУ, м. Харків	98

Інституціональні перетворення як основа ефективного розвитку головних ресурсних сфер держави.....	98
КАДРОВА ПОЛІТИКА ТА ДЕРЖАВНА СЛУЖБА.....	107
Древаль Ю. Д., д.держ.упр., проф., НУЦЗУ	107
Механізми державного управління вищою освітою в Україні: проблеми формування та вдосконалення	107
Карамішев Д. В., д.держ.упр., проф., ХарРІ НАДУ	111
Перспективи запровадження ступеневої підготовки фахівців за освітньо-професійною програмою "Публічне адміністрування" в Україні	111
Мерзляк А. В., д.держ.упр., проф., КПУ, м. Запоріжжя	119
Тахтаджієва Н. І., КПУ, м. Запоріжжя	119
Концептуальні підходи до державно-громадського управління вищою освітою.....	119
Пархоменко-Куцевіл О. І., д.держ.упр., ШДУМС НАДУ, м. Київ	127
Принцип легітимності в системі управління персоналом державної служби України	127
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК	134
Куліш П. Ю., Харківська ОДА, м. Харків.....	134
Стрельцов В. Ю., д.держ.упр., доц., ХарРІ НАДУ, м. Харків.....	134
Досвід харківської області в залученні, використанні та моніторингу міжнародної допомоги.....	134
Лозинська Т. М., д.держ.упр., проф., ПДАА, м. Полтава	142
Соціально-економічні аспекти розвитку сільських громад: орієнтири для зміни державної політики.....	142
РЕАГУВАННЯ НА НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ.....	149
Мельниченко О. А., д.держ.упр., проф., НУЦЗУ	149
Надзвичайні ситуації техногенного характеру: сутність та засоби державного управління.....	149
Ромін А. В., к.тех.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків.....	156
Напрями міжнародного співробітництва у сфері державного управління запобіганням і ліквідацією надзвичайних ситуацій	156
Роль держави у сфері цивільного захисту.....	167
та пожежної безпеки.....	167
Кулешов М. М., к.тех.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків	167
Росоха В. О., к.психол.н., проф., НУЦЗУ, м. Харків.....	167
Сучасні виклики для державної політики у сфері цивільного захисту в Україні	167
ABSTRACTS	176
Список авторів	206
Contributors.....	208

Національний університет цивільного захисту України – провідний вищий навчальний заклад у системі підготовки кадрів для Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

В університеті здійснюється підготовка за напрямками:

– Цивільний захист
– Охорона праці
– Пожежна безпека
– Екологія, охорона навколишнього середовища та збалансоване природокористування

– Хімічна технологія
– Психологія
– Управління у сфері цивільного захисту
– Охорона праці у сфері цивільного захисту
– Екологічна безпека
– Управління пожежною безпекою

В університеті працюють ад'юнктура і докторантура, функціонує три спеціалізовані ради:

– Д64.707.01 по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеню доктора технічних наук за спеціальністю 21.06.02 "Пожежна безпека" та 21.02.03 "Цивільний захист";
– К64.707.02 по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеню кандидата психологічних наук за спеціальністю 19.00.09 "Психологія діяльності в особливих умовах";
– К 64.707.03 по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеню кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 "Механізми державного управління".

Пріоритетні напрямки наукової діяльності:

– Управління у сфері цивільного захисту
– Підвищення ефективності забезпечення пожежної безпеки об'єктів, процесів та ін.
– Запобігання та локалізація надзвичайним ситуаціям, а також ліквідації їх наслідків
– Психологічне забезпечення діяльності співробітників ДСНС та населення в умовах надзвичайної ситуації

– Державне управління у сфері цивільного захисту

Університет – організатор науково-практичних конференцій:

– Проблеми та перспективи забезпечення цивільного захисту;
– Проблеми цивільного захисту: управління, запобігання, аварійно-рятувальні та спеціальні роботи.
– Забезпечення пожежної та техногенної безпеки.
– Проблеми техногенної та природної безпеки: міжнародне партнерство у надзвичайних ситуаціях.
– Сучасний стан розвитку екстремальної та кризової психології.
– Наукове забезпечення діяльності оперативно-рятувальних підрозділів (теорія та практика).

В університеті видаються збірки наукових праць:

– "Проблеми пожежної безпеки"
– "Проблеми надзвичайних ситуацій"
– "Проблеми екстремальної та кризової психології"
– "Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія "Державне управління")".

61023, м. Харків, вул. Чернишевська, 94
Тел./факс: (057) 700-31-71, факс: (057) 715-63-91
E-mail: post@nuczu.edu.ua
<http://nuczu.edu.ua>
E-mail: dergupr@nuczu.edu.ua



**ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ
Серія "Державне управління"**

Збірник наукових праць

2014

Випуск 2 (2)

Заснований у 2014 році

Підписано до друку 30.01.2014 . Формат 60x84/16.
Папір 80 г/м². Друк ризограф. Ум.друк. арк. 13,6
Тираж 300 прим. Вид. № 112/14. Обл.вид арк. 12,1.
Сектор редакційно-видавничої діяльності
Національного університету цивільного захисту України
61023, м. Харків, вул. Чернишевська, 94
www.nuczu.edu.ua

Надруковано в друкарні ФО-П Дуюнова Т.В.
Свідоцтво про державну реєстрацію № 2475418720 від 19.11.2014 р.
61023, м. Харків, вул. Весніна, 12, тел. (057) 717-28-80