

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ACTUAL PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Збірник наукових праць
Одеського регіонального інституту державного управління**

**Studies digest
of Odessa regional institute for public administration**

Випуск 1(65) Issue



Одеса – 2016 – Odessa

ББК 67.9(4Укр)301я54

А 43

УДК 351(477)(066)

Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України.
Протокол № 201/3-4 від 10 березня 2016 року.

- А 43** **Актуальні** проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М.М. Іжа]. Вип. 1(65). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – 138 с.

Збірник охоплює широкий спектр питань державного управління. Теми розглядаються в різних аспектах теорії і практики регіонального і галузевого управління, місцевого самоврядування.

Видання розраховане на державних службовців усіх рівнів, наукових працівників, аспірантів, докторантів, керівників державних установ, підприємств, громадських організацій та об'єднань, а також на широке коло спеціалістів різних напрямків – і читачів, які цікавляться питаннями, пов'язаними з державним управлінням.

- А 43** **Actual** problems of public administration: ORIPA studies digest / [editor in chief M.M. Izha]. Issue 1(65). – Odessa : ORIPA NAPA, 2016. – 138 p.

The digest encompasses a wide spectrum of public administration issues. The topics are treated in different aspects of regional and branch administration, local self-government theory and practice.

The edition is for public servants of all levels, scientists, post-graduate students, doctoral candidates, heads of governmental institutions, enterprises, civil organizations and communities, as well as a wide range of specialists in different spheres – and the readers, who are interested in issues, connected with public administration.

ББК 67.9(4Укр) 301

Редакційна колегія:

Іжа М. М. – д.політ.н., професор, Заслужений працівник освіти України (головний редактор) (м. Одеса).

Попов С. А. – д.держ.упр., професор (заст. гол. ред.) (м. Одеса).

Овчаренко Ю. О. – к.психол.н., доцент (відпов. секр.) (м. Одеса).

Ахламов А. Г. – д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Одеса).

Аїрінеї Діну – Доктор, професор, (м. Ясси, Румунія).

Бакуменко В. Д. – д.держ.упр., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ).

Балабаєва З. В. – д.філос.н., професор (м. Одеса).

Безверхнюк Т. М. – д.держ.упр., професор (м. Одеса).

Білорусов С. Г. – к.т.н., доцент, Заслужений працівник освіти України (м. Херсон).

Буркінський Б. В. – д.е.н., професор, академік НАН України, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Одеса).

Ващенко К. О. – д.політ. н., старший науковий співробітник, Заслужений економіст України.

Гринецький С. Р. – народний депутат України 3-го, 6-го та 7-го скликань, член наглядової ради ОРІДУ НАДУ при Президентіві України (м. Одеса).

Дзвінчук Д. І. – д.філос.н., професор (м. Івано-Франківськ).

Єржимовська Магдалена – доктор хабілітований, професор (м. Гданськ, Польща).

Жилинський М. Г. – к.і.н., доцент (м. Мінськ).

Кравченко Б. О. – доктор суспільних наук, професор, (м. Бішкек, Киргизька Республіка).

Кривцова В. М. – к.і.н., доцент, Заслужений працівник освіти України (м. Одеса).

Марущак В. П. – д.держ.упр., професор (м. Одеса).

Надолішній П. І. – д.держ.упр., професор, Заслужений працівник освіти України (м. Одеса).

Оніщук В. М. – д.соц.н., професор (м. Одеса).

Пашиніна Т. С. – к.і.н. (м. Вінниця).

Приходченко Л. Л. – д.держ.упр., професор (м. Одеса).

Радченко О. В. – д.держ.упр., професор (м. Слущк, Польща).

Ровинський Ю. О. – д.ю.н. (м. Одеса).

Телешун С. О. – д.політ.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ).

Топчієв О. Г. – д.геогр.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Одеса).

Трощинський В. П. – д.і.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ).

Фридхельм Мейєр цу Натруп – доктор наук, професор (м. Росток, Німеччина).

Шоломко Дмитро – директор команди Google Україна.

Якубовський О. П. – к.і.н., професор, Заслужений працівник народної освіти України (м. Одеса).

Яцко Андрій – д.т.н., професор (м. Кошалін, Польща).

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Балабаєва Зінаїда, Пономарьов Віктор. ТЕОРІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ДЖЕРЕЛО ПОШУКУ ЙОГО МАЙБУТНІХ МОДЕЛЕЙ	9
Зозуля Валентина РОЗВИТОК ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ У ЗАХІДНОЄВРОПЕЙСЬКІЙ ФІЛОСОФІЇ НОВОГО ЧАСУ	15
Лавриненко Володимир. СУТНІСТЬ ТА ТЕОРЕТИЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ ОСНОВНИХ ПОНЯТЬ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	20
Трещов Мирослав. ДЕФІНІЦІЯ ПОНЯТТЯ «РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ»	25

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Арабаджи Катерина. МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ	31
Ариф Джаміль оглу Гулієв, Чекалюк Вероніка. ПЕРША - ЦЕ ЗНАК ВИЩОЇ ПРОБИ	36
Дивущак Оксана. ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ В УКРАЇНІ	40
Зелінська Наталя. АСПЕКТИ КОМПЛЕКСНОГО ВЗАЄМОВПЛИВУ СКЛАДОВИХ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УПОРЯДКУВАННЯМ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ	46
Левицький Артур. ІНФОРМАЦІЙНО-ТЕХНОЛОГІЧНИЙ ПРИНЦИП ТУРИСТИЧНОГО ПРОЕКТУВАННЯ	51
Коваль Зіновій. ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНОЇ СТІЙКОСТІ ЯК СВІДОМОЇ ВЛАСТИВОСТІ ЛЮДИНИ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА: УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ	57
Лісняк Сергій, Рахманова Айнура ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНОЗЕМНИХ ІНВЕСТИЦІЙ У РИНКОВИХ ЕКОНОМІКАХ, ЩО РОЗВИВАЮТЬСЯ, НА ПРИКЛАДІ КАЗАХСТАНУ	62
Макосій Світлана. НАУКА І ОСВІТА ЯК ПІДҐРУНТЯ ВІДТВОРЕННЯ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ В УКРАЇНІ	66
Пархоменко-Куцевіл Оксана МОТИВАЦІЯ ЯК ФАКТОР ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ	72
Полюлях Руслан КОНФІДЕНЦІЙНІСТЬ МЕДИЧНИХ ЗАПИСІВ В США: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ	77
Романенко Євген ВОЛОНТЕРСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇЇ РОЗВИТКУ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ	83
Сокур Наталя, Шульгіна Тетяна. СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ЗАХИСТУ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ В УКРАЇНІ	88
Ткач Інна ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ЯК ІНДИКАТОР ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ	92
Фердман Геннадій. РОЛЬ ТА ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ТРАНСПОРТУ	97
Ясниська Наталія. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ТА РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ОСВІТНІХ СИСТЕМ В КОНТЕКСТІ ПЕРСПЕКТИВ РОЗВИТКУ НАУКИ У ВИЩІЙ ШКОЛІ	102

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Волик В'ячеслав.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ
КОРПОРАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ 107

Лавренюк Віолетта.

ТОЧНІСТЬ ТЕРМІНОВЖИВАННЯ В ОФІЦІЙНО-ДІЛОВОМУ
ТА НАУКОВОМУ СТИЛЯХ МОВЛЕННЯ 111

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Бурик Зоряна.

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ОБ'ЄДНАНИХ ГРОМАД 119

Мунько Анна

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ
МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ 125

Назар Ольга

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПЛАНУВАННЯ
ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИНИ БЮДЖЕТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 131

Editorial board:

Izha Mykola – Doctor of political sciences, Professor, Honoured Education worker of Ukraine (Editor in chief) (Odessa).

Popov Serhyi – Doctor of Public Administration, Professor, (Deputy editor in chief) (Odessa).

Ovcharenko Yuriy – PhD in Political Sciences, Associate Professor (executive secretary) (Odessa).

Akhlamov Anatoliy – Doctor of Economics, Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine (Odessa).

Airiney Dinu – Dean of the Faculty of Economics and Business Administration, University Alexandru Ioan Cuza (Iasi, Romania), Dr., Professor.

Bakumenko Valeriy – Doctor of Public Administration, Honoured Worker of Science of Ukraine.

Balabayeva Zinaida – Doctor of Philosophy, Professor (Odessa).

Bezverkhnyuk Tetiana – Doctor of Public Administration, Professor (Odessa).

Bilorusov Serhiy – PhD in technical sciences, Associate Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Kherson).

Burkinskyi Borys – Doctor of Economics, Professor, Academician of the National Academy of Sciences of Ukraine, Honoured Worker of Science of Ukraine (Odessa).

Vashchenko Kostyantyn – Doctor of political sciences, Executive editor of the editorial board, Honoured Economist of Ukraine (Kyiv).

Grynevetskiy Serhiy – People's deputy of Ukraine of the 3rd, 6th and 7th convocations, member of the supervisory board of ORIPA NAPA under the President of Ukraine (Odessa).

Dzvinchuk Dmytro – Doctor of Philosophy, Professor (Ivano-Frankivsk).

Yerzhymov'ska Magdalena – Head of Corporate Finance Chair, Management Faculty, Gdansk University, Dr Habilitat, Professor (Gdansk, Poland).

Zhylynskiy Marat – Rector of the Academy of Management under the President of the Republic of Belarus, PhD in historical sciences., Associate Professor (Minsk).

Kravchenko Bohdan – General Director of the University of Central Asia, Doctor of Social Sciences, Professor (Bishkek, Kyrgyz Republic).

Kryvtsova Valentyna – PhD in historical sciences, Associate Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa).

Marushchak Volodymyr – Doctor of Public Administration, Professor (Odessa).

Nadolishnyi Petro – Doctor of Public Administration, Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa).

Onishchuk Vitaliy – Doctor of Sociological sciences, Professor (Odessa).

Pashynina Tetiana – PhD in historical sciences (Vinnitsa).

Prykhodchenko Lyudmyla – Doctor of Public Administration, Professor (Odessa).

Radchenko Olexandr – Professor Extraordinary of 2Pomeranian Academy, Doctor of Public Administration, professor (Slutsk, Poland).

Rovynskyi Yuriy – Doctor of Law (Odessa).

Teleshun Serhiy – Doctor of political sciences., Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine (Kyiv).

Topchiev Alexandr – Doctor of geography sciences, Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine, (Odessa).

Troshynskyi Volodymyr – Doctor of History, Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine (Kyiv).

Frydhelm Meyer zu Natrup – Doctor of Sciences, Professor (Rostock, Germany).

Sholomko Dmytro – Google Director, Ukraine.

Jakubowski Oleksyi – PhD in historical sciences, Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa).

Yatsko Andriy – Professor of Mathematics Chair, Technical University (Koshalin, Poland), Doctor of technical sciences, Professor.

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Balabayeva Zinayida, Ponomaryov Viktor. THEORIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AS A SOURCE OF ITS FUTURE MODELS SEARCHING	9
Zozulia Valentyna THE DEVELOPMENT OF DEMOCRATIC GOVERNANCE IN THE WESTERN PHILOSOPHY OF MODERN AGE	15
Lavrynenko Volodymyr. NATURE AND RATIONALE OF THE BASIC CONCEPTS OF CHANGE MANAGEMENT SYSTEM IN PUBLIC AUTHORITIES	20
Treschov Myroslav. DEFINITION OF THE TERM «LOCAL BUDGETS RESOURCES SUPPORT»	25

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Arabadgi Katerina. MECHANISMS OF FAMILY POLICY IMPLEMENTATION IN UKRAINE	31
Arif Dzhamyl oglu Gulyev, Chekalyk Veronika. THE FIRST IS THE SIGN OF HIGHEST STANDARD	36
Dyvushchak Oksana. PUBLIC POLICY INFORMATION SUPPORT IN COMBATING HUMAN TRAFFICKING IN UKRAINE	40
Zelinska Natalia. ASPECTS OF COMPLEX INTERINFLUENCE OF THE COMPONENTS OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISM OF UKRAINIAN ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL DIVISION ARRANGEMENT AT THE REGIONAL LEVEL	46
Levytskyi Artur. INFORMATIONAL AND TECHNOLOGICAL PRINCIPLE OF THE TOURISM PLANNING	51
Koval Zinovi. FORMATION OF INFORMATIONAL AND PSYCHOLOGICAL STABILITY AS A CONSCIOUS PERSON'S ABILITY IN INFORMATION SOCIETY: MANAGEMENT VIEW	57
Lisnyak Sergey, Rakhmanova Ainur. STATE REGULATION OF FOREIGN INVESTMENT IN EMERGING MARKETS: EVIDENCE FROM KAZAKHSTAN	62
Makosy Svitlana. SCIENCE AND EDUCATION AS THE FOUNDATION OF HUMAN CAPITAL RECREATION IN UKRAINE	66
Parkhomenko-Kutsevil Oksana. MOTIVATION AS A FACTOR OF PUBLIC SERVICE EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS ENSURING IN UKRAINE	72
Polulyah Ruslan CONFIDENTIALITY OF MEDICAL RECORDS IN THE UNITED STATES: PUBLIC-ADMINISTRATIVE ASPECT	77
Romanenko Yevhen. VOLUNTEER ACTIVITIES IN EMERGENCY SITUATIONS IN UKRAINE: CURRENT STATE AND PROSPECTS OF ITS DEVELOPMENT IN THE EUROPEAN EXPERIENCE CONTEXT	83
Sokur Nataliya, Shulgina Tetyana. THE MODERN ISSUES OF SOCIAL POLICY IN THE PROTECTION OF PERSONS WITH DISABILITIES IN UKRAINE	88
Tkach Inna. PUBLIC AUTHORITIES AND COMMUNITY INTERACTION AS THE TRANSPARENCY AND OPENNESS INDICATOR	92
Ferdman Gennady. THE ROLE AND TASKS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF TRANSPORT	97

Yasnyska Nataliya.

MODERN TRENDS OF NATIONAL EDUCATIONAL SYSTEMS DEVELOPMENT
AND REFORMATION IN THE CONTEXT OF PROSPECTS OF SCIENCE DEVELOPMENT
IN HIGHER EDUCATION

102

CIVIL SERVICE

Volyk Vyacheslav.

THEORETICAL BASIS FOR FORMING CORPORATE CULTURE OF CIVIL SERVANTS

107

Lavrenyuk Violetta.

ACCURACY OF TERMS USAGE IN OFFICIAL, BUSINESS
AND SCIENTIFIC STYLES OF SPEECH

111

LOCAL GOVERNMENT

Buryk Zoryana.

LAND RESOURCES MANAGEMENT OF THE CONSOLIDATED COMMUNITIES

119

Munko Hanna.

CONCEPTUAL BASES OF FORMATION OF LOCAL FINANCES MANAGEMENT SYSTEM
IN UKRAINE IN THE COTEXT OF DECENTRALIZATION

125

Nazar Ol'ha.

METHODOLOGICAL BASES OF PLANNING THE EXPENDITURE PART
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BUDGETS

131

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352.075

Зінаїда Балабаєва

завідувач кафедри регіональної політики та публічного адміністрування
ОРИДУ НАДУ при Президенті України, д.філос.н., професор

Віктор Пономарьов

магістр державного управління

ТЕОРІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ДЖЕРЕЛО ПОШУКУ ЙОГО МАЙБУТНІХ МОДЕЛЕЙ

У статті розглядаються теорії місцевого самоврядування, які протягом тривалого часу узагальнювали досвід його становлення і вдосконалення в різних країнах і в кінцевому підсумку стали джерелом пошуку його майбутніх моделей. Аналізуються роботи зарубіжних і вітчизняних вчених, подібність і відмінність в підходах до оцінки сутності місцевого самоврядування, специфіки його прояву в різних країнах.

Ключові слова: теорії місцевого самоврядування, реформування, громада, державне управління, модель місцевого самоврядування, правова держава.

Zinayida Balabayeva

Head of Regional Policy and Public Administration Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, Doctor of Philosophy, Professor

Viktor Ponomaryov

Master in Public Administration

THEORIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AS A SOURCE OF ITS FUTURE MODELS SEARCHING

The article deals with the theory of local government, which for a long time synthesized the experience of its development and improvement in different countries and eventually become a source of finding its future models. Analyzes of foreign and domestic scientists, the similarities and differences in the approaches to assessing the nature of local government, the specifics of its manifestation in different countries.

We consider the historical aspect of origin theories of local government from the era of the French Revolution, which gave significant impetus to the constitutional movement in Europe. It is the concept of "self" began to use during the revolution to reflect the fact that the independence of the community and state.

The article noted that the consistent enforcement of the principles of local self-government was the logical conclusion of the basic principles of constitutional, legal state, which is replacing the centralized bureaucratic state and the so-called era of absolutism.

An important contribution in spreading the ideas of local governments in European countries played the Belgian Constitution in 1831. This constitution was the corresponding article, which was dedicated to community management and together with the three branches of government – legislative, executive and judiciary – recognized fourth power, the so-called municipal. You may safely say that since 1790 mankind has accumulated a wide experience in the formation and development of local government and its operations in different countries. This experience was generalized science and theories appeared in various local governments.

One of the first theories of local government launched the so-called German law school, which started and further development of theories of local government. Early German scientists theorized free community, also called the theory of natural rights community. Their theory was first explained the nature of local government. Its representatives – E. Meyer, A. Laband, A. Roessler – believed that the right of communities to head their own affairs as natural and inalienable as the human rights community that is primary to the state, therefore, the state must respect freedom community management.

Along with the theory of free community theory was the state government, the main provisions of which were also developed by German scientists of the XIX century and L.Shteynom R.Hneystom and subsequently developed pre-revolutionary Russian lawyers N.I. Lazarev, A.D. Gradovsky and V.P. Bezobrazov.

Within the theory of state government formed two main areas – political, which supported (upheld) R.Hneyst and legal support that (stood) L.Shteyn.

Also in the nineteenth century gained considerable popularity public (social and economic) theory of government, which had its supporters, such as R.Mol, A.I. Vasilchikov and V.M. Lyeshkov.

© Балабаєва З. Б., Пономарьов В. Б., 2016.

Proponents of the theory of public government tried to distinguish and fix the list of cases under the jurisdiction of local governments, and which in turn were different from affairs of state administration.

Along with the most common in academic circles theories of local government, there are also lesser-known theory, such as the Soviet theory; Theory of social security; Theory of municipal socialism.

After analyzing the various theories of local government can be summarized their main differences to differences of opinion on how the formation of local bodies and the nature of relations with the central government.

Based on existing theories of local government management practices appeared in two models of governance in place the so-called European, which primarily uses position statist theory and Anglo-American, which is at the heart of community theory.

Keywords: *theories of local self-government, reformation, mass, state administration, model of local self-government, legal state.*

Зинаида Балабаева

заведуючий кафедри регіональної політики і публічного амністирования
ОРИГУ НАГУ при Президенте України, д.філос.н., професор

Виктор Пономарьов

магістр державного управління

ТЕОРИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ИСТОЧНИК ПОИСКА ЕГО БУДУЩИХ МОДЕЛЕЙ

В статье рассматриваются теории местного самоуправления, которые на протяжении длительного времени обобщали опыт его становления и совершенствования в различных странах и в конечном итоге стали источником поиска его будущих моделей. Анализируются работы зарубежных и отечественных ученых, сходство и различие в подходах к оценке сущности местного самоуправления, специфики его проявления в различных странах.

Ключевые слова: *теории местного самоуправления, реформирование, громада, государственное управление, модель местного самоуправления, правовое государство.*

Постановка проблеми

Програма реформ «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [6] потребує від держави вирішення нових правових, економічних, політичних та соціальних завдань, головними з яких є формування ефективної системи місцевого самоврядування, як максимально наближеного до населення інституту, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності, запровадження дієвих механізмів соціальної взаємодії із самоврядними структурами. Актуальність обраної теми обумовлена також необхідністю наукового осмислення історичного розвитку місцевого самоврядування на основі теорій та сучасних концепцій місцевого самоврядування, що дає можливість обґрунтованого вибору оптимальної моделі його реформування в Україні.

Теоріям місцевого самоврядування присвячені роботи В.Г. Ігнатова, Н.М. Коркунова, А.А. Ярошенко та інших вчених.

Шляхи становлення місцевого самоврядування в Україні досліджували А. Ткачук, В. Кравченко, В. Рубцов, О. Батанов, О. Орловський, А. Крупник, О. Бойко, М. Лациба та інші. Вивченню закордонного досвіду реформування місцевого самоврядування та його використання у пострадянських країнах присвячено праці таких вчених, як В. Бойцов, І. Козюра, С. Соскін, В. Чернікта та інші.

Ціллю статті є аналіз теорій місцевого самоврядування як джерела пошуку шляхів його реформування у світі та становлення адекватних моделей.

Місцеве управління та місцеве самоврядування в сучасному значенні з'явилося лише двісті років тому – після Великої Французької революції, яка дала відчутний поштовх конституційному руху в європейських країнах. Саме ж поняття «самоврядування» почали використовувати під час самої революції, щоб відобразити факт самостійності громад від держави.

Міста середньовіччя зі своїм адміністративним, фінансовим та судовим правлінням, які були придбані або завойовані у тогочасних феодалів, ще з тих часів мали зародок самоврядування. Конституційний рух, поштовх якому в тогочасних європейських країнах дала вже згадана Велика Французька революція, призвів не тільки до появи абсолютно нових форм організації влади в сфері державного управління, а й поставив завдання для створення місцевого управління, як вільного від бюрократичної залежності центральних органів державної влади. Послідовне впровадження в життя початків місцевого самоврядування було логічним висновком з основних принципів конституційної, правової держави, яку приходить на зміну централізованої та бюрократичній державі так званої епохи абсолютизму.

Взаємовідносини особистості та держави, місцевих громад та центральних органів влади в умовах демократичної, правової держави принципово інші, ніж в абсолютистській державі, яке Кант називав державою сваволі. Тому це природно, що місцеве самоврядування, яке передбачає в контексті широку автономію, відособленість в системі державної влади, стає ідеологією політичних рухів та правових реформ XIX сторіччя.

Вагомий внесок в поширення ідей місцевого самоврядування в європейських країнах зробила бельгійська конституція 1831 року. В цій конституції була відповідна стаття, присвячена общинному управлінню, а поряд із трьома гілками влади – законодавчою, виконавчою і судовою владою – визнавалась четверта влада, так звана муніципальна.

Але історії відомі ще раніше ідеї організації общинного управління. Ще у 1790 році ці ідеї були викладені французом Туре в доповіді, яка стосувалася законопроекту про реформу місцевого управління в Національних зборах Франції. Ним були сформульовані дві

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Виклад основного матеріалу

основні на його думку проблеми вчення про місцеве самоврядування:

- поняття про власні общинні справи, які властиві за своєю природою муніципальному управлінню;
- поняття про справи державні, ведення яких передається державою до органів місцевого самоврядування.

Отже, можна сміливо казати, що ще з 1790 року людство накопичувало різноманітний досвід становлення та розвиток місцевого самоврядування і його функціонування в різних країнах. Цей досвід був узагальнений наукою та постав у різноманітних теоріях місцевого самоврядування.

Одним з перших звернувся до цих проблем французький вчений та державний діяч А. Токвіль. Він писав: «Громадські інститути грають для встановлення незалежності ту ж роль, що і початкові школи для науки; вони відкривають народу шлях до свободи і вчать його користуватися цією свободою, насолоджуватися її мирним характером. Без общинних інститутів нація може сформувати вільний уряд, однак справжнього духу свобод вона так і не набуде. Скоро минути пристрасті, хвилини інтереси, випадкові обставини можуть створити лише видимість незалежності, однак деспотизм, загнаний усередину суспільного організму, рано чи пізно знову з'явиться на поверхні» [7, с. 65].

Велика кількість вчених по всьому світу виділяють різну кількість теорій місцевого самоврядування, вони коливаються від трьох до семи. Така ситуація склалася у зв'язку з тим, що різні вчені використовують різноманітні підходи до визначення теорії місцевого самоврядування. Але, на нашу думку, при вивченні теорій місцевого самоврядування важлива не кількість цих теорій, а їх якість, і як казав Н.І. Лазаревський, кожна з теорій вірна і не вірна одночасно, оскільки вказує на одну з ознак самоврядування, яку неприпустимо зводити в абсолют стосовно всіх країн і випадків [3].

Одну з перших теорій місцевого самоврядування висунула так звана німецька правова школа, яка й започаткувала подальший розвиток теорій місцевого самоврядування. На початку німецькі вчені висунули теорію вільної громади, яка також називається теорією природних прав громади. Їхня теорія вперше пояснила сутність місцевого самоврядування. Її представники – Е. Мейєр, О. Лабанд, О. Ресслер – вважали, що право громади на завідування своїми справами так само природне і невідчужуване, як і права людини; що громада є первинною по відношенню до держави, отже, держава має поважати свободу общинного управління. «Громада має право на самостійність і незалежність від центральної влади за самою своєю природою, причому держава не створює громаду, а лише визнає її» [5, с.13-14].

Ця теорія спиралася на ідеї природного права. Вона виходила з визнання громади природно сформованою органічною корпорацією, яка своєю сутністю незалежна від держави. Права громади на самоврядування апіорієм шляхом виводилися з самої природи громади як такої. Звідси в поняття самоврядування включили такі елементи: управління власними справами громади; громади є суб'єктами прав, що їм належать; посадові особи общинного управління є органи не держави, а громади.

На практиці ж ця теорія не знайшла свого практичного застосування, оскільки в цій теорії відсутній чіткий визначений об'єкт місцевого самоврядування, оскільки самоврядна одиниця – це сільська або міська громада, яка користується самостійністю у вирішенні своїх справ, а її мешканці мають можливість самі розпоряджатися своєю долею в межах своєї території. Вони самі повинні були забезпечувати себе необхідним, в тому числі захищатися від зовнішньої небезпеки у вигляді військового зазіхання на їхню територію. А прирівнювання до самоврядної одиниці більших територій залишається справою державної влади. В цих умовах нелогічно було доводити самостійність таких одиниць, спираючись на їх природний характер, як і заперечувати інші види самоврядування, крім невеликих сільських і міських громад – це не відповідало дійсному стану речей.

При існуванні держави в суспільстві громада не може бути абсолютно вільною. Історія становлення і розвитку громади на Русі підтверджує даний факт: слов'янська громада потребувала держави – і створила її для забезпечення захисту, як від зовнішнього посягання, так і для розвитку економічних зв'язків.

Одночасно з теорією вільної громади з'явилася державна теорія самоврядування, основні положення якої були розроблені також німецькими вченими XIX століття Л. Штейном і Р. Гнейстом, а у подальшому розвинені російськими дореволюційними юристами Н. І. Лазаревським, А. Д. Градовським та В. П. Безобразовим.

Відповідно до цієї теорії, самоврядування – це одна з форм організації місцевого державного управління. Усі повноваження в галузі місцевого самоврядування надані державою, мають джерелом державну владу.

Однак на відміну від централізованого державного управління місцеве самоврядування здійснюється не призначеними урядовими чиновниками, а за безпосередньою участю місцевих жителів, які зацікавлені в результативності місцевого управління. Передача деяких завдань державного управління у відання місцевих спільнот з точки зору державної теорії пояснюється тим, щоб забезпечити більш ефективне вирішення питань місцевого значення. При централізованому державному управлінні призначені «зверху» державні чиновники позбавлені елементарної ініціативи та самостійності. За своєю суттю суті вони не залежать від місцевих жителів та не контролюються останніми.

В рамках державної теорії самоврядування сформувалися два основних напрямки – політичний, який підтримував (відстоював) Р. Гнейст, та юридичний, який підтримував (відстоював) Л. Штейн.

Л. Штейн висловлював думку, що підставою самостійності органів місцевого самоврядування є те, що на них держава покладає здійснення певних завдань державного управління. Органи місцевого самоврядування – специфічні органи державного управління, організовані на засадах самоврядування і які володіють істотними відмінностями від державних. Так, якщо органи держави виражають його волю і повністю підпорядковані уряду, внаслідок чого між ними неможливо співвідношення прав і обов'язків, то органи місцевого самоврядування мають принципово інший правовий статус, є особливими юридичними суб'єктами, що вступають з державою в правові відносини і мають по відношенню до неї права та обов'язки.

В свою чергу Р. Гнейст вважав, що виборність органів або посадових осіб місцевого самоврядування не гарантує повної самостійності місцевого самоврядування. Залежність будь-якого посадовця можливо пояснити тим, що служба для нього – це перш за все джерело коштів для існування, тому така посадова особа повинна служити чужим інтересам, оскільки залежна від них фінансово. Тому основоположник політичного напрямку пов'язав місцеве самоврядування із системою почесних і безоплатних посад, що випливало з принципового порядку формування таких органів місцевого самоврядування та заміщення окремих місцевих посад. Самоврядування на місцевому рівні повинно було реалізовуватись почесними людьми із середовища місцевого населення на безоплатній основі.

У тому ж XIX столітті набула значної популярності громадська (суспільно-господарська) теорія самоврядування, яка мала своїх прихильників, таких як Р. Моль, А. І. Васильчиков та В. М. Лешков. Згідно з громадською теорією територіальна громада розглядається як один із елементів громадянського суспільства, тому місцеве самоврядування є недержавним за своєю природою, володіє власною компетенцією у неполітичній сфері, тобто у місцевих громадських та господарських справах, у здійсненні яких держава не повинна втручатися.

Громадська теорія бачить сутність самоврядування у наданні місцевому суспільству права самому відати свої громадські інтереси і в збереженні за урядовими органами завідування одними тільки державними справами. Громадська теорія виходить з протиставлення місцевої громади державі, громадських інтересів – політичним, вимагаючи, щоб суспільство і держава, кожне, відало тільки свої власні інтереси [2].

Прихильники громадської теорії самоврядування намагалися розмежувати та зафіксувати перелік справ, які підвідомчі органам місцевого самоврядування та які в свою чергу повинні були відрізнятися від справ державного управління. В намаганнях розподілити ці справи в них нічого не вийшло, оскільки на практиці практично неможливо розділити справи державного управління і справи місцевого значення, щоб виділити з них в чистому вигляді тільки місцеві господарські справи. «Виявилось досить складно розмежувати справи власне общинні (місцеві) і справи державні, доручені для виконання громадам. Наприклад, дорожнє будівництво, місцеві податки, охорона громадського порядку, завідування освітою, культурою, охороною здоров'я і т.п. не можуть вважатися суспільними справами і протистояти справам державним» [1, с. 27].

Значним напрямком громадської теорії самоврядування є господарська теорія, яка у подальшому стала розвитком теорії (природної) громади. Прихильниками цього напрямку були Р. Моль та А. Васильчиков. Вони робили акцент не тільки на визнанні самоврядної громади в якості самостійного суб'єкта права, а й на реалізації нею комунальної діяльності. Вважалося, що місцеве самоврядування не відноситься до політики, але має свою особливу сферу господарської діяльності.

Окремі закордонні вчені пов'язують місцеве самоврядування з державною владою, відзначаючи становище держави як органу, який дав права на самовря-

дування, та представляти його як первинний суб'єкт громадського правління.

Двоїстий характер місцевого самоврядування знаходить відображення в теорії дуалізму місцевого самоврядування. Відповідно до цієї теорії, місцеві органи самоврядування, реалізуючи управлінські функції, виходять за рамки місцевих інтересів та повинні діяти як інструмент державного управління.

Двоїстість природи місцевого самоврядування проявляється в тому, що в ньому поєднуються місцеве та державне, які в силу цього самостійні у вирішенні питань місцевого значення і, одночасно, складають з державою єдине ціле при вирішенні завдань держави на місцевому рівні. «З одного боку, муніципальна влада – це влада, що здійснюється в рамках загальнодержавної політики, підконтрольна державі і на території держави, а з іншого – інструмент самостійної від жорстких державних імперативів організації людей, що мають на меті облаштування найкращим чином власного життя і вирішення локальних питань життєдіяльності» [8, с. 37].

У змісті теорії дуалізму місцевого самоврядування повинні бути присутні такі принципи:

- наявність загальнодержавного та місцевого інтересів і необхідність їхнього поєднання;
- неможливість у багатьох випадках розділити власні місцевих та загальнодержавні справи;
- виконання органами місцевого самоврядування повноважень, делегованих державою;
- наявність характеру у предметів ведення і повноважень місцевого самоврядування;
- реалізація органами місцевого самоврядування публічного та приватноправового характеру.

Прихильники цієї теорії вважають, що за допомогою єдності двох засад вирішуються найважливіші громадсько-державні завдання: виключається роздвоєння влади, яке призводить до політичної нестабільності й послаблення держави та її інститутів; утворюються можливості для більшої частини людей брати участь в управлінні справами суспільства та держави; ліквідується розрив між суспільством та державою; досягається єдина мета – збереження та зміцнення суспільства та держави за наявності демократичних інститутів.

Поряд із найбільш поширеними в наукових колах теоріями місцевого самоврядування, зустрічаються й менш відомі теорії, такі як: радянська теорія; теорія соціального забезпечення; теорія муніципального соціалізму.

Кожна з цих теорій місцевого самоврядування також розглядає систему органів місцевого самоврядування, але під своїм кутом зору, вони також мають свої недоліки та переваги, але, тим не менш, заслуговують право на існування та глибоке вивчення.

Радянська концепція базується на тому, що місцеві ради є органами єдиної державної влади, які відповідають за виконання на своїй території актів центральних органів. Найголовніше завдання місцевих рад в соціалістичній державі зводилось до того, щоб забезпечити виконання основних державних функцій на кожній ділянці території країни.

Радянська модель також характеризується ієрархічною підпорядкованістю ланок влади. Також ця модель заперечувала загальноновизнані принципи розпо-

ділу влади – стримувань та противаг, а всі інші органи держави вважаються такими, що походять від рад та підзвітні їм. Ця модель існувала в Радянському Союзі, де в законодавстві такого поняття, як «місцеве самоврядування», не існувало.

Радянська модель знайшла своє відображення та діє на сьогоднішній день в таких державах, як: Китаї, Куба, КНДР та В'єтнам.

В кінці XIX та на початку XX століть в багатьох державах Європи величезного поширення набували соціал-реформістські муніципальні концепції, які згодом вилились у теорію муніципального соціалізму.

Муніципальний соціалізм був симбіозом програмних положень та настанов, які спрямовувались на забезпечення більш повної демократизації життя на місцях. Першою вимогою, яка була зафіксована в муніципальних програмах політичних партій, було надання міським та сільським громадам найбільш широкої автономії. Друга не менш вагома вимога була у збільшенні представництва населення в органах місцевого самоврядування.

Прихильники цієї теорії сподівалися шляхом поступових реформ перебудувати тодішнє життя на нових началах, тобто провести зміни державного та суспільного життя без різких стрибків та потрясінь.

Ідеологи виходили з можливості соціалістичної еволюції буржуазного місцевого самоврядування як одного із шляхів без революційної трансформації сучасного суспільства у соціалістичне. Створити на місцях так звані оплоти демократії, які зможуть протистояти центральним органам. Розширення прав місцевого самоврядування в політичній сфері тлумачилося, як кардинальна зміна влади в суспільстві.

Треба відзначити, що теорія муніципального соціалізму нічого спільного з соціалізмом не мала. Тези муніципального соціалізму висувалися насамперед буржуазними партіями. Ця ідеологія знаходила підтримку тільки у соціал-демократів. Противники цих ідей вважали доктрину муніципального соціалізму політично ілюзорною й теоретично помилковою: «адже те, що виходить за межі місцевих інтересів, за межі функцій державного управління, тобто все, що стосується основних джерел прибутку пануючих класів та основних засобів забезпечення їх панування, все, що стосується не управління державою, а устрою держави, тим самим виходить зі сфери муніципального соціалізму» [4].

Науці відома ще одна теорія – теорія соціального обслуговування. В ній робиться наголос на здійсненні муніципалітетами свого основного завдання – організації обслуговування населення та пропозиції послуг своїм мешканцям. Головна ж мета цієї теорії – це добробут мешканців громади.

Теорія соціального обслуговування пояснює функцію муніципалітету як прояв надкласової природи держави загального добробуту. Німецький вчений З. Баллейс підкреслює, що муніципалітети є передусім природними корпоративними одиницями, а їх автономність впливає не стільки з державної влади, скільки із суверенітету народу, який має поважатись та забезпечуватись державою на практиці. Незважаючи на це, здебільшого в теорії сучасної комунальної політики головний акцент зміщується з питань свободи та невтручання з боку центральних влад у бік таких цінностей, як раціональність, ефективність, економія.

Місцеве самоврядування розглядається вже не стільки як загальнодемократична мета, скільки як засіб для вирішення локальних проблем, реалізації інтересів територіальних громад, здійснення на місцях загальнодержавного політичного курсу [4, с. 96–103].

Висновки. Провівши аналіз різних теорій походження місцевого самоврядування, можна звести основні їх відмінності до різниці у поглядах на способи формування місцевих органів та на характер взаємовідносин зі центральною владою.

Так, теорія вільних громад, яка спирається на ідею природного права, має своїм центральним положенням те, що громада, як самоврядний територіальний колектив, така ж самостійна, як і сама держава. Державницька ж теорія, навпаки, має своєю основою ідею створення органів самоврядування, повністю підпорядкованих державі, і розуміє самоврядування в якості ланки державної влади, яка не має власних прав і власної компетенції. Деякою мірою об'єднує ці дві теорії громадська теорія, яка стверджує, що органи самоврядування самостійні лише в неполітичній сфері – у сфері господарської і громадської діяльності.

На основі існуючих теорій місцевого самоврядування в практиці управління з'явилися дві моделі організації влади на місцях: так звана європейська, яка, насамперед, використовує положення державницької теорії; та англо-американська, в основі якої є громадська теорія.

В європейській моделі місцевого самоврядування на одному територіальному рівні поєдналися місцеве самоврядування та місцеве управління. При цьому на місцеві органи управління покладаються окремі функції щодо місцевого самоврядування. В минулому, це була функція адміністративної опіки, яка передбачає, що рішення органів місцевого самоврядування не можуть вступити в силу, поки не дістануть схвалення місцевого чиновника, який призначений або уповноважений органами державної влади (префект, бургомістр чи губернатор).

У сучасній управлінській практиці переважає функція адміністративного нагляду, яка обмежується перевіркою законності рішень органів місцевого самоврядування. Адміністратору дається для перевірки невеликий термін, по закінченні якого рішення вступає в силу, якщо не надійшло заперечень.

Англо-американська модель характеризується дією місцевого самоврядування на всіх територіальних рівнях нижче держави, суб'єкта федерації чи автономного регіону. Така модель чітко проглядається у Великій Британії, де склалися традиції самостійності громад щодо управління місцевими справами в межах законів, але без втручання центральної державної влади або її представників на місцях. Саме таке місцеве управління Р. Гнейст називав місцевим самоврядуванням.

Наприкінці XX століття почала формуватися так звана новітня модель місцевого самоврядування, для якої є притаманним:

- зростання значення громадянських ініціатив, вплив жителів громади на діяльність органів місцевого самоврядування;
- органи місцевого самоврядування допомагають окремим громадянам та суспільним групам самим задовольняти свої потреби, і тому переда-

ють право на надання частини публічних послуг неурядовим організаціям та бізнесу;

- органи місцевого самоврядування вишукують джерела фінансування розвитку громади в інших організаціях та установах.

Іншими словами, стали затверджуватися чи посилюватися демократичні елементи, запрацювала модель розвитку сучасних суспільств, що значно змінило саме місцеве самоврядування. Актуальним стає узагальнення досвіду реформування місцевого самоврядування, його подальше теоретичне осмислення і практичне застосування в умовах різних національних традицій.

Теорії місцевого самоврядування важливі для розгляду тому, що від того, як розуміють та сприймають ці теорії в суспільстві, залежить нормативно-законодавче регулювання місцевого самоврядування в нашій державі.

Література.

1. Игнатов В. Г. Местное самоуправление / В. Г. Игнатов, В. В. Рудой. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2003.
2. Коркунов Н. М. Российское государственное право / Н. М. Коркунов – СПб – Т. 2. – 1909 г.
3. Лазаревский Н. Лекции по российскому государственному праву – Том 1. Конституционное право – 2-е вид. – С.-Петербург: Издательство акционерного товарищества «Слово» – 1910.
4. Муніципальне право України: Підручник /Кол. авт.; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
5. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. – М.:1996
6. Стратегія сталого розвитку «Україна 2020»/<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
7. Токвиль А. Демократия в Америке / А. Токвиль – М. : Прогрес, 1992.
8. Ярошенко А. А. Місцеве самоврядування в системі влади в державі / А. А. Ярошенко // Державна влада і місцеве самоврядування. – 2002 – № 4.

Валентина Зозуля

аспірант кафедри філософії, теорії та історії державного управління
НАДУ при Президентіві України

РОЗВИТОК ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ У ЗАХІДНОЄВРОПЕЙСЬКІЙ ФІЛОСОФІЇ НОВОГО ЧАСУ

Стаття присвячена аналізу світової філософської думки щодо демократичного врядування Нового часу. Проведений аналіз дозволив простежити зміну концептуальних положень демократичного врядування та визначити його закономірності. В процесі дослідження було встановлено, що демократичному врядуванню притаманна традиційність. Важливою умовою такого виду врядування є зв'язок правителя з народом. Демократичне врядування визначається як ідеальне врядування з ефективно функціонуючими демократичними інститутами держави.

Ключові слова: глобалізація, демократія, врядування, демократичне врядування, державне управління, Новий час.

Valentyna Zozulia

PhD student of philosophy, theory and history of public administration department of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

THE DEVELOPMENT OF DEMOCRATIC GOVERNANCE IN THE WESTERN PHILOSOPHY OF MODERN AGE

Problem definition and its connection with important scientific and practical tasks. New age is an important historical period for the development of democratic governance, because this time focuses not only on the conceptual provisions but also concerns at practical implementation and developments. Research democratic governance of modern age is invaluable for the further conceptual development of democratic governance regulations and their effective implementation.

Analysis of recent publications on unsolved and definition issues of the problem. In modern age G. Hobbes, J.J. Russo, A. de Tocqueville and others examine detailed the components of a democratic government.

However, the conceptual provisions of democratic governance that were formed during modern age were overlooked by scientists. By its examination one can analyze common elements of good governance and foresee the prospect of their use in modern conditions of social development.

Formation of object of the article. The purpose of the study is historical and philosophical grounding principles of democratic governance under modern age.

Presenting of main material. New Era is an important period in the formation and management of public opinion concerning democratic governance. This historical period is characterized by the formation of conceptual provisions of democratic governance and its characteristics determination.

Hugo Grotius (Dutch jurist) is considered the founder of the school of natural law, the concept of social self-organization and impeachment. Due to Hugo Grotius's doctrine, democratic governance is associated with the institute of impeachment, self-organization of society, public participation in the management of a clear, legal implementation forms.

English philosopher, Thomas Hobbes made the decisive impact on the governance philosophy and philosophical foundation of democratic governance. Hobbes speaks in terms of human selfishness as well as Machiavelli. Nature endowed people with discretion, hence they could act as they want to, satisfy their selfish desires they come to grips with each other. Therefore, the war against each other is natural, social rank - state law, agreements among people and their subordination. If people do not keep agreement the war starts to occur. People should maintain peace and seek it. In accordance with this act the way you want to act against them. Thinker asserts that the state functions as a single organism, which organizes the collection of people in the crowd of people. The unity of the people ensures unity of will and peace.

John. Locke as opposed to Hobbes, considered the natural state, he did not associate it with war, and with equality and freedom. Human freedom is limited by natural laws aimed at preserving peace and humanity. In order to regulate social relations it is necessary to carry out the separation of powers. Democracy is characterized by equality. When it comes to the form of government that exists in the state it should be in accordance to the legislature.

Charles Louis Montesquieu supports the views of Hobbes in anticipation of the state as a needed due to the laws of social development on equality of human beings from nature. Being a supporter of the concept of the origin of the contractual agreement contemplated the state as the adoption of the basic law of the state.

The ideal state involves power-sharing, providing for a system of checks and balances. In terms of democratic governance power belongs to the people who have the right to make laws. Analyzing the achievements thinker, it can be stated that the feature of good governance, which depends on the length of the existence and prosperity of a democratic state is the division of people into classes.

J.J. Rousseau defined the conditions of the functioning of democratic governance. He argued that leading role belongs to government legislation.

Due to A. de Tocqueville doctrine democratic governance should be carried out in the presence of strong, effective functioning of democratic institutions of the state. The people, in turn, are subject to the decision of the government, because they are elected representatives of this government. Their decisions aimed at security, stability.

Conclusions and recommendations for further research. Thus, democratic governance during modern age is characterized by institute representative, the presence of the legal framework, people subordination of the governmental decision, the formation of conceptual provisions defining the general features of democratic governance. In this historical period the

© Зозуля В. О., 2016.

relationship of good governance practices is determined. The study becomes a basis for further research in theoretical and methodological perspective, understanding of democratic governance in different historical periods.

Keywords: globalization, democracy, governance, democratic governance, public administration, new age.

Валентина Зозуля

*аспірант кафедри філософії, теорії та історії державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

РАЗВИТИЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЗАПОДНОЕВРОПЕЙСКОЙ ФИЛОСОФИИ НОВОГО ВРЕМЕНИ

Статья посвящена анализу мировой философской мысли относительно демократического управления Нового времени. Проведенный анализ позволил проследить изменение концептуальных положений демократического управления и формирование его закономерностей. В результате исследования было установлено, что демократическому управлению присуща традиционность. Важным условием такого вида управления является связь правителя с народом. Демократическое управление – идеальное управление с эффективно функционирующими демократическими институтами государства.

Ключевые слова: глобализация, демократия, управление, демократическое управление, государственное управление, Новое время.

Постановка проблеми

✦ Основи демократичного врядування заклалися ще за часів античності, проте детально починають досліджуватися в XX-XXI століттях. Такий інтерес пов'язується з глобалізаційними процесами розвитку світу, формуванням глобальної демократії та актуалізацією цікавості суспільства до демократії та демократичного врядування зокрема. Однак, проводячи дослідження, необхідно особливу увагу приділяти історичним особливостям впровадження та розвитку демократичного врядування на тих чи інших територіях, умовам розвитку. Важливим історичним періодом для розвитку демократичного врядування є Новий час, оскільки в цей період акцент робиться не лише на розробленні концептуальних положень, а й на практичній реалізації напрацювань. Дослідження демократичного врядування Нового часу має неоціненне значення для розробки подальших концептуальних положень демократичного врядування та їх ефективного практичного впровадження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

✦ Питання демократичного врядування є актуальним з часів античності. Якщо в античності зароджувалися перші концептуальні положення демократичного врядування, то в період Нового часу спостерігається детальний розгляд складових демократичного врядування. Так, Г. Гоббс особливо виділяє інститут представництва в демократичному врядуванні. Ж.-Ж. Руссо визначив демократичне врядування як досконале врядування, котре притаманне не всім державам, а лише тим, що відповідають ряду вимог. Що стосується А. де Токвіля, то він при розгляді демократичного врядування провідну роль відводив звичаям як основі формування такого виду врядування.

Проте, поза увагою науковців залишався розгляд загальних концептуальних положень демократичного врядування, які були сформовані в період Нового часу, дослідивши які ми зможемо не лише проаналізувати загальні складові демократичного врядування, а й передбачити перспективу їх використання в сучасних умовах суспільного розвитку, співвіднести з сучасними демократичними процесами розвитку України.

Мета

✦ Мета дослідження полягає в історико-філософському обґрунтуванні засад розвитку демократичного врядування в період Нового часу.

Виклад основного матеріалу

✦ Виклад основного матеріалу. Новий час є важливим періодом у формуванні державно-управлінської думки стосовно демократичного врядування. Цей історичний період характеризується формуванням концептуальних положень демократичного врядування, визначенням його характерних особливостей.

Голландський юрист Гуго Гроцій вважається засновником школи природного права, концепції суспільної самоорганізації населення, імпічменту. Природне право дане, воно вище позитивного. З метою охорони людей, загальносуспільної користі утворюється держава, яка виступає вищим суспільним утворенням. Держава виникає в результаті домовленостей. Природа договору передбачає дотримання рівності сторін [2]. Люди в процесі домовленостей самі обирають форму правління.

Концепція суспільної самоорганізації управління є проявом концепції представництва. Населення обирає своїх представників до парламенту, однак парламент не володіє функціями правління, проте виступає інститутом реалізації людьми управлінської діяльності. Правителі та обрані особи мають бути освіченими, володіти потенціалом суспільного прогресу. Громадани в крайньому випадку можуть протестувати проти влади, яка не відповідає їхнім інтересам, відчувувати її.

Демократичне врядування, за Гуго Гроцієм, пов'язане з інститутом імпічменту; самоорганізацією суспільства; участю суспільства в управлінні; наявністю чітких, легальних форм імплементації.

Визначальний вплив на розвиток філософії державного управління, філософського обґрунтування демократичного врядування здійснив англійський філософ Томас Гоббс. Він, як і Н. Макіавеллі, говорить про егоїстичність людини. Природою люди наділені свободою дій, тобто можуть діяти так, як їм завгодно, для задоволення своїх егоїстичних прагнень вони вступають у боротьбу один з одним. Тому природним є стан війни всіх проти всіх, а суспільним станом – стан законності, домовленості між людьми стосовно спільної взаємодії, підпорядкування. При недотриманні домовленостей виникає війна. Люди мають зберігати мир, прагнути його. Відповідно до цього мають діяти так, як бажають, щоб діяли по відношенню до них.

Т. Гоббс стверджує, що держава функціонує як єдиний організм, котрий організовує сукупність людей, натовп у народ. Єдність народу забезпечує єдність волі, мир. Що стосується демократії, то він у роботі «Левіафан» розглядає її як народовладдя. Демократичне врядування характеризується тим, що носієм верховної влади є загальні збори всіх громадян; правитель/суверен має обмежену владу, виступає лише носієм волі народу «суверен – міністр тих, хто володіє верховною владою» [1]. Провінції, що знаходяться в підпорядкуванні демократичної країни, управляються монархічно. Народ управляється зборами, які сформовані з нього самого. Можливість правонаслідування є недопустимою, тому що не може вимерти вся управлінська маса зібрання. Прагнення контролювати суверена виникло в результаті вивчення грецьких та латинських робіт. Населення також звикло позитивно відноситися до брехливої маски свободи [1]. Таким чином, філософ акцентує увагу на тому, що в будь-якому разі обмежуються права громадян, будь то демократія чи монархія. Щоб убезпечити населення, забезпечити його рівність, необхідний державний суверенітет. Суверенітет держави символізує рівність громадян.

Всі люди є рівними та вільними від природи. Обмеження виникають, коли, утворюючи державу, народ позбавляється частини свободи та прав, передаючи їх суверену або зборам. В такому випадку вони отримують певні зобов'язання [1]. Т. Гоббс більш детально обґрунтовує делегування повноважень на відміну від попереднього розглянутих філософів. Делегування характеризує спільна домовленість, договір, про який в подальшому говоритимуть Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо та інші дослідники. Домовленість забезпечує узгодженість інтересів. Таке узгодження здійснює переформатування верховної влади, яка до домовленості носить всезагальний характер, а після її отримують обрані представники. Державними службовцями не можуть бути міліціонери, сержанти й інші чиновники, які чергують в зібранні виключно для зручності членів зібрання [1].

Дж. Локк, на відміну від Т. Гоббса, розглядаючи природний стан, не пов'язує його з війною, а - з рівністю, свободою. Свобода людини обмежується природними законами, що спрямовані на збереження миру та всього людства. З метою впорядкування суспільних відносин необхідно здійснювати розподіл влади. Питання розподілу влади детально розглянуто в праці «Два трактати про правління». Демократичне врядування є ідеальним, коли більшість володіє всією владою суспільства, час від часу використовує цю владу для прийняття законів для суспільства і для виконання цих законів, призначеними ними посадовими особами [5]. Народ обирає посадових осіб, наділяє їх повноваженнями для здійснення законодавчої діяльності (верховної влади). Обрані народом не можуть передавати отримані від народу повноваження іншим. Закон має вирішальне значення в житті суспільства, бо за його відсутності люди починають діяти, як їм завгодно, вчиняти неблагорозумні/непомірковані вчинки, вбивства тощо. Закони приймаються не лише для народу, а й для правителів, щоб врегулювати їх діяльність. Вони приймаються для забезпечення нормального існування народу.

Для демократії характерна рівність. Рівність – природний стан для людей [5]. Ніхто не може мати більше

за іншого, кожному віддається за його вчинки (вводиться суддівський корпус). Однак, як можуть бути всі рівними, коли мислитель допускає наявність приватної власності? Дж. Локк вказує: «Хоча земля і всі нижчі істоти належать всім людям, все ж таки кожна людина володіє деякою власністю» [5]. Держава виникає в результаті домовленості між вільними, рівними, незалежними людьми для зручного, благополучного і мирного спільного життя, спокійного користування своєю власністю і перебування у більшій безпеці, ніж будь-хто інший, котрий не є членом суспільства [5]. Об'єднання людей не призводить до обмеження свободи людини як індивіда, навпаки сприяє реалізації наявних прав. Дж. Локк не зазначає, що об'єднання рівних і вільних людей є проявом демократичності, проте говорить про те, що рішення в державі приймається більшістю. «Більшість має право діяти і вирішувати за інших» [5]. Що стосується форми правління, яка існує в державі, то вона визначається у відповідності до того, у кого перебуває законодавча влада.

Шарль Луї Монтеск'є, передбачаючи виникнення держави, як необхідно обумовленої закономірності суспільного розвитку, підтримує погляди Т. Гоббса щодо рівності людей від природи. З виникненням держави люди втрачають природну свободу, рівність. При цьому набувають політичної свободи, яка полягає у тому, щоб робити те, що передбачено законом, а не те, чого прагнеш. Свобода – це право людини робити все, що дозволено законом [4].

Будучи прихильником договірної концепції походження держави, він розумів домовленість, як прийняття основного закону держави (Конституції), а не як цивільну угоду. Управління держави має здійснюватися відповідно до основного закону.

Мислитель розглядає чотири форми правління: демократію, аристократію, монархію і деспотію. Він вважає: «Якщо верховна влада належить усьому народові, то це демократія. Якщо верховна влада перебуває в руках частини народу, то така форма правління називається аристократією» [4]. Форми правління він поділяв на помірковані (монархія, аристократія, демократія) та непомірковані (деспотія). Відомий французький філософ К. А. Гельвецій у XVIII столітті на основі аналізу праці Ш.-Л. Монтеск'є «Про дух законів» констатував: «Коли керовані не можуть відбивати гніт тих, хто погано править, це є деспотизм; коли вони можуть, це є демократія» [6, с. 273].

Ідеальна держава передбачає поділ влади, що передбачає систему стримувань та противаг. Розподіл влади спрямований на убезпечення громадян від свавілля влади, забезпечення їхньої політичної свободи, а основне: формування та функціонування постійних регулятивних відносин між органами управління та громадянами. Засобом взаємовідносин між громадянами, між громадянами й органами управління, між органами управління є закон. Вся діяльність підлягає чіткій регламентації.

Демократію мислитель розділяв на регламентовану й нерегламентовану. Різниця між демократією регламентованою і нерегламентованою полягає в тому, що в першій люди рівні лише як громадяни, тоді як у другій вони рівні ще й як посадовці, сенатори, судді, батьки, чоловіки та керівники [4].

В умовах демократичного врядування влада належить народу, який має право ухвалювати закони. Біль-

шість громадян достатньо компетентні, щоб обирати, не досить компетентні, щоб бути обраними; так само і народ, котрий цілком здатний визначити тих, хто має вести його справи, не здатний господарювати власноруч [4]. Відносини між громадянами, між громадянами й органами управління, між органами управління підлягають правовому регулюванню. При здійсненні державно-управлінської діяльності відбувається чіткий розподіл повноважень між посадовими особами, які обрані народом шляхом відкритого голосування. Філософ зазначає, що засадничий принцип такої форми врядування полягає в тому, що народ має обирати своїх посадовців [4]. Народ має робити те, що йому вдається найкраще, а його представники - все інше (складне для виконання людьми) за громадського контролю. Обов'язковою умовою ефективного функціонування державного механізму є взаємний контроль державних інституцій. Органи державної влади наділені повноваженнями громадянами, вони отримали довіру населення, однак вони не можуть переходити межі своїх повноважень. Тому, щоб не допустити зловживань, необхідно стимулювати такі зловживання, найкращим способом стримування є те, яке здійснюється самими ж державними органами.

Особливістю демократичного врядування, від якої залежить тривалість існування й процвітання демократичної держави, є поділ населення на класи. Небезпека для демократії є не лише тоді, коли зникає дух рівності, а й тоді, коли дух рівності доводять до крайності і кожен прагне бути рівним тим особам, котрих обрали правити. Тож народ, вирішивши, що не має сили терпіти навіть ту владу, яку сам доручив іншим, бажає все робити сам: розглядати питання замість сенату, виконувати закони замість посадовців і судити замість суддів (...) Демократія повинна уникати двох крайнощів: духу нерівності, що веде її в напрямку до правління аристократії чи однієї людини, і духу крайньої рівності, що веде її до одноосібного деспотизму так само неминуче, як одноосібний деспотизм закінчується завоюванням країни [4].

Розвиваючи думки своїх попередників щодо виникнення держави на основі суспільного договору, Жан-Жак Руссо розглядає суверенітет народу, який виникає й функціонує за наявності загальної єдності всього народу, народ має бути єдиним цілим. На думку мислителя, демократії в буквальному розумінні слова ніколи не існувало і не існуватиме. Протиприродно, коли більшість формує уряд, а меншість перебуває під урядуванням. Не можна навіть уявити собі, щоб усі люди, котрі становлять народ, завжди перебували разом, займаючись суспільними справами, проте легко помітити, що створення з цією метою комісії неможливе без зміни форми адміністрування [8, с. 80]. Народ, який не зловживає урядовою владою, не зловживав би й незалежністю; народ, який добре урядує, не потребує уряду, який стояв би над ним. Разом з тим, на думку філософа, демократичне врядування – досконале врядування, якби існував народ богів, він мав би демократичний уряд. Для людей настільки досконале урядування не годиться [8, с. 82]. Здійснювати таке врядування складно, тому що таке врядування можна здійснювати не в усіх випадках, а за наявності певних умов.

Умови функціонування демократичного врядування:

- дуже маленька держава, у якій народ міг би легко збиратися разом, а кожному з громадян не

важко було б знати усіх інших. Тобто, держава, котра має значну територію, не зможе здійснювати демократичне врядування. Зазначена точка зору в сучасних умовах глобального суспільного розвитку викликає дискусію, яка спрямовується на вирішення основного питання існування демократичних умов врядування: чи допустиме/можливе глобальне демократичне врядування?

- велика простота нравів, яка запобігала б виникненню безлічі питань і виснажливим суперечкам;
- повна рівність за суспільним становищем і майном. Поява приватної власності призводить до поділу суспільства на бідних та багатих;
- мінімальна наявність або повна відсутність розкошів [8, с. 80].

В умовах демократичного врядування провідна роль належить законодавству. Законами передбачається загальна воля народу. Розробляючи закони, необхідно керуватися найвищим благом (рівністю і свободою), яке є основою законотворчості. Свободою, тому що будь-яка партикулярна залежність означатиме, що держава позбавляється сили, рівновеликої цій залежності, і рівністю, тому що свобода не може існувати без неї. (...) Сила повсякденності завжди прагне знищити рівність, сила законодавства завжди повинна прагнути її підтримати [8, с. 208].

Рішучим прихильником демократичного врядування та демократії загалом вважається французький державний діяч, історик Алексіс-Анрі-Шарль Клерель де Токвіль, який вважав, що «географічне положення менш важливе, ніж закони, а закони менш суттєві, ніж звичаї» [8, с. 233]. Важливою умовою демократичного врядування є виборчий процес. Межа між демократією і деспотизмом незначна, існує вірогідність переходу демократії в деспотію. Основну небезпеку містить форма обрання керівництва, тому виборчому процесу необхідно приділяти особливу увагу. Вибори мають відбуватися з певною періодичністю. До виборчого процесу необхідно залучати всіх громадян. Все це знизить можливість виникнення деспотизму. В умовах демократії громадяни держави беруть участь у виборах представників до органів державної влади. Крім того, потрібно враховувати міжособистісні суперечки, які мають негативний вплив на демократичні процеси. Джон Кін, аналізуючи доробок А. де Токвіля, крім вказаних причин виникнення деспотизму стверджує, що шлях до деспотизму може відкритися, коли державна влада не має суспільних перепон, а також додає, що така влада небезпечна й небажана [4, с. 105].

Шляхом прихованого благополуччя, народ втрачає свободу, відбувається централізація управління. Рішення приймаються з центру. Держава стає основним керівником суспільних відносин, встановлює, регулює й контролює їх. Таке управління може ліквідувати рівність, що має панувати в умовах такого виду врядування, який досліджується. На думку мислителя, за умов централізації можна створити видимість упорядкованості управлінської діяльності, здійснювати вміле керівництво, підтримувати суспільство, в так званому, «статусі-кво», що по суті не є ні занепадом, ні прогресом, підтримання в адміністративному управлінні сталості, яку керівники полюбують називати «належним порядком» і «суспільним спокоєм» [8, с. 86]. Однак, сильний, ефективно функціонуючий державно-управлінський апарат сприяє розвитку держави, її звеличенню.

Відповідно до вищевказаного, демократичне врядування має здійснюватися за наявності сильних, ефективно функціонуючих демократичних інститутів держави. Народ, в свою чергу, має підпорядковуватися рішенням органів державної влади, тому що вони обирали представників цієї влади. Їх рішення спрямовані на безпеку, стабільність.

Влада в такій державі поділяється на три гілки: законодавчу, виконавчу та судову. В котрий раз заявляється про необхідність участі громадськості в управлінській діяльності. Проявом безпосередньої участі громадян в управлінській діяльності є суд присяжних. А. де Токвіль стверджує, що суд присяжних сприяє участі громадян в самоуправлінні і, разом з тим, вчить їх, як розумно і справедливо управляти іншими; вони вчаться здійснювати суд над своїми співгромадянами так, як хотіли б, щоб судили їх самих [8, с. 212]. Провідне місце в демократичному врядуванні займають громадські організації. Такі установи самоорганізації населення створюються за інтересами, співпрацюють з органами державної влади, сприяють вирішенню нагальних проблем.

Висновки

Отже, демократичне врядування Нового часу характеризується: інститутом представництва, який полягає у наявності довіри до посадових осіб, керівника держави; запровадженням поділу влади, що передбачає формування системи стримувань і противаг; наявністю законодавчої бази; підпорядкування народу рішенням органів державної влади; формування концептуальних положень, визначенням загальних особливостей демократичного врядування. В цей історичний період підкреслюється взаємозв'язок демократичного врядування із звичаями, визначається вплив такого виду врядування на розвиток держави, також відзначається його ідеальність. Демократичному врядуванню Нового часу притаманна значна концептуальна неузгодженість, що призводить до суперечностей та неточностей, які підлягають узгодженню. Однак, доробок мислителів у розробленості досліджуваної проблеми є неоціненним. Проведене дослідження виступає підґрунтям для подальших досліджень у ракурсі теоретико-методологічного осмислення демократичного врядування в різні історичні періоди. Аналіз напрацювань науковців дозволить систематизувати концептуальні положення, сформулювати загальні закономірності демократичного врядування, визначити спільні та відмінні риси демократичного врядування у різних країнах в різні періоди, що в свою чергу сприятиме ґрунтовному дослідженню демократичного врядування.

Література.

1. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Т. Гоббс // Сочинения : В 2 т. – Т. 2. – М. : Мысль, 1991. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://grachev62.narod.ru/hobbes/content.htm>.
2. Гроций Г. О праве войны и мира / Г. Гроций [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://rutracker.org/forum/viewtopic.php?t=4216651>.
3. Історія політичних і правових вчень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bibliograph.com.ua/istoria-politicheskikh-i-pravovyh-ucheniy-1/50.htm>.
4. Кин Дж. Демократия и гражданское общество /

Дж. Кин ; пер. с англ. ; Послесп. М. А. Абрамов. – М. : Прогресс-Традиция, 2001. – 400 с.

5. Локк Дж. Два трактата о правлении // Сочинения / Дж. Локк : в 3 т. – Т. 3. – М. : Мысль, 1988. С. 137–405. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://royallib.com/book/lokk_dgon/dva_traktata_o_pravlenii.html.

6. Момджян Х. Н. Философия Гельвеция / Х. Н. Момджян. – М., 1955. – 380 с.

7. Монтеск'є Ш.-Л. Про дух закону / Ш.-Л. Монтеск'є [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lnu.edu.ua/faculty/pravo/TG/spirit.pdf>.

8. Руссо Ж.-Ж. Про суспільну угоду, або принципи політичного права / Ж.-Ж. Руссо ; пер. з фр. та ком. О. Хома. – К. : Port-Royal, 2001. – 349 с.

9. Токвиль А. Демократия в Америке / А. Токвиль. – М. : Прогресс, 1994. – 559 с.

Володимир Лавриненко*аспірант кафедри європейської інтеграції**ОРИДУ НАДУ при Президентові України***СУТНІСТЬ ТА ТЕОРЕТИЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ ОСНОВНИХ ПОНЯТЬ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

Аналізуються сутність та надається теоретичне обґрунтування основних понять системи управління змінами в органах публічної влади: «зміни», «управління змінами», «система управління змінами». Актуалізується питання розроблення сучасного підходу до управління змінами. Розглядаються різні напрямки дослідження управління змінами: дослідження організаційних змін (змін в організації); дослідження контекстних змін, дослідження психологічних аспектів змін. Поняття «управління змінами» розглядається з позицій різних наукових підходів. Узагальнюється визначення поняття «система управління змінами».

Ключові слова: зміни, організаційні зміни, управління змінами, система управління змінами, система управління змінами в органах публічної влади.

Volodymyr Lavrynenko*PhD student of European Integration department**of ORIPA NAPA under the President of Ukraine***NATURE AND RATIONALE OF THE BASIC CONCEPTS OF CHANGE MANAGEMENT SYSTEM IN PUBLIC AUTHORITIES**

The essence of the basic concepts of change management in public authorities such as «change», «change management», «change management system» is studied. Today the term «change», «change management» is widely used, but the categories of «system of change management» and «system of change management in public authorities» is still in the process of their research.

The article reveals the sources that encourage the emergence of changes in the organization which can be divided into two types: internal and external.

The updated issues in developing modern approaches to change management are analysed.

It is revealed that the study of change management can be divided into the following areas: the study of organizational changes (changes in the organization); research of context changes, the study of the psychological aspects of change.

In the article the findings within these areas are concerned: research of organizational change, research of context change, psychological research of changes.

One of the parts of the article is about change management in public administrative bodies and local government bodies.

To give the definition of «change management system» the formula of management system is presented with such elements as: management objectives; management principles; management functions; management techniques; organizational management structure; staff management; machinery management; technology management; information used while performing administrative actions.

The concept of «change management» is considered from the point of various scientific approaches. For example: process approach, system approach, situational approach, behavioural approach, contextual approach, cross-disciplinary approach, competence approach, adaptive approach.

Summarizing all definitions, change management is defined as a combination of interacting elements that are interconnected in order to perform management functions. It has a clear hierarchical structure, and a single goal. Accordingly, the change management system is a set of all elements that perform the appropriate formal action which determines the algorithm and the way to control the introduction of changes caused by the instability of the general concepts of the historical evolution of the operating conditions, the pressure of internal and external factors.

Keywords: change, organizational change, change management, change management system, change management system in public authorities.

Владимир Лавриненко,*аспірант кафедры европейской интеграции**ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины***СУТЬ И ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ ОСНОВНЫХ ПОНЯТИЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЯМИ В ОРГАНАХ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

Анализируются сущность и предоставляется теоретическое обоснование основных понятий системы управления изменениями в органах публичной власти: «перемены», «управление изменениями», «система управления изменениями». Актуализируется вопрос разработки современного подхода к управлению изменениями. Рассматриваются различные направления исследования управления изменениями: исследование организационных изменений (изменений в организации); исследования контекстных изменений, исследования психологических аспектов изменений. Понятие «управление изменениями» рассматривается с позиций различных научных подходов. Обобщается определение понятия «система управления изменениями».

Ключевые слова: изменения, организационные изменения, управление изменениями, система управления изменениями, система управления изменениями в органах публичной власти.

© Лавриненко В. Ю., 2016.

На сьогодні країни світу зіткнулися зі зростаючою кількістю проблем, криза в теорії державного управління змусила переосмислити відносини між економікою і державним апаратом. Відбулася еволюція в теоріях про взаємозв'язок ринків і держави. Реінженіринг урядів, нове публічне управління, переформатування системи управління, приватизація сфери надання публічних послуг, фінансові реформи, демократизація, децентралізація – усе це є частинами системи управління змінами в органах публічної влади, а також відповіддю на виклики часу, такі як неолібералізм та глобалізація.

У колі світових тенденцій змін державного управління знаходиться і наша держава. Президент України П. Порошенко виділив головні пріоритети реформ: «Це антикорупційна реформа; оновлення влади та бюрократичного апарату; судова реформа; реформа правоохоронних органів; децентралізація; податкова реформа; дерегуляція та розвиток підприємництва; реформа системи безпеки та оборони; а також дві програми – це енергонезалежність та популяризація України в світі» [15].

Реформи – це вдало застосовані зміни у відповідній сфері. З метою вдалого впровадження реформ необхідно виробити алгоритм, механізм або систему управління, завдяки якій будуть відбуватися поетапні рухи, спрямовані на здійснення зміни. З метою якісного реформування органів публічної влади необхідна чітко злагоджена система управління змінами.

Мета статті – проаналізувати сутність та надати теоретичне обґрунтування основних понять системи управління змінами в органах публічної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання змін органів публічної влади досить уважно осмислюються у працях українських вчених В. Авер'янова, В. Бакуменка, В. Лугового, Н. Мироньової, П. Надолішнього, В. Цвєткова, В. Шаповала, Ю. Шарова, Л. Шкляра та ін., а також у дослідженнях зарубіжних науковців С. Глазьева, Б. Лазарева, Е. Тоффлера, Ф. Фукуями, П. Шредера та ін. Різноманітні аспекти управління змінами в органах публічної влади розглядають А. Арменакіс, Г. Атаманчук, Т. Гальпін, Б. Гурне, Б. А. Джадсон, Т. Каммінгсон, Д. Коттер, К. Левін, Т. Левітт, Е. Петтігрю, Г. Райт, Н. Тічі, К. Уорлі, Л. Шлезингер та ін. Значний внесок у розвиток системних ідей управління змінами зробили такі вітчизняні й зарубіжні вчені, як В. Г. Афанасьєв, В. М. Глушков, У. Р. Ешбі, В. О. Карташов, В. П. Кузьмін, Ю. Г. Марков, М. Месарович, І. Б. Новік, Т. Парсонс, В. М. Садовський, В. М. Спіцнадель, Я. Тахакара, Ф. Є. Темніков, В. С. Тюттін, А. І. Уйюмов, Ю. І. Черяк, Є. Г. Юдін та ін.

Незважаючи на значний внесок зазначених учених у розробку даної проблеми, особливості основних понять системи управління змінами в органах публічної влади все ще є недостатньо вивченими і потребують окремого розгляду.

На сьогоднішні широкимживаними є терміни «зміни», «управління змінами», проте не набули свого значення категорії «система управління змінами» та «система управління змінами в органах публічної влади».

У Новому тлумачному словнику української мови зазначається, що зміна – це: змінювання; перехід, перетворення чогось у щось якісно інше; заміна когось, чогось кимось, чимось іншим [17]. У науці менеджменту зміни розглядаються з організаційної точки зору, зокрема: зміни – це освоєння організацією нових ідей або моделей поведінки [8]. Отже, зміни – це саме освоєння організацією нових ідей або моделей поведінки. Зміна в організації – це її перехід від одного стану до іншого, виникнення у неї нових властивостей, функцій, відносин. Зміни в організації обумовлені реакцією організації на розвиток навколишнього середовища.

Всі джерела, що спонукають виникнення змін в організації, можна розділити на два види: внутрішні та зовнішні. Зовнішні – пов'язані з загальним або специфічним середовищем функціонування організації, а точніше – зі змінами в компонентах цього середовища. Внутрішні зміни виникають у результаті необхідності організації адаптуватись до умов зовнішнього середовища. З огляду на актуальність залучення керівного апарату, зміни перетворюються на програми трансформації чи реорганізації, ініційовані керівництвом [18]. Відтак, актуалізується така дія, як управління змінами.

Вдале управління змінами, як у комерційній організації, так і в органах публічної влади, передбачає розуміння даного явища з погляду багатьох наук, що охоплює менеджмент, філософію, економіку, психологію, маркетинг та ін. Відтак, актуалізується питання розроблення сучасного підходу до управління змінами. Необхідність і важливість управління змінами доведено в працях як українських, так і зарубіжних (які більшою мірою займалися вивченням даного питання) вчених. Умовно дослідження управління змінами можна поділити на такі: дослідження організаційних змін (змін в організації) дослідження контекстних змін, дослідження психологічних аспектів змін.

Дослідження організаційних змін. Термін «організація» в одному зі своїх лексичних значень, означає «систему», але не будь-яку систему, а до певної міри упорядковану та організовану. Німецько-американський психолог Курт Левін у 1947 році розробив теорію «Організаційних змін». К. Левін вважав, що реалізація змін відбувається на основі базової трьохетапної моделі управління змінами, що містить послідовні етапи: розмороження – рух – замороження [19]. Теодор Левітт, Нік Тічі, Томас Каммінгсон і Крістофер Уорлі, розвиваючи надалі теорію К. Левіна, вказують на інституціональний (організаційний) характер змін, оскільки у мінливих умовах відповідні рішення завдань породжують нове, що змушує знову починати процес трансформації, а процес розвитку організації дозволяє оцінити ефективність проведених перетворень і закріпити найбільш успішні. На думку американських професорів Дж. Коттера і Л. Шлезингера більшість організацій повинні проводити помірну реорганізацію один раз на рік, а докорінну – кожні чотири або п'ять років [9]. Зміни всередині організації проходять як реакція на зміни у зовнішньому середовищі. Зміни в організації можуть бути заплановані та незаплановані, регулярні й епізодичні, вони можуть бути точковими або охоплювати всю організацію, можуть стосуватись різних сфер діяльності організації. Зміни розрізняються також за своєю глибиною. Вони можуть бути

несуттєвими, стосуватися лише деяких аспектів функціонування організації. Вони можуть мати помірний характер, охоплювати практично всіх. Зміни можуть бути досить істотними і відбуватися у зв'язку зі значним розширенням. Чим істотніші зміни, тим більшою мірою вони вимагають оновлення організаційної культури, бачення, цілей і місії організації. При цьому відбувається відповідна перебудова системи управління, яка тягне за собою зміни в структурі, технології, кадрах, організаційній культурі. Відповідно, можна визначити три основних типи змін, що стосуються розвитку організації: розвиваючі зміни – стосуються часу, в якому визнається ситуація, яка не повинна бути викорінена повністю, але потребує поліпшення; перехідні зміни – відбуваються, коли організація намагається ввести нову «фазу» структури; трансформаційні зміни – часто є результатом перехідних змін.

Дослідження контекстних змін. Ендрю Петтігрю в 1987 році запропонував модель контекстних змін, що пояснює неможливість проведення змін у відриві від зовнішнього і внутрішнього середовища, тобто того контексту, що супроводжує історичний розвиток організації [20, с. 649–671].

Дослідження психологічних аспектів змін. Основуючись на моделі К. Левіна, багатофазні моделі змін запропонували Арнольд Джадсон, Джон Коттер, Тімоті Гальпін, Ачілес Арменакіс. У працях зазначених авторів увага приділяється переважно дослідженню поведінки людини під час перетворень, ролі лідера в цьому процесі, технології здійснення змін, що полегшувала б їх рух через опір людей [3].

Забезпечення рівноваги між індивідуальними людськими та організаційними потребами та цілями, миттєве адаптування організації до вимог та загроз зовнішнього середовища відображається у моделях П. Сенге, Р. Бекхарда, В. Бріджеса, Д. Келлі, які ґрунтуються на ситуаційному та адаптивному підходах та не мають чіткого плану змін.

Беручи за основу зазначені дослідження, вітчизняні науковці Н. Миронова, Ю. Шаров та інші розглядають управління змінами у сфері державного управління та місцевого самоврядування. Миронова Н. аналізує методи реалізації технологій управління змінами та можливості їх використання в процесі здійснення системних перетворень у сфері державного управління та вважає доцільним формування принципів антикризової діяльності в державному управлінні на засадах управління системою в цілому [7, с. 40–43]. Шаров Ю. вважає, що на підставі аналізу досвіду реформ місцевого планування в розвинених країнах сформульовано «зони уваги», дослідження яких дає підстави для розробки напрямків, принципів та форм побудови ефективної системи впровадження стратегічних змін в українському місцевому самоврядуванні та визначає потреби у формуванні системи принципів, розкритті інших методологічних категорій стратегічного планування адаптовано до муніципального менеджменту, що створило б підґрунтя якісної реалізації та належної інституціоналізації процесів стратегічної діяльності [16, с. 161–169]. Зміни в органах публічної влади – це переміни, викликані нестабільністю загальних понять історичної еволюції умов діяльності органів та розвитком суспільства, під тиском внутрішніх та зовнішніх факторів. Зміни в органах публічної

влади передбачають зміну одного або кількох елементів в цілях організації, структурі, завданнях технології й людському факторі, і, як правило, здійснюються за участю працівників організації. Зміни можуть стосуватися будь-якого елементу процесу організації (рівня спеціалізації; способів групування; діапазону контролю; розподілу повноважень; механізмів координації). Усі зміни є постійними, взаємопов'язаними частками поступового процесу трансформації органів публічної влади на новий рівень розвитку.

З метою вдалої та дієвої реалізації змін необхідно впроваджувати ефективне управління змінами. Тому керівники всіх рівнів управління повинні своєчасно реагувати на зміни. Але ефект змін і форма реакції на різних рівнях трапляються різні.

У визначенні поняття «управління змінами» не існує єдиного його розуміння. Зокрема, в «Енциклопедії державного управління» дається таке тлумачення поняття: «управління змінами – сучасний підхід в управлінні організаційними змінами в соціально-економічних системах, джерелами яких є функціонування та розвиток цих систем під впливом постійних змін у внутрішньому і зовнішньому середовищі. Під функціонуванням розуміють процеси поточної діяльності в системі, що стабільно реалізують фіксовану мету; розвиток означає процеси незворотної, закономірної зміни системи, що відбуваються при зміні її цілей, наслідком яких є новий якісний стан складу чи структури системи, тобто виникнення, трансформація або зникнення її елементів чи зв'язків. Управління змінами є засобом досягнення органічної взаємодії системи з динамічним зовнішнім середовищем, її розвитку та набуття нової якості з метою посилення впливу на оточення» [3].

На думку С. Стеціва, управління змінами – це процес, зумовлений тиском факторів зовнішнього та внутрішнього середовища, що включає ініціювання змін: визначення необхідності змін, їх планування, організування (створення команди змін; забезпечення підтримки змін), формування системи мотивування змін, контролювання, регулювання змін та їх завершальне впровадження, вміння досягати поставлених цілей шляхом використання праці, інтелекту та мотивів поведінки інших людей. [13, с. 155–161].

Крім того, поняття «управління змінами» розглядається з позицій різних наукових підходів. Так, наприклад, щодо управління змінами на рівні окремої організації:

1. Процесний підхід. Управління змінами розглядається як процес, складовими якого є послідовні взаємопов'язані дії. Іншими словами, управління змінами – це реалізація відомих управлінських функцій, кожна з яких сама по собі є процесом.

2. Системний підхід. Управління змінами трактується як механізм побудови сукупності елементів (внутрішньо-організаційних та зовнішніх), кожен з яких впливає на організацію та безпосереднє управління. Застосування цього підходу потребує бачення перспектив для організації загалом та зв'язків її з навколишнім середовищем (вплив середовища на організацію та навпаки).

3. Ситуаційний підхід. Ситуаційний підхід підкреслює значення «ситуаційного мислення». Управління змінами розглядається з погляду вибору пріоритетних елементів – складових проекту на певному етапі змін

та здійснення першочергового впливу на них. Мескон М., Альберт М., Хедоурі Ф. характеризують методологію ситуаційного підходу до управління як процес, що складається з таких елементів: а) розуміння керівництвом процесу управління, особливостей індивідуальної та групової поведінки, системного аналізу, кількісних методів прийняття рішень та ін.; б) вміння керівництва передбачати позитивні чи негативні наслідки застосування певної управлінської концепції чи методики (щодо конкретної ситуації); в) визначення керівництвом факторів, що є найвагомішими в цій ситуації, а також який ефект матиме зміна одного фактора стосовно інших; г) вибір найоптимальнішого прийому, що забезпечив би найефективніше досягнення цілей за цих обставин [6].

4. Поведінковий (біхевіористський) підхід. Управління змінами ґрунтується на єдності працівників у процесі впровадження змін; успішність змін визначається відношенням працівників до цілей змін та засобів їх реалізації, а також формуванням позитивного мікроклімату, що підкріплено вірою працівників у свої сили та здібності. Трудовий колектив діє як одна команда, кожен член якої виконує певну роль [10].

5. Контекстний підхід. Управління змінами передбачає аналізування зовнішнього та внутрішнього організаційного контексту підприємства, що визначає можливості та напрями проведення змін в організації.

6. Міждисциплінарний підхід визначає управління змінами як багатоаспектне явище, яке вимагає дослідження його з позицій різних наук.

7. Компетентнісний підхід наголошує на важливості залучення до управління змінами працівників, що володіють потрібними професійними здібностями та особистими якостями для досягнення визначених цілей і завдань змін.

8. Адаптивний підхід розглядає управління змінами з позицій необхідності пристосування організації до динаміки зовнішнього середовища [2, с. 152–158].

Людам властиве негативне ставлення до всіх змін, оскільки нововведення зазвичай паялять потенційну загрозу звичкам, способу мислення, статусу і т. ін. У зв'язку з цим особливо важливими є цілеспрямовані дії з управління змінами, здатні зменшити опір змінам з боку персоналу. А якщо управління – це система, що передбачає здійснення способів, методів, принципів управління, уміння досягати поставлених цілей, направляти працю людей, їх знання, досвід, інтелект, то управління змінами – це також система.

На даний час немає єдності у визначенні поняття «система» та «система управління», в підходах до класифікації систем, у трактуванні основних системних закономірностей. Слово «система» (від франц. *système*, лат. *Systema*, грец. *systema* – перекладається як складання або поєднання) характеризує впорядкованість і цілісність об'єктів. Система означала єдність закономірно пов'язаних один з одним предметів, явищ, а також знань про природу і суспільство [1]. Система – це сукупність елементів, що характеризується структурою, зв'язками та функціями, які забезпечують її цілеспрямований розвиток як цілого [3]. Система – це сукупність взаємодіючих елементів, які пов'язані між собою та мають чітке ієрархічне управління, а також єдину ціль. Л. фон Берталанфі визначав систему як комплекс взаємодіючих елементів: «все, що скла-

дається з пов'язаних один з одним частин, будемо називати системою» [14]. Це визначення найширше і найпростіше тому, що в світі все якимось чином пов'язано, і може бути названо системою.

Ознаками системи є безліч складових, єдність головної мети для всіх елементів, наявність зв'язків між ними, цілісність і єдність елементів, наявність структури та ієрархічності, відносна самостійність і наявність управління цими елементами. Одна з основних базових властивостей системи полягає у тому, що система має потребу в управлінні та у системі формується складна залежність від властивостей елементів і підсистем, що входять до неї (система може володіти властивостями, не властивими її елементам, і може не мати властивостей своїх елементів).

Система управління – множина елементів, які перебувають у відносинах і зв'язках один з одним і створюють певну цілісність, єдність. Кожна система управління складається з двох взаємопов'язаних підсистем: управляючої підсистеми або суб'єкта управління та керуваної підсистеми або об'єкта управління [4]. Система управління є сукупністю всіх елементів, підсистем і комунікацій між ними, а також процесів, що забезпечують задане функціонування організації [12]. Система управління – це певна сукупність елементів, властивості яких підбираються, виходячи з характеру цілей і принципів управління тим чи іншим об'єктом [11]. Система управління – безліч взаємопов'язаних елементів, що становлять єдине ціле і виконують функції управління. Система управління – безліч взаємопов'язаних елементів, що становлять єдине ціле і реалізують процес управління для досягнення поставлених цілей [5].

Узагальнюючи всі попередні визначення, скажемо, що система управління – це сукупність взаємодіючих елементів, пов'язаних між собою з метою виконання функцій управління, яка має чітку ієрархічну структуру, а також єдину ціль – управління тією чи іншою системою нижчого рівня.

У процесі функціонування систем управління здійснюється управлінська діяльність. Цілі управління виступають в якості системоутворюючого елемента. Виходячи з методології, це означає, в цілому, що цілям повинна відповідати вся система управління і кожен елемент окремо. Система управління формується людьми – суб'єктами управління для реалізації поставлених цілей, однак має об'єктивний характер, оскільки базується на законах і принципах. Зміст управлінської діяльності передбачає такі складові системи управління:

$$C_y = C_y + P_y + F_y + M_y + O_y + P^*y + T_y + T^*y + I_y,$$

де:

C_y – цілі управління об'єктом; P_y – принципи управління; F_y – функції управління; M_y – методи управління (спосіб здійснення функцій управління); O_y – організаційна структура управління; P^*y – персонал управління (апарат управління); T_y – техніка управління; T^*y – технологія управління; I_y – інформація, яка використовується при виконанні управлінських робіт [11].

Відтак, щодо теоретичного визначення поняття «система управління», можна зробити такі висновки:

єдиного визначення поняття «система управління» немає, але у всіх визначень є спільні елементи;

система управління – це сукупність взаємодіючих

елементів, які пов'язані між собою та мають чітке ієрархічне управління і є підсистемою системи вищого порядку, відносно якої здійснюється управління, з метою досягнення цілей керованої системи, та обмеженими допустимими умовами існування керованої системи. Об'єктом системи управління є склад і функціонування керованої системи.

Відповідно, система управління змінами – сукупність усіх елементів, що виконують відповідні формальні дії, за якими визначається алгоритм та спосіб контролю, запровадження змін, викликаних нестабільністю загальних понять історичної еволюції умов діяльності, під тиском внутрішніх та зовнішніх факторів, та узгодження результатів за умови належного оформлення відповідної документації.

Налагоджена система управління змінами позитивно впливає на розвиток та досягнення успіху органом публічної влади. Цей процес має на увазі систематичні зміни в роботі органу, незалежно від усунення проблем або поліпшення функціонування. Від того, як здійснюється ідентифікація та обговорення проблем організації та виявлення можливостей, що з'являються, як відбувається вибір пріоритетних точок докладання зусиль, як організована робота з пошуку рішень і їх подальша реалізація, залежить рівень функціонування органу публічної влади.

Система управління змінами повинна бути націлена на інформаційне забезпечення основних напрямків роботи органу публічної влади і відповідати його спеціалізації.

Література.

Большая советская энциклопедия: в 50 т. / Государственное научное издательство «Большая советская энциклопедия»; глав.-ред.: Б.А. Введенский (Глав. Ред.) и др. – М. 1956 Т.39: Большая советская энциклопедия / глав.-ред.: Б.А. Введенский (Глав. Ред.) и др. – 1956. – 664 с.

Воронков Д. К. Інтеграція підходів до управління змінами на підприємстві // «Економіка. Менеджмент. Підприємство». Збірник наукових праць Східноукраїнського національного університету імені В. Даля. – Видавництво СНУ ім. В. Даля, 2010. – № 22 (II). – С. 152–158.

Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с.

Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.

Менеджмент, маркетинг и экономика образования: Учебное пособие / Под ред. А.П. Егоршина. –Н. Новгород: НИМБ, 2001. – 624 с.

Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. Пер. с англ. – М.: Издательство «Дело», 1997. – 704 с.

Миронова Н.С. Системний підхід до здійснення управлінських перетворень // Актуал. пробл. держ. упр.

: 36. наук. пр. – Х.: ХарПІДУ УАДУ, 2003 – Вип. 2 (16). – У 2-х ч. – Ч.1. – С. 40 – 43.

Мищенко А.П. Стратегічне управління. Навчальний посібник. (Видання друге) Дн-ськ.: Вид-во ДУЕП, 2007. – 332 с.

Основи управління персоналом. Навч. посібник. – К.: МАУП, 2001. – 412 с.

Петрова, І. Управління змінами: навч. посібник [Текст] / І. Петрова, В. Поліщук, В. Печенізький. – Львів:ЗУКЦ, 2008. – 66 с.

Понятие и содержание системы управления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://infomanagement.ru/lekciya/Ponyatie_soderjanie_sistemi_upravleniya

Смирнов Э.А. Основы теории организации: Учеб. пособие для вузов. – М.: Аудит, ЮНИТИ, 1998 – 375 с.

Стеців С. Р. Сутність та етапи управління змінами на підприємстві / С. Р. Стеців // Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку: [збірник наукових праць] / відповідальний редактор О. Є. Кузьмін. – Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2011. – № 714 – С. 155-161.

Уемов А. Л. фон Берталанфи и параметрическая общая теория систем / А. Уемов / Системный подход в современной науке. – М.: Прогресс-Традиция, 2004. – 560 с.

Указ Президента № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>

Шаров Ю. П. Досвід впровадження стратегічних змін в місцевому самоврядуванні: на що звернути увагу // Актуальні пробл. держ. упр.: 36. наук. пр. – Д.: ДФ УАДУ, 2000. – Вип. 1 (1). – С. 161 – 169.

Яременко В., Сліпущко О. Новий тлумачний словник української мови К.: Аконті, 2000. – Т. 2. – 912 с.

Case Western reserve University [Electronic source] // Mode of access: <http://www.change-management-coach.com/definition-of-change-management.html>

Lewin K. Field Theory in Social Science: Selected Theoretical Papers / Kurt Lewin / Edited by Dorwin Cartwright. – New York: Harper & Row, 1951. – 346 p.

Pettigrew A. M. Context and action in the transformation of the firm / A. M. Pettigrew // The Journal of Management Studies. Oxford. – 1987. – Vol.24. – Iss.

Мирослав Трещов

докторант ДРІДУ НАДУ при Президентіві України

ДЕФІНІЦІЯ ПОНЯТТЯ «РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ»

Досліджено генезу понять «ресурси» і «ресурсне забезпечення». Визначено підходи до визначення поняття «ресурсне забезпечення» в державному управлінні. Доведено необхідність вивчення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів як самостійної теоретичної та практичної категорії. Запропоновано авторські визначення поняття «ресурсне забезпечення місцевих бюджетів» на основі функціонального та структурного підходів. Представлено функціональну та структурну моделі ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, охарактеризовано їх структурні елементи - ресурси.

Ключові слова: місцеве самоврядування, ресурсне забезпечення, місцеві бюджети, доходна база, децентралізація, територіальна громада.

Myroslav Treschov

PhD in Economics, doctorate candidate, Economy and Regional Policy Department,
Dnipropetrovsk regional institute of public administration, National academy for public
administration under the President of Ukraine, Dnipropetrovsk

DEFINITION OF THE TERM «LOCAL BUDGETS RESOURCES SUPPORT»

Problem setting. Socio-economic development of local communities is a complex multifaceted process. This process includes such aspect as local budgets revenue increasing. This is the main criteria of efficiency and a factor of economic growth. Thus the problems of exacerbation of disparities between resource requirements and capabilities of effective development are in priority nowadays.

Therefore, solving the problem of strengthening the local budgets resource base should begin from theoretical researches of local budget resource support in the context of decentralization.

Recent research and publications analysis. Methodological aspects of the resource approach in public administration are studied in the works of such Ukrainian scientists as G. Atamanchuk, A. Sushynskyy, V. Babaev, N. Bagrov, T. Bezverhnyuk, M. Butko, S. Varnaliy, S. Vovkanych, Z. Gerasymchuk, I. Drobot, A. Olshansky and others.

It should be noted that views on the nature of the resource support role in creating self-sufficient local communities are different in their content and trends of interpretation. However, in the conditions of local government reforming, it is necessary to expand the researches of the term "local budgets resource support" in the context of the basic aspects and principles of decentralization.

Paper objective is to analyze the theoretical and methodological approaches to the definition of "local budgets resource support" in the context of decentralization and fiscal autonomy of local communities.

Paper main body. The genesis of the terms "resources" and "resource support" is investigated in this article. The approaches to the definition of "resource support" in public administration are studied. Four synergistic approaches to resource support are distinguished. They are: institutional, functional, territorial and component approaches.

The necessity to study local budgets resource support as a separate theoretical and practical category is proved. So, the author's definition of "local budgets resource support" is offered. It is based on functional and structural approaches.

The functional and structural models of local budgets resource support are presented. Their structural elements (resources) are described. The functional model is the cycle of local budgets resource support provided by local authorities involving sources of financial potential of the territory and abroad according to their functional purpose. The structural model describes the structure of each resource element allocated by local governments for implementation of their own and delegated powers.

Conclusions of the research. The researches presented in the article show that the local budgets resource support is one of the key elements and factors that promotes the implementation of local government reforming and decentralization. That is why this category of public administration should be researched in future to find the optimal model of interaction between local governments, businesses, citizens and central authorities on territorial development.

Keywords: local government, resource support, local budgets, revenue base, decentralization, local community.

Мирослав Трещов

докторант ДРИГУ НАГУ при Президенте Украины

ДЕФИНИЦИЯ ПОНЯТИЯ «РЕСУРСНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ»

Исследована история понятий «ресурсы» и «ресурсное обеспечение». Изучены подходы к определению понятия «ресурсное обеспечение» в государственном управлении. Доказана необходимость изучения ресурсного обеспечения местных бюджетов как самостоятельной теоретической и практической категории. Предложены авторские определения понятия «ресурсное обеспечение местных бюджетов» на основе функционального и структурного подходов. Представлены функциональная и структурная модели ресурсного обеспечения местных бюджетов, охарактеризованы их структурные элементы - ресурсы.

Ключевые слова: местное самоуправление, ресурсное обеспечение, местные бюджеты, доходная база, децентрализация, территориальная община.

© Трещов М. М., 2016.

Управлінська та фінансова самодостатність територіальних громад – це базова умова для забезпечення розвитку територій. Лише такі громади спроможні створити належні умови для залучення інвестицій і розвитку бізнес-ініціатив, побудувати сучасну транспортну, інформаційну і соціально-культурну інфраструктуру, забезпечити акумуляцію потужного фінансового ресурсу для надання громадянам якісних і доступних публічних послуг, створити умови для гармонійного розвитку людини.

Європейська хартія місцевого самоврядування, яка містить бачення Європейського Союзу щодо основних принципів самостійності та самоврядності територіальних громад, ратифікована Україною ще в далекому 1997 р. Проте положення цього надзвичайно важливого для розвитку місцевого самоврядування акту досі у повному обсязі не закріплені державою на конституційному рівні.

Результати наукових та політичних дискусій наводять чимало доказів того, що переважна більшість владних повноважень в Україні все ще зосереджена на рівні центральних органів державного управління. Відсутність повноцінних структурних перетворень економіки, реформатування бюджетної, податкової, митної, інвестиційної політик у відповідності до вимог сучасного децентралізованого управління, нарощування «популізму» у соціальній політиці та нездатність до здійснення кардинальних змін в пенсійному забезпеченні громадян, тління конфлікту на Сході України веде до посилення централізації державного управління всупереч задекларованому курсу на децентралізацію.

На сьогодні принципи правової, організаційної та бюджетно-фінансової самостійності територіальних громад практично не реалізуються, що стримує розвиток їх більшості. Принцип організаційної автономії органів місцевого самоврядування визначається можливістю формувати власну структуру за рахунок коштів місцевих бюджетів, а принцип правової автономії визначає право та реальну можливість територіальних громад самостійно створювати власну нормативно-правову базу для виконання власних та делегованих повноважень, що так само пов'язано з наявністю адекватної дохідної бази. Відповідно, актуальності набуває укріплення фінансової автономії територіальних громад, адже реалізація їх правової і організаційної самостійності неможлива без належного ресурсного забезпечення місцевих бюджетів.

Методологічні аспекти ресурсного підходу в державному управлінні висвітлено в працях таких вітчизняних вчених, як Г. Атаманчук, О. Сушинський, В. Бабаєв, М. Багров, Т. Безверхнюк, М. Бутко, З. Варналій, С. Вовканич, З. Герасимчук, І. Дробот, Н. Колеснікова, В. Максимов, О. Ольшанський та інші. Погляди на сутність ресурсного забезпечення та його роль у створенні самодостатніх територіальних громад наразі є різними за своїм змістом та напрямками трактування. Разом із тим, у світлі реформи місцевого самоврядування, необхідним є розширення теоретико-наукових досліджень поняття «ресурсне забезпечення місцевих бюджетів» з огляду на основні аспекти та принципи здійснення децентралізації державного управління.

Метою статті є аналіз теоретико-методологічних підходів до визначення поняття «ресурсне за-

безпечення місцевих бюджетів» в контексті децентралізації влади та формування бюджетно-фінансової автономії територіальних громад.

Виклад основного матеріалу дослідження. Історія дослідження понять «ресурси», «ресурсне забезпечення» та «ресурсний потенціал» нараховує понад 200 років і започаткована ще Д. Рикардо. Ці категорії характеризуються складністю і багатоаспектністю, що суттєво ускладнює пошук консенсусу у їх теоретичному та практичному розумінні.

Етимологічно поняття «ресурс» запозичено від французької «ressource» – засіб, спосіб, дані, що є модифікацією старофранцузького «ressourde» – підійматися, яке походить від латинського «resurgere» – знову підійматися.

Загалом, «ресурси» можна визначити як джерела постачання, за допомогою перетворення яких можна одержати певний результат або кількісний вимір можливості виконання будь-якої діяльності. Як правило, ресурси обмежені. Методологічно виділяють природні, економічні, інформаційні, соціальні та інші види ресурсів.

Визначення поняття «ресурсне забезпечення місцевих бюджетів» лежить та стику економічної та соціальної складової ресурсного підходу до суспільного розвитку, який акцентується на вивченні капіталу, земельних, соціальних, фінансових ресурсів, здібностей до підприємництва та проектного та інформаційного менеджменту.

Методологічні засади ресурсного підходу з одного боку сформульовані такими класиками економічної теорії прибутку та конкуренції, як Д. Рикардо, Й. Шумпетер, Е. Пенроуз, М. Портер; менеджменту – І. Ансофф, Ф. Селзник, А. Чандлер, К. Ендрюс; теорії ресурсної залежності – Д. Пфедфер, Г. Салансік, а з іншого боку – класиками соціологічної науки: К. Марксом, М. Вебером, У. Беком, П. Бурдьє, Д. Грузькі та Е. Соренсеном.

Ресурсний підхід в теорії стратегічного управління став формуватися починаючи з 50-х років ХХ століття. Йому присвячені дослідження, викладені у працях І. Пенроуза, Дж. Барні, Д. Колліза, Дж. Даєра, К. Конера, Р. Гранта, С. Ліппмана та інших. У межах цього підходу стверджується, що конкурентна перевага міститься насамперед у використанні набору унікальних матеріальних та нематеріальних ресурсів і визначається організаційною здатністю до їх ефективного комбінування задля утримання конкурентної позиції або її покращення. При цьому жоден з ресурсів не є ні унікальним, ні невзаємозамінним. Тому організаційна діяльність має бути спрямована на досягнення оптимальної комбінації ресурсів, що дозволяє перетворити короткострокову конкурентну перевагу на довгострокову та забезпечити константність процесу цілеспрямованого ресурсного перетворення.

Розуміючи високу роль ресурсів у процесах державотворення та розвитку територіальних громад, українськими науковцями значну увагу було присвячено розвитку ресурсного підходу в державному управлінні та місцевому самоврядуванні. На основі існуючих напрацювань можна виокремити 4 синергічні підходи до ресурсного забезпечення:

- інституційний (О. Сушинський, Г. Атаманчук, Т. Безверхнюк), де на передній план виносяться призначення ресурсів для ефективного здійснення публічної влади;

- функціональний (О. Ольшанський, З. Варналі, І. Шевчук, В. Максимов, К. Миско), що розглядає дієздатну та ефективну систему управління як ресурс, який в комплексі з іншими засобами приводить у рух всі підсистеми об'єкта управління, що втілюється в розвитку об'єкта управління;
- територіальний (М. Багров, Ю. Філіппов, М. Пістун, Н. Колеснікова), за яким територіальні ресурси розглядаються як базис соціально-економічного та культурного розвитку територій і визначають потенціал їх модернізації;
- компонентний підхід (М. Бутко, І. Карпенко, В. Князєв, О. Молодцов) заснований на дослідженні окремих ресурсів державного та територіального управління: фінансового, бюджетного, інформаційного, соціального, інтелектуального та їх впливу на функціонування і розвиток як держави в цілому, так і окремих територій.

Розглянемо існуючі погляди на визначення «ресурсного забезпечення» в державному управлінні та категорії, до яких їх застосовують (див. табл. 1), що створить можливість сформулювати авторське бачення поняття «ресурсне забезпечення місцевих бюджетів».

Результати аналізу визначень «ресурсного забезпечення», наведені в табл. 1, свідчать про те, що ресурсне забезпечення місцевих бюджетів залишилось поза увагою вчених або розглядається лише як складова частина ресурсного забезпечення інших категорій державного управління. Такий стан справ не дозволяє повною мірою розкрити аспекти фінансової самодостатності територіальних громад, основу якої складають місцеві бюджети та їх ресурсне забезпечення. Тому, в контексті розвитку місцевого самоврядування та активного запуску децентралізації, вважаємо за доцільне розглянути «ресурсне забезпечення місцевих бюджетів» як окрему категорію в державному управлінні.

Поняття «ресурсне забезпечення місцевих бюджетів» пропонуємо визначати із застосуванням двох підходів: функціонального та структурного.

Із погляду функціонального підходу «ресурсне забезпечення місцевих бюджетів» слід трактувати як композицію підприємницької ініціативи та фінансових, природних, майнових, інформаційних, інфраструктурних і людських (кадрових, інтелектуальних і компетенційних), часових ресурсів, які знаходяться на території, підвладній органам місцевого самоврядування, прямо

Таблиця 1

Визначення «ресурсного забезпечення» у державному управлінні

Автор	Категорія, ресурсне забезпечення якої визначається	Визначення
Т. Безверхнюк	Регіональний розвиток	Ресурсне забезпечення регіонального управління – система державних заходів, спрямованих на створення матеріальних, правових, інституційних умов перетворення елементів ресурсного простору в засоби досягнення цілей регіонального управління. Передбачає: одночасну участь кількох рівнів влади і управління та конкретних одержувачів підтримки; мобілізацію та перерозподіл різноманітних ресурсів з узгодженням інтересів і розв'язанням конфліктів з цього приводу [1, с. 247-248].
Р. Ободець	Соціально-економічний розвиток регіону	Ресурсне забезпечення соціально-економічного розвитку регіону – сукупність матеріальних та нематеріальних ресурсів, спрямованих на підтримку і реалізацію заходів, передбачених за програмою соціально-економічного розвитку з урахуванням обмежень [5, с. 19].
О. Ольшанський	Розвиток територій	Ресурсне забезпечення розвитку територій – сукупність методів, засобів і заходів органів влади щодо створення умов для найповнішого задоволення потреб територіальної громади, гарантування збалансованості завдань органів публічного управління та ресурсів, наявних для їх виконання [6, с. 221].
М. Багров	Розвиток регіону	Дотримуючись територіального підходу до визначення ресурсного забезпечення визначено, що саме природна складова регіону є тією передумовою, що сприяє формуванню й історичного розвитку, й культурного надбання, і економічної цілісності, і як наслідок, поселень, традиційних видів господарювання, засобів сполучення взаємодії з іншими регіонами, етносами [2, с. 13].
О. Молодцов	Територіальний розвиток	До сукупності суб'єктів ресурсного забезпечення територіального розвитку відносяться: економічні, інформаційні, адміністративні, політичні та особистісні ресурси [4].
С. Кравченко, С. Марковський	Державна регіональна політика	Ресурсне забезпечення державної регіональної політики – структурована системна діяльність щодо мобілізації, накопичення, перетворення та розподілу публічних, приватних та громадських фінансових ресурсів на шляху до об'єктів та суб'єктів державної регіональної політики з метою узгодження інтересів держави й регіонів, що складається із функціональної підсистеми та підсистеми управління [3].

Джерело: складено автором

або опосередковано беруть участь у формуванні дохідної бази відповідних місцевих бюджетів. У межах структурного підходу – це пул власних надходжень місцевих бюджетів; коштів, залучених органами місцевого самоврядування; трансфертів з державного бюджету; прямого фінансування з державного бюджету та інших видів міжбюджетних трансфертів і спрямовуються органами місцевого самоврядування для надання громадянам публічних послуг в рамках виконання власних та делегованих державою повноважень.

Виходячи із наведених визначень «ресурсного забезпечення місцевих бюджетів», формуються відповідні моделі ресурсного забезпечення: функціональна та структурна.

Функціональна модель являє собою цикл організації ресурсного забезпечення місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування із залученням джерел фінансового потенціалу території та за її межами залежно від їх функціонального призначення (див. рис. 1).

Структурна модель ресурсного забезпечення місцевих бюджетів розкриває структуру кожного ресурсного елементу, які спрямовуються органами місцевого самоврядування виконання власних та делегованих повноважень (див. рис. 2).

Власні надходження місцевих бюджетів – це законодавчо закріплені обов'язкові платежі (податки і збори) та частки контингенту їх надходжень, які мобілізуються на відповідній території. Залучені кошти – необов'язкові платежі та безпосередньо кошти підприємств, установ, організацій і громадян, які залучаються до дохідної частини місцевих бюджетів та використовуються в рамках виконання цільових проектів або програм, переважно розвитку території.

Трансфери з державного бюджету – кошти державного бюджету, які у вигляді дотацій та субвенцій спрямовуються до дохідної частини місцевих бюджетів і використовуються в таких основних напрямках: виконання власних і делегованих повноважень місцевого самоврядування в рамках вирівнювання податкоспро-



Рис. 1. Функціональна модель ресурсного забезпечення місцевих бюджетів
Джерело: розроблено автором

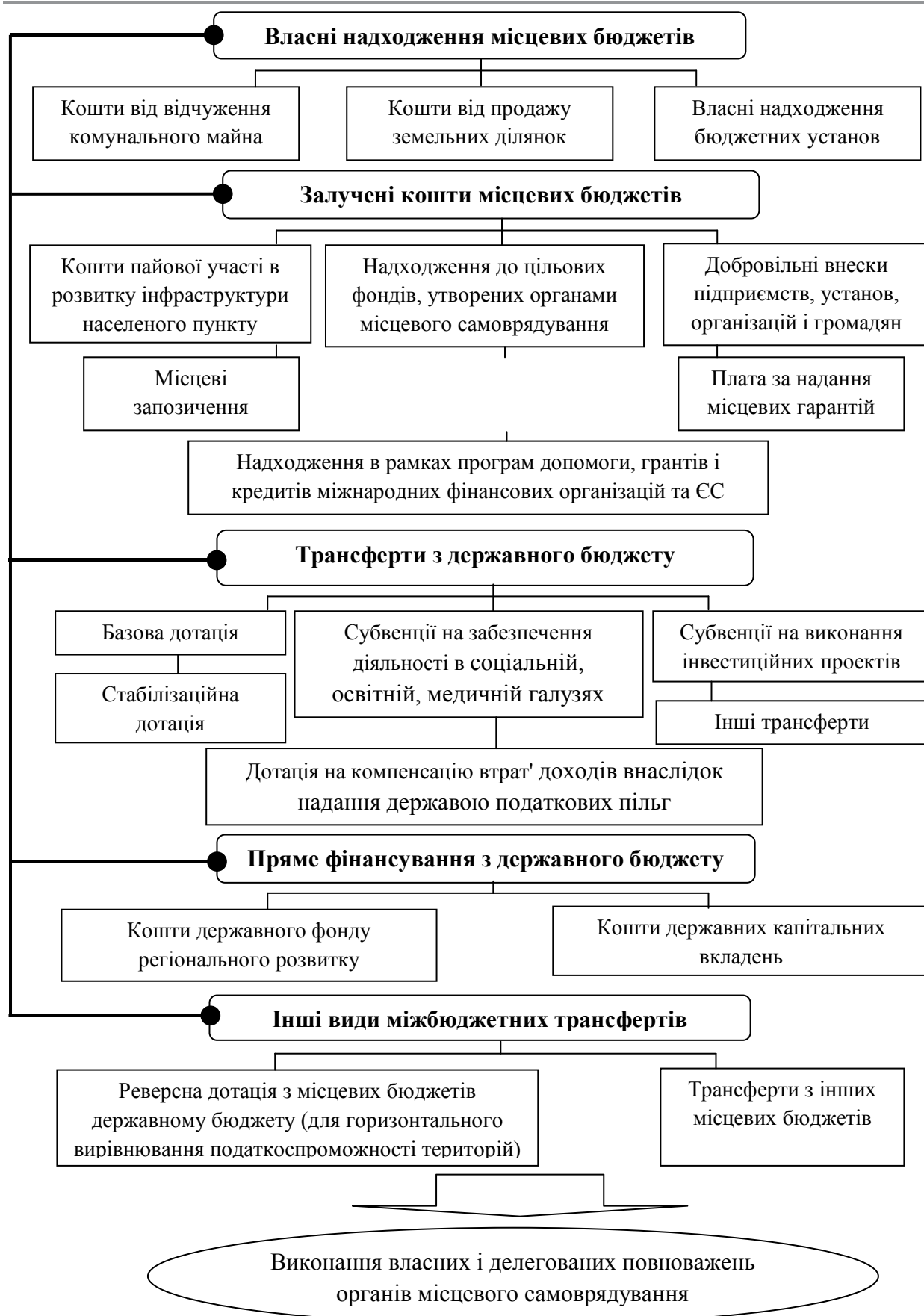


Рис. 2. Структурна модель ресурсного забезпечення місцевих бюджетів
Джерело: розроблено автором

можності територій; реалізація інвестиційних проектів (розвиток територій); компенсація втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок державної протекціоністської політики в галузі оподаткування. Пряме фінансування з державного бюджету – це власні кошти державного бюджету, які спрямовуються в рамках програм і проектів соціально-економічного і культурного розвитку територій. До інших видів міжбюджетних трансфертів насамперед слід віднести реверсну дотацію з місцевих бюджетів державному бюджету для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій в рамках надходжень податку на доходи фізичних осіб та частини податку на прибуток підприємств, а також трансферти з інших місцевих бюджетів у вигляді субвенцій на виконання інвестиційних проектів, утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків їх діяльності, дотацій та інших субвенцій на договірній основі.

Висновки

Ресурсне забезпечення місцевих бюджетів є одним із ключових елементів і рушійних факторів реалізації реформи місцевого самоврядування та децентралізації. Це обґрунтувало необхідність поглиблення досліджень у зазначеному напрямку та вивчення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів як окремої самостійної науково-практичної категорії. З позиції державного управління його можна охарактеризувати як композицію підприємницької ініціативи та фінансових, природних, майнових, інформаційних, інфраструктурних і людських (кадрових, інтелектуальних і компетентісних), часових ресурсів, які знаходяться на території, підвладній органам місцевого самоврядування, прямо або опосередковано беруть участь у формуванні дохідної бази відповідних місцевих бюджетів та резюмуються в пул власних надходжень місцевих бюджетів; коштів, залучених органами місцевого самоврядування; трансфертів з державного бюджету; прямого фінансування з державного бюджету та інших видів міжбюджетних трансфертів, які спрямовуються органами місцевого самоврядування на надання громадянам публічних послуг в рамках виконання власних і делегованих державою повноважень.

Слід зазначити, що ресурсне забезпечення місцевих бюджетів має змінний характер і одним з основних завдань органів місцевого самоврядування є створення унікальної композиції ресурсів, яка б давала можливість максимально ефективно наповнювати дохідну частину місцевих бюджетів та не лише надавати доступні публічні послуги належної якості, а й сприяла розвитку територій. Це і зумовлює актуальність здійснення досліджень з метою пошуку оптимальної моделі взаємодії органів місцевого самоврядування, суб'єктів підприємницької діяльності, громадян, органів центральної влади та політикуму щодо розвитку територій.

Література.

1. Безверхнюк Т.М. Система ресурсного забезпечення регіонального управління: концептуальні засади розбудови і механізми функціонування : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Безверхнюк Тетяна Миколаївна. – Одеса, 2009. – 441 с.
2. Дутчак С.В. Управління регіональним розвитком туризму / : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів. – Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2011. – 128 с.

3. Красченко С.О. Сутність фінансового забезпечення державної регіональної політики [Електронний ресурс] / С. Кравченко, С. Марковський // Державне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Kravchenko.pdf>.

4. Молодцов О.В. Сітьова парадигма територіального розвитку: сутність, логіка впровадження. – Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління. – Національна академія державного управління при Президентові України. – Київ, 2010.

5. Ободець Р.В. Механізми державного управління ресурсним забезпечення соціально-економічного розвитку регіону : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Р.В. Ободець ; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2007. – 20 с. – укр.

6. Ольшанський О.В. Ресурсне забезпечення розвитку територій: двовимірний підхід [Електронний ресурс] / О. В. Ольшанський // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 4. – С. 220-225. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_4_37.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:316.36(477)

Катерина Арабаджи

здобувач кафедри філософських та соціально-політичних наук
ОРІДУ НАДУ при Президентові України

МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовані механізми реалізації державної сімейної політики, а саме соціальні, економічні та правові. Зазначені основні напрями державного регулювання зайнятості населення, в тому числі сімей з дітьми. Крім цього, показана ефективність та результативність в сімейній політиці.

Ключові слова: сім'я, державна сімейна політика, механізми реалізації, інститут сім'ї, соціальний, економічний, правовий.

Katerina Arabadgi

philosophy and socio-political sciences department applicant, Odessa regional institute
of public administration, the National academy for public administration
under the President of Ukraine

MECHANISMS OF FAMILY POLICY IMPLEMENTATION IN UKRAINE

The article states the fact that the family can be considered as the defining component of social development process. The family is a crucial factor for the state's demographic potential and its further prosperity. Moreover, if the family itself does not function properly, it is simply impossible to solve country's social and economic problems. In addition, the overall level of moral and cultural values can also deteriorate significantly by dysfunctional status of the family institute.

By sponsoring the development of the family values, the state itself can benefit significantly as it actually provides (in the mid-term) the formation of the human capital. In the long term, such policy can help to prepare some active citizens who, in the future, will guarantee the country's well-being.

Ukraine has developed a system that contributes to the state family policy and certain mechanisms of its implementation. Nevertheless, to find the most effective ways of improving the conditions for family (especially with children) some socio-economic, political, demographic aspects must be reconsidered properly. It is very important not to lose a plenty of positive experience which was actually gained by decades, to point out on some of the most crucial problems of the modern family, but to use that experience to find this problem's decision.

The changes, which happen today in the modern world's families, apply not only to the structure of this institute, but also to its functions and from that point, these changes prove that existing views on the relations between state and family must be reconsidered. This means, in particular, the necessity of some social and scientific discourses about the rapid demographic decline, increase of the proportion of elderly people (compared to the working population), significant reduction of the marriages, increase in the number of divorces and illegitimate births, increased number of so-called "crisis families" etc. Overall, the problems of the modern families are determined by specialists as those, which have the highest priority in the Ukraine's contemporary policy.

Keywords: family, state family policy, mechanisms for implementation, family institution, social, economic, legal.

Екатерина Арабаджи

соискатель кафедры философских и социально-политических наук
ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины

МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СЕМЕЙНОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ

В статье проанализованы механизмы реализации государственной семейной политики: социальные, экономические, правовые. Обозначены основные направления государственного регулирования занятости населения, в том числе семей с детьми. Кроме этого показана эффективность и результативность в семейной политике.

Ключевые слова. Семья, государственная семейная политика, механизмы реализации, институт семьи, социальный, экономический, правовой.

© Арабаджи К. Г., 2016.

В усьому світі визнано, що сім'я є визначальним показником суспільного розвитку, за допомогою якого формується демографічний потенціал будь-якої країни. Саме від сім'ї залежить процвітання та майбутній розвиток держави. Якщо сім'я не повноцінно функціонує, вирішення соціальних та економічних проблем у державі просто неможливе. Крім цього, уповільнюється утвердження моральних цінностей, розвиток культури та духовності. Хоча перед нашою країною постає безліч нових завдань, але незмінним залишається основа будь-якого суспільства – сім'я.

Вкладаючи ресурси в сім'ю, держава:

- зміцнює продуктивні сили суспільства, забезпечує створення людського капіталу на середньострокову та довгострокову перспективу;
- готує майбутніх активних громадян, здатних бути конкурентоспроможними в усьому світі;
- забезпечує існування самої країни.

В Україні створена система, яка сприяє реалізації державної сімейної політики, розроблені певні механізми її реалізації. Але на сучасному етапі розвитку української держави виникає необхідність усвідомлення та переосмислення змін соціально-економічного, політичного, демографічного та духовного життя людей з метою винайдення шляхів для покращання умов функціонування сім'ї, зокрема сім'ї з дітьми. Важливо не втратити позитивного досвіду, напрацьованого десятиліттями, з іншого – виокремити проблеми сучасної сім'ї та окреслити можливі варіанти їх вирішення.

Зміни, що відбуваються сьогодні у світі в структурі й складі сім'ї, функціях сім'ї, сімейних ролях, доводять доцільність перегляду існуючого змісту державного впливу на інститут сім'ї та розробки нової моделі взаємовідносин держави та інституту сім'ї. Це обумовлює, зокрема, суспільні та наукові дискурси щодо: стрімкого зниження демографічних показників; збільшення частки громадян похилого віку (передпенсійного і пенсійного) по відношенню до працездатного населення; зменшення рівня шлюбності; збільшення кількості розлучень або окремого проживання; кількості цивільних шлюбів; рівня позашлюбної народжуваності; кількості неповних, а у більшості випадків материнських сімей; «кризових» сімей; зменшення коефіцієнту народжуваності і розміру сім'ї; ролі сім'ї у вихованні дітей. Тому проблеми сім'ї визначаються як один з пріоритетних напрямків державної політики.

Окремі аспекти зазначеної тематики знайшли відображення у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі. Зокрема, з дослідженням проблем забезпеченості, добробуту та соціально-економічного становища сімей в Україні, механізмів реалізації зазначеної політики пов'язані імена таких вчених, як В. Архангельський, А. Вишневський, Т. Ганслі, Т. Гурко, Т. Жилкіна, О. Іванова, О. Кайлова, А. Карнаух, Е. Лібанова, А. Харчев тощо. Соціальні-демографічні аспекти молодих сімей досліджують О. Балакірєва, М. Головатий, О. Макарова, М. Перепелиця та інші вітчизняні дослідники.

Проблематиці сімейної політики присвячені роботи зарубіжних авторів. Так, питання соціально-демографічної й сімейної політики були розглянуті в роботах А. Антонова, С. Голод, О. Дорохіна, Г. Сілласте та інших. Соціологічні й економічні аспекти сімейної політики

представлені в роботах С. Дармодехіна, Г. Клімантової. Питання розвитку народонаселення Європи та аналіз концепцій впливу держави на демографічні процеси та сім'ю представлені в роботах А. Карлсона, В. Станкунене та інших зарубіжних вчених.

Незважаючи на широке коло наукових публікацій з питань сім'ї, в сучасній літературі недостатньо уваги приділено комплексності в дослідженнях сімейної політики, необхідним є взаємозв'язок економічних, соціальних і демографічних факторів при розробці та реалізації політики, націленої на сім'ю.

Мета

Метою статті є проаналізувати шляхи механізмів реалізації сімейної політики держави.

Відповідно до визначеної мети передбачено розв'язання таких завдань:

- уточнити стратегічну мету сімейної політики;
- проаналізувати організаційний та правовий механізми здійснення державної сімейної політики;
- визначити основні напрями складової механізму регулювання зайнятості населення;
- визначити результативність та ефективність державної сімейної політики в Україні, з метою удосконалення її механізмів;
- на основі проведеного аналізу сучасного стану сімейної політики запропонувати напрями вдосконалення державної сімейної політики.

Державна сімейна політика виступає основним механізмом впливу держави на сім'ю, засадничою основою, що передбачає чітке визначення її суті, мети, завдань, системи принципів. На нашу думку, державною сімейною політикою слід вважати напрям дій (або утримання від них), обраних органами державної влади для забезпечення оптимального розвитку інституту сім'ї, вирішення суперечностей та проблем його функціонування. Стратегічною метою сімейної політики в Україні має бути зміцнення інституту сім'ї та прискорення виходу з демографічної кризи шляхом підтримки моделі середньодітної, економічно, соціально та духовно самодостатньої сім'ї, побудованої на добровільній основі, паритетних засадах, рівних можливостях особистісної самореалізації кожного члена сім'ї. Досягнення цієї мети потребує [8, с. 230]:

- збереження сімейних цінностей у суспільстві, формування системи особистих і суспільних ціннісних орієнтацій на створення середньодітної сім'ї;
- утвердження гендерної культури в сім'ї та суспільстві, подолання стереотипів щодо розподілу соціальних та, перш за все, сімейних ролей;
- забезпечення кожній особистості, незалежно від статі, можливостей як для професійної самореалізації, так і задоволення потреб у сім'ї, шлюбному партнерстві та батьківстві;
- посилення економічного та виховного потенціалу сімей, поліпшення рівня та якості їх життя, забезпечення рівних можливостей для усіх категорій сімей, відповідного соціального захисту їх добробуту;
- забезпечення умов для народження, належного утримання та виховання бажаної й суспільної необхідної кількості дітей у сім'ї з одночасним захистом від ризиків особистої самореалізації батьків;
- збереження репродуктивного здоров'я насе-

лення, охорона материнства, батьківства та дитинства, утвердження здорового способу життя окремих осіб та сім'ї в цілому;

- забезпечення підтримки сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах або у зоні ризику потрапити в такі ситуації;
- мінімізація асоціальних проявів у процесі функціонування сім'ї, передусім жорстокості та насильства, наслідком яких є соціальне сирітство, бездоглядність та безпритульність частини дітей.

Виконання цих завдань неможливе без узгодження з потребами сім'ї політики зайнятості, доходів населення, охорони дитинства, охорони здоров'я, молодіжної, гендерної, освітньої та культурної політики. При цьому необхідно дотримуватися таких принципів: пріоритетності потреб сім'ї; забезпечення рівних можливостей; гармонізації сфери праці та сімейних відносин.

Державна сімейна політика неможлива без організаційного механізму її здійснення, тобто без системи інститутів влади та управління у взаємодії з органами місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства, діяльність яких спрямована на вирішення проблем функціонування та розвитку сім'ї. Складовими елементами цього організаційного механізму також виступають: інфраструктура послуг, що надаються сім'ям з метою вирішення їх проблем: цільові програми, направлені на підтримку інституту сім'ї; інформаційні механізми.

Правовий механізм державного впливу на інститут сім'ї включає сукупність правових інститутів та норм, що покликані здійснювати регулювання внутрішньо-сімейних правовідносин і правове регулювання відносин сім'ї та інших інститутів. Засобами правового впливу виступають: юридичне визначення підстав та обмежень щодо укладення та розірвання шлюбу; вирішення питання про материнство та батьківство; визначення обов'язків стосовно інших членів сім'ї та встановлення відповідальності за невиконання цих обов'язків, запровадження та застосування відповідних санкцій у випадку порушення прав інших членів сім'ї. Останні, зокрема, мають на меті зменшення проявів персонально чи соціально небезпечної поведінки шляхом встановлення сімейної відповідальності (позбавлення батьківських прав), адміністративної відповідальності (штрафи, громадські роботи, обмеження або позбавлення волі) чи інших видів відповідальності. Таким чином, правовий механізм передбачає використання як правових методів впливу, тобто встановлення певних прав та обов'язків учасників правовідносин, так і адміністративних, а саме контроль за дотриманням цих прав та обов'язків, застосування відповідних санкцій за їх порушення.

Необхідним є вдосконалення правових інструментів державної сімейної політики шляхом посилення відповідальності батьків за утримання та виховання дітей, їх життя і здоров'я, особливо у випадку відмови від дитини. Актуальним є узгодження між собою системи санкцій сімейної, адміністративної та інших видів відповідальності; розробка й нормативне визначення механізму проведення соціально-реабілітаційної роботи з батьками, які не виконують чи виконують не належним чином своїх батьківських обов'язків; поліпшення процедури застосування санкцій сімейної відповідальності, запровадження соціальної експертизи в судах

щодо визначення рівня неналежного виховання батьками своїх дітей. Для цього слід доповнити Сімейний кодекс України окремою статтею щодо відповідальності батьків за утримання, виховання та розвиток дітей, їх життя і здоров'я. За умов невиконання особою своїх батьківських обов'язків, порушення прав інших членів сім'ї потрібно законодавчо визначити чітку послідовність санкцій сімейної відповідальності, у тому числі у випадку позбавлення батьківських прав та відбирання дитини у батьків без позбавлення батьківських прав.

Функціонування сім'ї як основного осередку відтворення населення значною мірою залежить від економічного забезпечення її життєдіяльності й розвитку. Від соціального й економічного благополуччя суспільства, від добробуту населення і сімей залежать можливості сім'ї народити і виховати бажану для неї і необхідну для суспільства кількість дітей [1, с. 251]. Тому одне з найважливіших завдань держави – створити економічні умови, що забезпечать оптимальний розвиток сім'ї.

Основними напрямками складової механізму регулювання зайнятості населення стосовно сім'ї слід вважати [1, с. 252]: встановлення права громадян на захист від прямої чи непрямой дискримінації у сфері праці на основі сімейного стану чи сімейних зобов'язань; встановлення права на вибір умов та режимів праці (тривалості робочого часу, гнучких графіків роботи, періодів відпочинку та відпусток, праці на дому за допомогою засобів комунікації тощо) з урахуванням гендерного компонента, що дозволить поєднувати сімейні та професійні обов'язки як жінкам, так і чоловікам; встановлення додаткових правових гарантій особам з сімейними обов'язками (тобто тим, хто виховує дітей, доглядає за інвалідами та ін.) щодо працевлаштування та самозайнятості; економічне та організаційне забезпечення діяльності установ та служб, які б надавали широкий спектр якісних і різноманітних послуг по догляду за малолітніми дітьми, інвалідами тощо.

Регулювання доходів сім'ї є складовою всіх видів державної політики щодо оплати праці, соціального захисту населення. Однак державна політика щодо підтримки сім'ї має забезпечувати усунення як горизонтальної нерівності доходів сімей залежно від їх структури (кількості непрацездатних та працюючих осіб), так і вертикальної – залежно від рівня достатку сімей. Це сприятиме нівелюванню ризиків погіршення добробуту окремої родини внаслідок сімейних змін (розлучення, народження дитини, втрати працездатності членів сім'ї тощо).

Здійснення цих завдань потребує використання таких інструментів і важелів [8, с. 67]: визначення правового статусу окремих категорій сімей у контексті підтримки з боку держави, що потребує чіткого визначення критеріїв відбору таких сімей; податкові знижки при оподаткуванні доходів осіб – членів сім'ї, які забезпечували б часткову компенсацію витрат по догляду, вихованню та розвитку дітей; фінансові трансферти, систематичні грошові виплати певним категоріям сімей; безготівкова допомога, пільги та соціальні гарантії, субсидії визначеним категоріям сімей, передусім з дітьми, на оплату певних послуг; цільове кредитування на вирішення побутових проблем родини та проблем, пов'язаних з вихованням і розвитком дітей.

Невід'ємною складовою державної сімейної політики є медико-соціальний механізм, що включає

сукупність заходів, спрямованих на охорону репродуктивного здоров'я, перш за все – охорону материнства та дитинства, створення можливостей для прийняття рішень щодо народження дітей, гармонійного та безпечного сексуального життя. Це передбачає, зокрема: правові гарантії охорони праці, соціального захисту та медико-соціального обслуговування жінок репродуктивного віку й вагітних жінок; економічні заходи (податки, кредити, фінансові трансферти), спрямовані на підтримку сім'ї у вирішенні проблем безпліддя методами допоміжних репродуктивних технологій; інформаційно-просвітницькі послуги з питань репродуктивного здоров'я, попередження небажаної вагітності, безпечного материнства, запобігання захворюванням, що передаються статевим шляхом; консультування молодих пар, які готуються до шлюбу, з питань планування сім'ї, безпечного материнства, відповідального батьківства. Існуючий медико-соціальний механізм державного впливу на розвиток сім'ї, незважаючи на певні успіхи, не позбавлений окремих недоліків, серед яких нерозвиненість та недоступність мережі служб планування сім'ї, застосування неефективних засобів щодо збереження репродуктивного здоров'я, попередження негативних наслідків невпорядкованих статевих відносин. Для їх усунення було передбачено заходи в рамках Державної програми «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 року [5], однак вони недостатні. Відсутні пріоритети по реалізації Плану заходів з виконання Загальнодержавної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 р. Необхідні відповідні зміни до програмних документів, зокрема щодо розширення мережі центрів та кабінетів планування сім'ї, удосконалення системи профілактичної роботи з питань збереження репродуктивного здоров'я, насамперед попередження поширення соціально небезпечних хвороб.

Підвищення результативності та ефективності державної сімейної політики в Україні вимагає удосконалення її механізмів. Перш за все, актуалізується важливість зміни змісту державної сімейної політики. Сучасна політика з питань сім'ї в Україні спрямована переважно на подолання негативних проявів функціонування сімей, отже виступає реакцією на наявні негативні явища, що мають місце у цій сфері життєдіяльності суспільства. Однак наразі постає необхідність переходу від політики патерналізму, тобто підтримки соціально незахищених категорій сімей та їх соціального забезпечення, до політики розвитку сім'ї як соціального інституту з урахуванням політичних, організаційних, матеріальних і фінансових можливостей держави, тобто уваги до всіх сімей у нашій державі.

Гарантований Конституцією державний захист сім'ї, материнства, батьківства та дитинства певним чином реалізувався в рамках Державної програми підтримки сім'ї на період до 2010 року та в окремих напрямках соціальної, молодіжної, гендерної політики, охорони здоров'я, культури, освіти тощо. Реалізація державної політики у цьому напрямку має набувати нормативно-правової форми і необхідною є розробка і прийняття спеціального законодавчого акту, який би визначав основні правові, організаційні та економічні засади державної сімейної політики, зокрема її мету, принципи, основні напрями, організаційний механізм

впровадження, а також систему органів влади усіх рівнів, на які покладається здійснення державної сімейної політики, їх завдання, функції та повноваження тощо.

Стосовно формування та здійснення державної сімейної політики, то у теперішній час є необхідність розробки та запровадження Загальнодержавної програми забезпечення розвитку сім'ї на довгостроковий період, яка охоплюватиме комплекс заходів, спрямованих на реалізацію державної політики щодо вирішення проблем розвитку сім'ї, та має затверджуватися шляхом прийняття відповідного закону, узгодженого з нормами Закону України «Про державні цільові програми».

Зокрема, програма має включати положення про основні напрями та завдання відповідно до законодавчо визначених пріоритетів політики, механізм її виконання, відповідне ресурсне забезпечення та контроль за виконанням. На підставі Загальнодержавної програми мають розроблятися та впроваджуватися відповідні регіональні та місцеві програми розвитку сім'ї. Крім того, щорічно повинні затверджуватися заходи щодо реалізації Загальнодержавної програми з визначенням змісту, очікуваного результату впровадження, відповідальних за їх здійснення, термінів виконання, а також обсягів бюджетного фінансування.

Потребує вдосконалення й система фінансових трансфертів сім'ям, яка повинна сприяти створенню умов для поєднання професійного та сімейного життя шляхом компенсації втрати заробітку внаслідок народження дитини.

Зараз цю функцію виконують такі види державної допомоги, як допомога по материнству (по вагітності та пологах), при народженні дитини та догляду за дітьми до досягнення ними трирічного віку. Проте, незважаючи на значне підвищення розмірів окремих з них, їх рівень залишається недостатнім для утримання особою себе та дитини у період відпустки по догляду за дитиною.

Надання грошової допомоги сім'ям має поєднуватися з іншими можливостями, передусім, посиленням гарантій часткової зайнятості та розвитку мережі установ і служб догляду за дітьми. Щодо останньої актуалізується необхідність розширення мережі дошкільних закладів, забезпечення гнучких режимів їх роботи, запровадження додаткових послуг по догляду за дітьми (групи та ігрові кімнати короткотермінового перебування дітей), створення центрів догляду за дітьми, запровадження економічних стимулів щодо розвитку відповідних закладів приватної форми власності.

Потребує суттєвих змін механізм регулювання доходів сім'ї, її соціального захисту. Зокрема, основним засобом перерозподілу доходів громадян, у тому числі й осіб, які мають на своєму утриманні непрацездатних членів сім'ї, мають стати інструменти податкової політики [9, с. 125]. Існують різні варіанти впровадження сімейних податкових пільг.

За одним із варіантів, оподаткування має здійснюватися, виходячи з сукупного доходу сім'ї, а не окремого платника податку, оскільки посімейне оподаткування доходів населення створює можливості для врахування податковою системою розміру сім'ї (кількості утриманців), дозволяє найбільш точно відобразити платоспроможність родини. Однак цей варіант вимагає суттєвих змін у системі оподаткування доходів громадян та певною мірою ускладнюватиме

адміністрування податків. Можливо також запровадження соціальних податкових пільг для усіх платників податків залежно від розміру і складу їх сімей, у першу чергу – від кількості неповнолітніх дітей. На нашу думку, за вітчизняних умов цей варіант є більш реальним.

Усуненню економічної нерівності сімей з дітьми, пом'якшенню негативного впливу матеріальних чинників на вибір особою бажаної моделі сімейної поведінки сприяють соціальні виплати сім'ям з дітьми. Однак, на нашу думку, цей вид підтримки сім'ї має використовуватися лише в окремих випадках, наприклад коли особи, на утриманні яких є неповнолітні діти, з поважних причин не мають доходів від трудової діяльності. При цьому механізм визначення осіб, яким необхідна ця допомога, потребує вдосконалення.

Ширше має використовуватися такий інструмент сімейної політики, як цільове кредитування. В Україні цільове кредитування сімей за державної підтримки є досить обмеженим та застосовується у двох випадках: будівництво, придбання житла молодими сім'ями й молодими самотніми громадянами, та здобуття вищої освіти. Законодавчо також передбачено запровадження системи кредитування на придбання товарів довготривалого вжитку, проте практичні механізми такого виду кредитування наразі відсутні.

Умови існуючої нині системи кредитування є достатньо вигідними для молоді, водночас в умовах обмежених фінансових ресурсів держави та низького рівня доходів населення ця система охоплює дуже незначну кількість сімей. Тому вказані засоби підтримки сім'ї не можуть суттєво вплинути на умови її життєдіяльності й розвитку і лише створюють передумови корупційних дій у цій сфері. Виникає нагальна потреба впровадження нових механізмів кредитування сімей, у першу чергу – щодо придбання житла, які надади б можливість значній частині сімей вирішити свої проблеми.

Для забезпечення допомоги сім'ям, які опинились у кризовій ситуації, в Україні створена Державна соціальна служба для сім'ї, дітей та молоді – урядовий орган державного управління, який відповідає за впровадження та надання якісних соціальних послуг сім'ям, дітям та молоді на всій території України, координує та ініціює численні інновації у сфері їх надання.

Слід підкреслити, що необхідним є подальше розширення і поліпшення якості роботи, розвиток мережі відповідних закладів та служб, належного їх фінансового, кадрового, матеріально-технічного забезпечення, вдосконалення механізмів надання соціальних послуг, широка інформація щодо можливості одержання допомоги серед всіх верств населення. В першу чергу необхідно розширити мережу центрів матері та дитини, оскільки наразі їх кількість мізерна, а функції, покладені на них, є вкрай важливими для збереження біологічної сім'ї, попередження соціального сирітства в країні.

Запропоновані механізми сприятимуть вирішенню проблем у сімейній політиці в Україні, підтримки сімей, які знаходяться у скрутних життєвих обставинах, формуванню сімейних відносин та виховання дітей, відповідального батьківства і досягненню основної мети – зміцнення та розвитку інституту сім'ї в Україні [7].

Література.

1. Демографічна криза в Україні. Проблеми дослідження, витоки, складові, напрями протидії [за ред. В. Стешенко] – К.: Ін-т економіки НАН України, 2001. – 560 с.
2. Демографічна ситуація // Про соціально-економічне становище України за 2011 рік. Доповідь Державної служби статистики [Електронний документ]. – К.: Держстат, 2012. – С. 71. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2011/mp/dopovidx/dop122011.zip>.
3. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/>.
4. Комплексний демографічний прогноз України на період до 2050 р. (колектив авторів) / за ред. чл.-кор. НАНУ, д.е.н., проф. Е. М. Лібанової. – К.: Український центр соціальних реформ, 2006. – 138 с.
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 року № 1849 «Про Державну програму «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 року» [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1849-2006-%EF>
6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної соціальної служби сім'ї, дітей та молоді» від 27.08.2004 № 1125 [Електронний ресурс] / Режим доступу: zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1125-2004p.
7. Постанова Верховної Ради України «Про парламентські слухання на тему: «Сімейна політика України – цілі та завдання» від 08. 12. 2015 № 854 – VIII [Електронний ресурс] / Режим доступу: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/854-19
8. Сім'я та сімейні відносини в Україні : сучасний стан і тенденції розвитку. – К.: ТОВ «Основа-Принт», 2009. – 248 с.
9. Соловьев А. Социальная политика переходного периода от государственных гарантий к адресной поддержке / А. Соловьев. – М., 1995. – 368 с.
10. Указ Президента України «Про Національну програму «Репродуктивне здоров'я 2001-2005» від 26.03.2001 року № 203/2001 [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=203%2F2001>.

Ариф Джамиль оглу Гулиев

профессор кафедры международного права Национального авиационного университета, заслуженный работник образования Украины, академик Украинской академии наук, Глава общественной организации «Ученый совет азербайджанцев Украины», д.ю.н

Вероника Чекалюк

PR технолог, государственный имиджмейкер, кандидат наук по социальным коммуникациям, докторант Института журналистики Киевского национального университета им. Тараса Шевченко

ПЕРВАЯ – ЭТО ЗНАК ВЫСШЕЙ ПРОБЫ

Первая – это знак высшей пробы. Мы сегодня говорим о тех женщинах, в присутствии которых каждому невольно хочется быть лучше, умнее, мудрее, статуснее и привлекательнее. Мы говорим о тех, кто задает настроение и моду, кто вдохновляет и является символом нации. Речь о великих, исторических женщинах. Супруга Президента – Первая леди – играет определенную роль в политической жизни страны, она – воплощение женской аудитории и может рассматриваться как образец для подражания и наоборот. Имидж государства во многом зависит от имиджа первых лиц и лидеров, а также от представителей элиты, деятелей искусства и спортсменов, в том числе и от неформальных лидеров. В статье рассматривается роль первой леди в формировании имиджа государства.

Ключевые слова: первая леди, супруга, элегантная женщина, имидж, благородство, целеустремленность, тактичность и демократичность, дисциплина и образование, внешность и обаяние, работа над собой и общение с прессой.

Arif Dzhamily oglu Gulyev

doctor of juridical science, Professor,

National Aviation University of Ukraine

Honoured Education Worker of Ukraine, the academician of the Ukrainian Academy of Sciences, Head of non-governmental society «Academic council of Ukrainian Azerbaijanians»

Veronika Chekalyuk

CCandidate of Social Communications, Taras Shevchenko Kyiv National University

THE FIRST IS THE SIGN OF HIGHEST STANDARD

This article concerns the role of the first lady in nation's image formation. President's wife, a First Lady plays a notable role in political life of a country, she is the embodiment of female audience, she is closely followed by journalists. The image of the nation depends directly on that of first persons', leaders representatives of elite, artists, sportsmen.

The suggested material is structured and is relevant to the practical realities of imagemaking for the first lady. Her image in the press may enhance or deteriorate the reputation of the whole country. In this research a range of ways of developing the image of the first lady and female politician in the modern information space is offered to influence the forming of the image of the country. The image created by professionals will mask personal characteristics and will only inform the public about socially important qualities of the first lady, will satisfy general audience's expectations: obligation, adherence to principles, willpower, femininity, honesty, service to the country and to the people.

The image of a state directly depends from the image of its leader, in particular from a President and other public officials. Elected by people, a leader plays crucial role in political life of a country. This scientific study intends to provide professional analysis of an image-maker, scientist Mrs. Chekalyuk as well as assessment-feedback of from the point of view of a leader's psychological readiness to accept a public persona offered by image-makers. This text proposes several methods how to create image and how to define terms. Mrs. Chekalyuk treats a state image as an internal and external image of a country, which is formed and fixed in mass consciousness of citizens under influence of political leaders, distinguished men and economical, political, ecological as well as others factors. The suggested material is structured and is relevant to the practical realities of imagemaking for the first lady in Ukraine. Currently, the standard depends on mentality. For example, domestically the standard is a caring, wife and mother, loving and sincere patriot, femininity, but externally, for example in France, an exquisite lady, gallant and reserved partner of the president, in Arabic countries it is a silent jewel that decorates her man.

In this research a range of ways of developing the image of the first lady and female politician in the modern information space is offered to influence the forming of the image of the country. The image created by professionals will mask personal characteristics and will only inform the public about socially important qualities of the first lady, will satisfy general audience's expectations: obligation, adherence to principles, willpower, femininity, honesty, service to the country and to the people. Currently, mass media is the most efficient instrument in the forming of the state image. More detailed information about the positioning of the image of the state in the light of first lady's perception in media is available in author's PhD thesis "Media mechanics for forming a positive image of Ukraine in the world: reality, evolution, projections."

Keywords: press, first lady, leader, image, audience.

Ариф Джамиль оглу Гулиев

професор кафедри міжнародного права Національного авіаційного університету,
Заслужений працівник освіти України, академік Української академії наук,
Голова громадської організації «Вчена рада азербайджанців України», д.ю.н.

Вероника Чекалюк

PR технолог, державний іміджмейкер, кандидат наук по соціальним комунікаціям,
докторант Інституту журналістики Київського національного університету
ім. Тараса Шевченка

ПЕРША - ЦЕ ЗНАК ВИЩОЇ ПРОБИ

Перша леді – знак найвищої проби. У статті досліджено вплив жінки на формування державної репутації на світовій арені, проаналізовано імідж та вплив першої леді на хід політичного життя держави, здійснено пошуково-дослідну роботу щодо створення і підсилення позитивного іміджу дружини президента. Дружина Президента – Перша леді – відіграє помітну роль у політичному житті країни. Вона може підсилювати імідж президента, держави або послаблювати його.

Ключові слова: дружина президента, спілкування з пресою, імідж, аудиторія, преса, перша леді.

Актуальность: в статье проанализирован имидж и влияние первой леди на ход политической жизни государства, проведена исследовательская работа относительно создания и усиления положительного имиджа жены президента.

Цель: сформулировать эффективные методы построения стратегии формирования и усиления положительного имиджа первой леди и всего государства, как на внутреннем, так и на внешнем информационном рынке.

Задание: очертить принципы деятельности СМИ в позиционировании первой леди как инструмента формирования государственного имиджа.

Изучением этой темы занимаются ученые, дипломаты и имиджмейкеры, в частности: Г. Г. Почепцов, В. В. Ризун, В. Ф. Иванов, В. Костиков, А. В. Юричко, А. О. Ильянова, В. И. Шкляр, А. Г. Торсунов, В. М. Шепель, А. П. Ситников, Несс Эв Тураби, Жак Сегела, Девид Герген, Ричард Верслин Майкл Портер, Ной Вебстер, Роберт Сквайр, Джон Диадорф, Тим Белл и Бернارد Ингем и другие. Имидж первой леди рассматриваем сквозь призму политических процессов, деятельность президента и других обстоятельств, которые влияют на среду. Мы просматриваем прямую взаимозависимость имиджа первой леди и имиджа страны.

Имидж – это способ эмоционального воздействия на сознание, трактуется учеными как «образ», который объединяет совокупность материальных и психологических понятий. Определяя характеристику понятия имидж (англ. image, лат. imago, imitari — «имитировать») — штучная имитация или подача внешней формы какого-либо объекта, особенно личности. В журналистике имидж трактуют как образное представление об объекте, который формируется в массовом сознании под влиянием СМИ [1, с. 1]. Образ определенной страны часто напрямую ассоциируется с портретом правящего режима, первых личностей, а одну из ключевых ролей в формировании представления о государстве играет Первая леди.

Первая леди. Кто она? Изначально «леди» — дворянский благородный титул, соответствовать которо-

му было большой привилегией и ответственностью. Такие представительницы прекрасного пола всегда и при любых обстоятельствах вели себя сдержанно, благородно, с самоуважением и достоинством. Первую леди не надо любить, задача имиджмейкеров – достичь уважения и доброго отношения к ней в обществе, – убеждают специалисты политической рекламы Тим Белл и Бернارد Ингем [2]. Первая леди – определяется не столько статусом супруга или семьи родителей, материальными возможностями, а в первую очередь воспитанием, мудростью, личными качествами, результатами работы над собой. Мудреца спросили: «Как узнать человека?» Мудрец ответил: «Важно не то, как человек говорит, не то, какая у него внешность, а то, какая атмосфера создается в результате общения с ним. Только сильный, уверенный в своих ценностях человек способен создать атмосферу, соответствующую его духу» [3, с. 1].

Мехрибан Алиева родилась в уважаемой семье Пашаевых и росла в атмосфере, в которой родственные связи и семейные ценности были и остаются незыблемыми. Она внучка Мир Джалала Пашаева, выдающегося писателя и ученого, хорошо известного не только в Азербайджане, но и за его пределами, который оставил след в науке, литературе, журналистике, а также несомненно играет важную роль в общественно-политической жизни страны. Кстати, Мир Джалал Пашаев – любимый преподаватель одного из авторов этой статьи.

Мехрибан Алиеву по праву можно считать одной из самых привлекательных и элегантных женщин не только на постсоветском пространстве, но и во всем политическом мире. Мировые таблоиды представляют ее как икону стиля и красоты. На светских раутах и приемах многие в растерянности, увидев всю чету Алиевых, путают Мехрибан с ее дочерьми. Просматривая фото в прессе, можем сказать, что ее образы всегда сногшибательные: костюм деловой женщины, дизайнерское платье или повседневная одежда – все наряды безупречны.

Анализируя деятельность первой леди, дипломаты и специалисты по имиджу сошлись в едином мнении, Мехрибан – это женщина-легенда. Азербайджан

Мета

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виклад основного матеріалу

в мире ассоциируется именно с этой стильной европейской женщиной. Мало о каком еще историческом деятеле Азербайджана написано столько научных, популярных, художественных и иных книг, снято столько телевизионных передач и фильмов! Она настолько харизматична, что иногда даже трудно поверить в ее реальность. Но своей деятельностью, ежедневной активностью Мехрибан доказывает азербайджанцам и мировой общественности, что заботится о культуре, традициях и главное – стабильности жизни граждан и страны в целом.

Обладательница многих титулов и наград, любимица народа Мехрибан Алиева с непоколебимой решительностью живет жизнью Первой леди не по должности, а по состоянию души, движет ею любовь к Родине и желание развивать государство.

Имидж этой женщины-политика безусловно включает: уверенность, сдержанность, привлекательную внешность, в меру активность и бодрость, энтузиазм, оптимизм, решительность, силу воли. Все эти качества соответствуют обстоятельствам и культурным традициям окружения, национальным и этническим особенностям места и времени. Как подчеркивает Г.Г. Почепцов, [4, с. 32–38] имиджмейкеры особо выделяют невербальную коммуникацию. Имидж государства во многом зависит от имиджа первых лиц и лидеров, а также от представителей элиты, деятелей искусства и спортсменов, в том числе и от неформальных лидеров. Супруга Президента – Первая леди – играет определенную роль в политической жизни страны. Образ страны часто напрямую ассоциируется с портретом правящего режима, первых личностей, а одну из ключевых ролей в формировании представления о государстве играет Первая леди Азербайджана госпожа Алиева Мехрибан Ариф гызы. Ее биография с самого рождения – кристально чистый материал для работы государственных имиджмейкеров: годы детства, отрочества и юношества демонстрируют образованность и дисциплину в учебе, патриотизм.

Сегодня в Азербайджане нет такой сферы, где не участвовали бы женщины. Азербайджанская женщина говорит свое слово и свободно демонстрирует свою позицию. Отрадно, что, как и на всех этапах истории, на современном этапе женщины как активные участницы общественно-политических, социально-экономических и научно-культурных процессов также вносят свой посильный вклад в сохранение национально-духовных ценностей и культурного наследия, построение гражданского общества, формирование межкультурного диалога, обеспечение прогресса страны.

Имидж Мехрибан Алиевой благодаря своей безупречности является мощным инструментом усиления репутации Президента и страны в целом. В СМИ Первая леди представлена как энергичная, образованная, уверенная и патриотичная жена, мать и молодая бабушка. Она успевает везде, в своих интервью личным примером демонстрирует всем женщинам Азербайджана, что можно быть и очаровательной женщиной, и верной супругой, и общественным деятелем, примером для подражания и восхищения. Ее рейтинг очень высок и продолжает расти.

С 1995 года Мехрибан Алиева занимает пост президента в созданном по ее инициативе Фонде куль-

туры Азербайджана, отстаивает интересы народа. С целью более широкой пропаганды азербайджанской культуры в 1996 году Мехрибан Алиевой был учрежден журнал «Азербайджан – Ирс», издающийся на азербайджанском, русском, английском языках. В 2002 году Мехрибан Алиева была избрана президентом Федерации гимнастики Азербайджана.

Сегодня вопросами сближения культур и цивилизаций успешно занимается Фонд Гейдара Алиева, созданный с целью популяризации богатого наследия азербайджанского народа, а также в целях поддержки и пропаганды культуры и искусства. Руководит этим фондом супруга нынешнего президента Азербайджанской Республики Ильхама Алиева, депутат Милли Меджлиса Мехрибан Алиева, которая является послом доброй воли двух международных организаций — ЮНЕСКО и ИСЕСКО. Проекты Фонда охватывают такие направления, как развитие науки, образования, культуры, здравоохранения, спорта, формирование молодого поколения, доведение до мировой общественности истины об Азербайджане. Фонд Гейдара Алиева поддерживает проекты, служащие пропаганде в мире культурного наследия азербайджанского народа, а также повышающие эффективность культурно-духовной интеграции между народами.

Примечательно то, что ЮНЕСКО в своих средствах массовой информации широко освещает многогранную деятельность Фонда Гейдара Алиева и его президента, посла доброй воли Мехрибан Алиевой, а также рассказывает о реализуемых проектах и их значении, о мероприятиях, посвященных Азербайджану, богатой культуре и истории этой страны. Таким образом, Фонд Гейдара Алиева с самого начала своей деятельности замечателен реальными результатами осуществляемой работы [5].

В рамках межкультурного диалога Фонд Гейдара Алиева проводит всевозможные мероприятия, посвященные Дням культуры других стран. Так, важным событием в культурной жизни Азербайджана стала выставка французского искусства «Жемчужины Франции». Она проходила в Азербайджанском национальном музее искусств по инициативе и при поддержке Фонда Гейдара Алиева, а также Объединения национальных музеев Франции.

Анализируя жизнь и деятельность первой леди Азербайджана, мы определили пять основных качеств истинных леди.

1. **Благородство.** Благородная женщина дипломатична и воспитана, умеет любую ситуацию принять с достоинством, стремится понять и простить, рассудить и поступить мудро. Она живет ради других, готова отдавать больше, чем у нее попросят, причем бескорыстно с пользой для страны и общества.

2. **Целеустремленность, тактичность и демократичность.** Первая леди обязана соответствовать правилам этикета, быть демократичной, но, в то же время, держать уважительную дистанцию. Она уравновешена и тактична, с каждым говорит тепло и дружелюбно. Принцип истинных леди, способный обезоружить без лишнего слов и действий: этот мир – зеркало, уважая общество и окружение, она вызывает восхищение, соответственно растет рейтинг страны и Президента.

3. **Дисциплина и образование.** Невозможно быть требовательной в том, чего не можешь исполнить

сама. Первая леди никогда не позволит себе задержаться на встречу более, чем на 15 минут, однако она и сама не станет ждать, это непозволительно. Первая леди отвечает за свои слова и знает, что даже в пустой комнате есть «глаза и уши». Безупречное поведение первой леди подразумевает не только знание манер и этикета, но и тактичность по отношению к другим. Она не допустит, чтобы кто-то нервничал по мелочам только потому, что у нее меняется настроение и она Первая леди.

4. Внешность и обаяние – это козырные карты первой леди.

Спорт, здоровый образ жизни и позитивное мышление как дань уважения к окружающим. Она скромна и роскошна одновременно, балансируя между женственностью и сдержанностью. Вкус – вот критерии леди. Так же первая леди умеет расположить к себе без слов, впечатлить взглядом, выражением лица, великолепной осанкой. Стиль в одежде первой леди мы характеризуем как «спокойная классика». Госпожа Мехрибан всегда выбирает беспроигрышный вариант. Ораторские способности важны: ее манера речи – грамотная, внятная, хорошо поставлен голос.

5. Работа над собой и общение с прессой. Публичная дипломатия как пример для подражания, а не самолюбование. Популярность в СМИ – это обязанность и повседневный труд. В ее поведении нет пассивности и апатии – леди всегда интересуется тем, что происходит вокруг. Это может быть помощь детям, благотворительность, участие в жизни близких и тех, кому нужна помощь. Она сердечно чтит традиции и относится с уважением к обществу. Ее деятельность охватывает все сферы жизни страны. По-женски опекает спорт, культуру, искусство... И это не роль, это не игра – это ее истинное лицо [6].

В каждой стране Первая леди государства – это наиболее загадочная личность. Это не просто жена лидера, при определенных обстоятельствах, она может уверенно занять одно с ведущих мест в политической жизни государства, стать воплощением девичье-женской, детской его половины и образцом для подражания, эталоном женственности и красоты, мудрой правительницей и покровительницей всех граждан. Соответствие статусу зависит от желания самой леди, ее стремлений, ума и, несомненно, команды профессионалов-имиджмейкеров.

Женщина в политике – это прежде всего чиновник, а уже потом женщина [7]. Имидж, созданный профессионалами, маскирует личные качества, информируя только о социально значимых качествах первой леди, удовлетворяя ожидания широкой аудитории: обязанность, верность принципам, сила воли, женственность и порядочность, служение государству и обществу. В XXI веке СМИ – это наиболее эффективный инструмент формирования государственного имиджа.

Литература.

1. Имидж [электронный ресурс] // Википедия. – режим доступа: <http://uk.wikipedia.org/wiki/>.
2. Бинитон М. [электронный ресурс] // Тыждень : журн., / Майкл Бинион, Тыждень. – К. : 2013, 17 фев. – Режим доступа – <http://tyzhden.ua/World/72422>.
3. Суфийская мудрость //Оберег [электронный ресурс] <http://oberig.ucoz.net/forum/2-2-2>.

4. Почепцов Г. Г. Профессия: имиджмейкер / Г. Г. Почепцов. — 2-е изд., испр. и доп. — СПб. : Алетей, 2001. — С. 256.

5. Гулиев А. Д., электронный ресурс Азербайджанское государственное информационное агентство 06.06.2015 г. // День национального спасения и пробуждения//, режим доступа <http://azertag.az/ru/xeber/861396>.

6. Чекалюк В.В. научн. жур-л. электронный ресурс Релга №12 (300), 05.10.2015 г. // Формирование государственного имиджа в лице первой леди //режим доступа <http://www.relga.ru/Environ/WebObjects/tgu-www.woa/wa/Main?textid=4367&level1=main&level2=articles>.

7. Пашенко Е.В. Мадлен Олбрайт - Политический портрет, - МГУ, Москва 2007, режим доступа http://www.worldpolit.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=71&Itemid=63.

Оксана Дивущак

аспірант кафедри європейської інтеграції ОРІДУ НАДУ Президентів України

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ В УКРАЇНІ

Вивчено рівень обізнаності населення з торгівлею людьми та оцінку сприйняття проблеми, здійснено аналіз Закону України «Про протидію торгівлі людьми» та Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року у контексті їх наповнення заходами інформаційного характеру, засобами зниження рівня вразливості населення. З'ясовано причини торгівлі людьми, розглянуто стан проблеми та можливі шляхи попередження в Україні. Досліджено вплив поінформованості громадян на поширення проблеми, визначені основні групи ризику. Запропоновано теоретичні підходи щодо подолання шляхом превентивної роботи та ефективної комунікації з населенням.

Ключові слова: торгівля людьми, протидія торгівлі людьми, інформаційна кампанія, державна політика.

Oksana Dyvushchak

PhD student of the European integration Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine

PUBLIC POLICY INFORMATION SUPPORT IN COMBATING HUMAN TRAFFICKING IN UKRAINE

The UN crime-fighting office announced that 2.4 million people across the globe are victims of human trafficking at any one time, and 80 percent of them are being exploited as sexual slaves.

Learning about human trafficking, the forms of existing slavery, and the efforts to combat trafficking are vital first steps in the anti-trafficking movement. Next, inform others: family, children, parents, friends, and co-workers.

Society called on civil society, the private sector and the media to step up efforts to bring an end to human trafficking, calling it «an appalling form of human rights abuse».

Whether the government of the country has adopted measures to prevent severe forms of trafficking in persons, such as measures to inform and educate the public, including potential victims, about the causes and consequences of severe forms of trafficking in persons.

The article aims of the level of awareness of population with combating trafficking, the analysis of the Law of Ukraine «On combating trafficking in human beings», State social program of combating trafficking to 2015 year to in the context of their filling by the events of informative character, included with the aim of warning of combating trafficking, decline of level of vulnerability of population, overcoming. Found out reasons of trafficking and possible ways of combating considered in Ukraine. Certained the influence of awareness of citizens on distribution of problem, found out basic high-risk groups. Recommended theoretical approaches in relation to combating trafficking by preventive work and effective communication with a citizens.

The purpose of issue is to work toward the prevention of human trafficking, the protection of women and children who are at risk of becoming trafficking victims, and the development and strengthening of communities.

Trafficking in persons is not limited to the sex industry. This growing transnational crime also includes forced labor and involves significant violations of labor, public health, and human rights standards worldwide.

Agencies shall review their internal structures, personnel requirements, capabilities, information systems, professional education programs, training procedures, legislative authorities, and budgets to accommodate the provisions of this problem. Trafficking of persons is an evil requiring concerted and vigorous action by countries of origin, transit or destination, and by international organizations.

To define problems and analyze approaches of human trafficking were used national Ukrainian laws, scientific works, training materials and exit-polls.

Results reviewed that the issue with information of state policy to combat human trafficking in Ukraine highlighted enough. Tasks of this issue:

- to study the development of awareness campaigns and information campaigns;
- to identify communication measures of national combating trafficking policy planned for the prevention of this phenomenon;
- to generate recommendations for further improvement of the actions in combating trafficking in persons.

Negative role of human trafficking in Ukraine continues to play an insufficient awareness of Ukrainian citizens at this problem.

Non-governmental organizations play an important role in the fight against human trafficking: they have a certain autonomy and have experience of public involvement. Public attention – the key to success of the movement against human trafficking. All NGOs have one goal: to terminate human trafficking. Only through cooperation in this area in complex may solve the problem.

Results of the study of the International Organization for Migration in Ukraine showed us that 92% persons heard about the situation about forms of human trafficking, often only about sexual slavery, less heard about the labor slavery (82%) and even less – about using children (74%) and illegal adoption of children for their further exploitation (67%).

This degradation isn't limited to any social or economic class, religion, country, race, ethnicity, sex, gender, or age. Anyone can potentially fall prey. According to the exit-polls, which were covered 2500 persons from 14 to 65 years old who presented

© Дивущак О. О., 2016.

six regions of Ukraine (West, Center, Kyiv-city, North, East, South) and that meet the following clusters: the information that should be disseminated to prevent trafficking people; risk groups; the most effective channels of communication.

The President, acting through ministers, shall establish and carry out programs to increase public awareness, particularly among potential victims of trafficking, of the dangers of trafficking and the protections that are available for victims of trafficking.

Recipients must imagined reality of human trafficking situations in their own lives. Being aware of the dangers can save lives, including your own.

Keywords: human trafficking, combating human trafficking, communication company, state policy against human trafficking.

Оксана Дивущак

аспирант кафедри європейської інтеграції

ОРИГУ НАГУ при Президенте України

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТОРГОВЛЕ ЛЮДЬМИ

Изучен уровень осведомленности населения о торговле людьми и оценка восприятия проблемы торговли людьми, проведен анализ Закона Украины «О противодействии торговле людьми», Государственной целевой социальной программы противодействия торговле людьми на период до 2015 года в контексте их наполненности мероприятиями и заданиями информационного характера, средствами снижения уровня уязвимости населения. Выяснены причины торговли людьми, рассмотрено состояние проблемы и возможные пути предупреждения в Украине. Исследовано влияние осведомленности граждан на распространение проблемы, определены основные группы риска. Предложены теоретические подходы относительно преодоления путем превентивной работы и эффективной коммуникации с населением.

Ключевые слова: торговля людьми, противодействие торговле людьми, информационная кампания, государственная политика.

Постановка проблеми

✎ Особи, які постраждали від торгівлі людьми, платять жакливу ціну – фізичні й психологічні травми, захворювання, втрата зв'язків з близькими і рідними, емоційні травми, наркозалежність, СНІД, соціальна дезадаптованість та життєва дезорієнтація. Відповідно, торгівля людьми – грубе порушення прав людини, яке призводить до соціального руйнування особи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

✎ Проблема протидії торгівлі людьми в Україні активно досліджували такі вчені, як К. Левченко, О. Бандурка, О. Литвинов, А. Орлеан, Б. Лизогуб, В. Підгородинський, О. Святун та інші [1]. Історію становлення та розвитку міжнародної системи протидії торгівлі людьми та проблеми боротьби із цим транснаціональним злочином вивчали у своїх працях С. Бородін, Л. Галенська, С. Гогель, В. Дерюжинський, Г. Ігнатенко, І. Карпець, В. Кудрявцев, І. Лукашук, Є. Ляхов, А. Наумов, В. Панов, Ю. Решетов та інші [3].

При визначенні проблеми й аналізу існуючих підходів щодо її вирішення були використані закони України, наукова та довідкова література, роботи провідних вітчизняних та зарубіжних вчених, методичні матеріали, періодичні видання України та дані соціологічних досліджень.

✎ Вивчення зарубіжного і вітчизняного досвіду з проблематики торгівлі людьми в Україні дозволяє позначити перспективні наукові й методичні розробки в цій сфері. Результати проаналізованих вище наукових праць дають підстави стверджувати, що питання інформаційного забезпечення державної політики протидії торгівлі людьми в Україні висвітлені недостатньо.

Враховуючи це, метою статті є комплексний аналіз засобів інформаційного забезпечення державної політики протидії торгівлі людьми в Україні.

Досягнення сформульованої мети дослідження зумовило розв'язання наступних завдань:

- вивчити питання розробки інформаційних кампаній та інформаційного забезпечення супроводження Закону України «Про протидію торгівлі людьми»;
- визначити комунікативні заходи державної політики протидії торгівлі людьми, які здійснюються (планується здійснити) з метою попередження цього явища;
- сформулювати рекомендації щодо подальшого удосконалення дій відповідальних органів у сфері формування державної політики протидії торгівлі людьми та проведення інформаційних кампаній з цієї проблематики.

Таким чином, об'єктом дослідження виступає державна політика протидії торгівлі людьми в Україні, а предметом – інформаційне забезпечення цієї політики.

✎ Боротьба з торгівлею людьми була і залишається серед пріоритетів українського уряду та є одним з найважливіших завдань спеціально уповноважених органів. Новим викликом для України стало поширення таких ганебних явищ, як торгівля дітьми, залучення їх до проституції та порнографії.

В Україні серед внутрішніх та зовнішніх причин поширення торгівлі людьми спостерігаються позитивні зрушення. Абсолютно зрозуміло, що ліквідувати глобальні чинники цієї проблеми складно, практично неможливо. Але потрібно їх вивчати, розуміти, і враховувати в діяльності з протидії торгівлі людьми, обмежувати їх вплив.

Виклад основного матеріалу

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Безпосереднє спілкування з особами, що бажають їхати працювати за кордон, і з тими, хто повернувся звідти, свідчить, що негативну роль у поширенні торгівлі людьми в Україні продовжує відігравати недостатня поінформованість українських громадян щодо проблеми торгівлі людьми, її видів, можливостей працевлаштування за кордоном, про наслідки нелегального перебування в інших країнах тощо.

Серед чинників, які ускладнюють ситуацію в Україні, можна відзначити той факт, що молоді люди не бачать перспектив для життя та реалізації себе в українському суспільстві; батьки не бачать перспектив для своїх дітей; вища освіта не стає запорукою забезпеченого життя, а виїзд за кордон розглядається як умова не тільки вирішення тимчасових фінансових проблем родини, але й як стратегія життєвого шляху для молодого покоління.

Останнім часом Україна зробила великий крок вперед на шляху до забезпечення захисту прав і свобод людини, зокрема щодо протидії торгівлі людьми. Головним досягненням України в цій сфері стало прийняття Закону України «Про протидію торгівлі людьми» [2] та відповідних механізмів його реалізації (Порядок встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми [7], Порядок виплати одноразової матеріальної допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми [5], Порядок взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми [6]).

Одним із напрямків державної політики у сфері протидії торгівлі людьми, зазначеним в Законі, є попередження торгівлі людьми шляхом підвищення рівня обізнаності населення, превентивної роботи, зниження рівня вразливості населення та подолання попиту.

Так, стаття 10 згаданого Закону визначає наступні завдання у сфері попередження торгівлі людьми:

- 1) дослідження стану, причин і передумов поширення явища торгівлі людьми;
- 2) підвищення рівня обізнаності населення про причини та наслідки торгівлі людьми шляхом проведення інформаційних кампаній протидії торгівлі людьми серед населення, у тому числі серед дітей;
- 3) забезпечення регулювання процесів зовнішньої та внутрішньої трудової міграції [2].

Стаття 26 цього ж Закону з питань громадського контролю за виконанням законів у сфері протидії торгівлі людьми окреслила, що громадські організації, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни під час здійснення контролю у сфері протидії торгівлі людьми мають право:

- 1) надавати інформацію щодо порушення законодавства у сфері протидії торгівлі людьми та про виявлені факти торгівлі людьми і захисту осіб, які постраждали від торгівлі людьми;
- 2) здійснювати моніторинг стану протидії торгівлі людьми та захисту осіб, які постраждали від торгівлі людьми;
- 3) співпрацювати із суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми;
- 4) інформувати населення з питань протидії торгівлі людьми.

З метою створення умов для протидії торгівлі людьми та пов'язаній з нею злочинній діяльності Кабінет Міністрів України постановою затвердив Державну цільову соціальну програму протидії торгівлі людьми на період до 2015 року [4], та 7 жовтня 2015 року схвалив Концепцію Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року (далі – Програма) [8].

Планом заходів з виконання Програми визначено завдання щодо підвищення рівня обізнаності населення у сфері протидії торгівлі людьми, її первинної профілактики, зокрема:

- проведення опитування з метою визначення рівня обізнаності різних груп населення з питань торгівлі людьми;
- підвищення рівня обізнаності населення щодо сучасних проявів торгівлі людьми, а також засобів і методів, що використовуються торговцями людьми (вироблення та розповсюдження соціальної реклами, виготовлення буклетів, плакатів тощо);
- залучення молоді до проведення інформаційних і культурно-просвітницьких заходів;
- проведення інформаційно-роз'яснювальної та просвітницької роботи у сфері трудової міграції;
- проведення інформаційних кампаній з питань зайнятості в Україні та за кордоном, безпечної і регульованої трудової міграції, прав працівників – мігрантів;
- проведення за участю дітей, учнівської та студентської молоді і їх батьків профілактичних та просвітницьких заходів щодо протидії торгівлі людьми (з особами, що є батьками та опікунами; з особами, залученими до найгірших форм праці, зокрема з тими, що надають платні сексуальні послуги; з особами, які мають намір здійснити працевлаштування за кордоном; з безробітними особами; з громадянами іноземних держав, особами без громадянства, у тому числі тими, що звернулися до державних органів України з метою отримання статусу біженця) [4].

Наказом Державного комітету телебачення і радіомовлення України від 13 червня 2012 № 159 «Про реалізацію Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року» були визначені такі завдання:

- сприяти висвітленню державними телерадіоорганізаціями питань, пов'язаних із зайнятістю населення в Україні та за кордоном, безпечною і регульованою трудовою міграцією, правами працівників-мігрантів; особливостями працевлаштування на роботу за кордоном, ризиками трудової міграції, особливостями міграційного законодавства країн-реципієнтів; обізнаністю населення щодо сучасних проявів торгівлі людьми, а також засобів і методів, що використовуються торговцями людьми;
- сприяти залученню до проведення роз'яснювальної роботи щодо державної політики у сфері протидії торгівлі людьми державних та комунальних друкованих засобів масової інформації [5].

У цьому напрямку також визначені повноваження Центрів соціальних служб для сім'ї, дітей і молоді (далі – Центри), працюють міжнародні й національні громадські організації. Регулярно проводяться різноманітні заходи з відвертання торгівлі людьми (просвітницькі лекції, бесіди, тренінги як з дорослим населенням, так і з школярами та студентами). Надається юридична

допомога потенційним жертвам торгівлі людьми, а також психологічна допомога – потерпілим.

Так, Центри мають здійснювати:

- виявлення та облік осіб, які постраждали від торгівлі людьми;
- надання інформації, консультацій, юридичних, медичних, психологічних послуг;
- заходи щодо визначення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми;
- допомогу в працевлаштуванні та оформленні документів;
- формування навичок долати труднощі;
- реабілітацію та реінтеграцію;
- сприяння в розв'язанні житлово-побутових проблем;
- забезпечення тимчасовим житлом через заклади соціального обслуговування.

І ця їх діяльність також потребує інформаційного забезпечення та ширшої поінформованості й обізнаності.

Важливим є відкриття і робота «гарячих» телефонних ліній з питань, що можуть виникати у потенційних жертв та постраждалих осіб. В Україні діє національна безкоштовна «гаряча» лінія та телефони, за якими допомагають міжнародні громадські організації та фонди, довідки органів влади з питань працевлаштування і виїзду за кордон.

Основна мета встановлення «гарячої лінії довіри» полягає в створенні можливостей безпосередніх контактів з реальними і потенційними жертвами торгівлі людьми. По «гарячій лінії» можна отримати адресну інформацію про візові правила, про можливі наслідки нелегального працевлаштування, шляхи легального працевлаштування, основні принципи законодавства різних країн про нелегальних емігрантів, номери телефонів громадських організацій за кордоном та номери телефонів українських посольств і консульств [6].

Нерідко консультанти «гарячих» ліній ідентифікують постраждалих та перенаправляють їх для отримання допомоги.

В Україні функціонують також гарячі лінії Міжнародної організації з міграції, Міжнародного жіночого правозахисного центру «Ла Страда-Україна», Контакт-центру Міністерства закордонних справ України, Міністерства внутрішніх справ України, Інтерполу, Державної прикордонної служби України «Довіра».

Державною службою зайнятості України постійно проводиться робота із направлення осіб на професійне навчання, що сприяє зменшенню безробіття та підвищенню кваліфікації населення. Після професійного навчання рівень працевлаштованих безробітних з кожним роком збільшується. Веб-портал Державної служби зайнятості (www.dcz.go.ua) став найбільш відвідуваним урядовим Інтернет-ресурсом. На ньому представлено перелік популярних українських і закордонних Інтернет-сайтів з пошуку роботи, інформацію про ринки праці різних країн, про двосторонні угоди щодо працевлаштування та соціального захисту трудових мігрантів.

Неурядові організації відіграють життєво важливу роль в боротьбі з торгівлею людьми: вони мають певну автономію і володіють досвідом залучення громадськості до цього питання, добиваються змін в політиці місцевої влади і турботи з їх боку про осіб, які постраж-

дали від торгівлі людьми. Увага громадськості — ключ до успіху руху проти торгівлі людьми. Незважаючи на відмінності в стратегії та ідеології, у всіх неурядових організацій одна мета: покласти край торгівлі людьми. Лише шляхом співпраці в сферах політики, законодавства і надання безпосередньої допомоги потерпілим можливо комплексно і стабільно вирішити проблему цього кричущого порушення прав людини.

Результати дослідження Представництва Міжнародної організації з міграції в Україні [7] показали, що серед форм торгівлі людьми найчастіше українці чули про ситуації продажу чи втягнення людей у сексуальне рабство (92%), дещо рідше чули про продаж та втягнення в трудове рабство (82%) і ще рідше – про продаж, передачу чи втягнення дітей до примусового заняття жебрацтвом, використання в порнобізнесі, інших комерційних цілях (74%) та незаконне усиновлення дітей для їх подальшої експлуатації (67%). При цьому слід зазначити, що мешканці Центру, Півночі та Заходу, тобто регіонів із більшою частково уразливих груп, частіше чули про різні форми торгівлі людьми, аніж мешканці Сходу та Півдня. Даним дослідженням було охоплено 2500 респондентів різної статі віком від 14 до 65 років, які представили шість макрорегіонів України (Захід, Центр, Київ, Північ, Схід, Південь) і які відповідали на такі блоки питань: про інформацію, яку слід поширювати для запобігання торгівлі людьми; про категорії населення, серед якого найбільш доцільно поширювати цю інформацію; про найбільш ефективні канали комунікації.

Крім того, більшість населення знає, що ситуації торгівлі людьми можуть трапитись з українцями як в Україні, так і за кордоном, однак близько 20% серед тих, хто чув про ту чи іншу форму торгівлі людьми, помилково вважають, що такі ситуації переважно трапляються за кордоном. Близько третини населення не вірить у те, що люди старше 45 років можуть стати жертвами торгівлі людьми.

Особливо слід звернути увагу на те, що за результатами дослідження виявлено, що для більшості людей знання про торгівлю людьми є суто теоретичними, і вони не прикладають їх до обставин власного життя.

Зокрема, 70% населення повністю виключає можливість потрапляння у ситуацію торгівлі людьми. 67% людей з досвідом зовнішньої та/або внутрішньої трудової міграції повністю виключає можливість потрапляння у ситуацію торгівлі людьми. До того ж, ті, хто заперечує можливість потрапляння в ситуацію торгівлі людьми («це однозначно ніколи зі мною не трапиться») більш схильні до ризикованої поведінки, аніж ті, хто допускає таку можливість («ймовірно це може статися зі мною» або «важко сказати») [7].

Слід також відзначити, що колишні мігранти більш схильні до ризикованої поведінки, ніж ті, хто не має досвіду трудової міграції. Важливість інформаційної роботи серед колишніх мігрантів доповнюється тим фактом, що вони своїм прикладом і розповідями про успішні поїздки втягують у ризиковані практики інших людей без відповідного досвіду.

Все це означає, що найбільший вплив на наміри щодо ризикованої поведінки матиме комунікація близькості, реальності ситуацій торгівлі людьми. Саме тому необхідно інформувати про те, що жертвами цих ситуацій стають не маргінальні верстви населення, а

звичайні, досвідчені люди, котрих у відповідні ситуації втягують люди, яким довіряють.

Крім того, 25% населення не вірять у допомогу жодної організації і вважають, що при потрапленні у ситуацію торгівлі людьми можна розраховувати тільки на себе або родичів та друзів (люди з досвідом зовнішньої та/або внутрішньої міграції найчастіше не вірять у будь-яку допомогу – 35%) [7].

Висновки. Підсумовуючи викладене, слід наголосити: той факт, що рівень обізнаності населення з різними формами, причинами та способами захисту від торгівлі людьми, як з'ясувалось, не впливає на наміри щодо ризикованої поведінки, не означає, що поширення відповідної інформації є даремним.

Це означає лише, що відповідну інформацію слід поширювати таким чином, щоб реципієнти уявляли собі реальність ситуацій торгівлі людьми у власному житті.

Насамперед необхідно інформувати, що жертвою торгівлі людьми може стати кожна людина в досить звичайних життєвих обставинах: досвідчені мігранти, чоловіки та жінки, молоді та старі тощо. Також варто наголошувати на тому, що втягують жертв у відповідні ситуації переважно особи, яким довіряють (близькі люди, друзі, колеги та роботодавці тощо). Поки люди не усвідомлюють особисту загрозу торгівлі людьми, вони не враховуватимуть цей ризик у своїй поведінці.

Крім того, відповідно до виявлених пробілів в обізнаності населення рекомендується більше інформувати про: трудове рабство, жертвою якого можуть стати людина будь-якої статі та віку, торгівлю дітьми, внутрішню торгівлю людьми та обставини потрапляння у відповідні ситуації (зокрема, про небезпеку нелегального працевлаштування в різних сферах), реальні випадки допомоги від Міжнародної організації з міграції та подібних організацій.

Щодо каналів комунікації рекомендується насамперед використовувати телебачення та Інтернет. На телебаченні та радіо доцільно було б транслювати, наприклад, соціальний ролик щодо реальності загрози торгівлі людьми, а через пресу та Інтернет – давати конкретні поради.

В контексті реалізації державної політики протидії торгівлі людьми в Україні необхідно враховувати, що довіра до інформаційного повідомлення є вищою, коли його джерелом виступають представники правоохоронних органів, церкви, органів державної влади національного та місцевого рівня, українських громадських організацій.

Оскільки програмним документом та пов'язаними нормативно-правовими актами з питань протидії торгівлі людьми на сьогодні не визначено направленості інформаційних кампаній та механізмів впровадження заходів з підвищення рівня обізнаності населення з питань торгівлі людьми, відповідальним органам доцільно рекомендувати наступне:

- підтримувати медіа та інформаційні проекти з протидії торгівлі людьми;
- розширювати діяльність гарячих телефонних ліній та телефонів довіри;
- проводити інформаційно-роз'яснювальну роботу серед найбільш уразливих категорій населення з питань торгівлі людьми, інформувати також громадськість через Інтернет;

- вивчати дослідження та результати роботи міжнародних організацій та проектів, які протидіють торгівлі людьми, та сприяти відповідним досягненням в Україні;
- залучати до допомоги та поширення інформації про протидію торгівлі людьми і можливості отримання допомоги служби безоплатної правової допомоги;
- здійснювати постійний моніторинг роботи у цьому напрямку місцевих органів виконавчої влади.

Література.

1. Дядюра К.О. Засоби протидії торгівлі людьми: міжнародно-правовий досвід [Електронний ресурс] / К.О. Дядюра – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07dkompd.pdf>.
2. Закон України «Про протидію торгівлі людьми» / Верховна Рада України; Закон від 20 вересня 2011 року № 3739-VI. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3739-17/print1321276180585220>.
3. Костючек М. Ф. Торгівля дітьми як соціально-педагогічна проблема: / М.Ф.Костючек : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://alma-mater.inpu.edu.ua/magazines/elect_v/ NN12/10kmfysp.pdf.
4. Про затвердження Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року / Кабінет Міністрів України; Постанова, Програма від 21 березня 2012 року № 350 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/350-2012-%D0%BF>.
5. Про затвердження Порядку виплати одноразової матеріальної допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми / Кабінет Міністрів України; Постанова, Порядок від 25 липня 2012 року № 660 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/660-2012-%D0%BF>.
6. Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми/ Кабінет Міністрів України; Постанова, Порядок від 22 серпня 2012 року № 783 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/783-2012-%D0%BF>.
7. Про затвердження Порядку встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми / Кабінет Міністрів України; Постанова, Порядок від 23 травня 2012 року № 417 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/417-2012-%D0%BF>.
8. Про схвалення Концепції Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року / Кабінет Міністрів України; Розпорядження, Концепція від 7 жовтня 2015 року № 1053-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1053-2015-%D1%80.9>. Про реалізацію Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року / Державний комітет телебачення і радіомовлення України; наказ від 13 червня 2012 року № 159. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN75311.html.
10. Ємельянова Г.Н. Торговля людьми как социальная проблема / Г.Н. Ємельянова. // Региональные проблемы социальной работы: материалы научно-прак-

тичної конференції Харківського інституту екології та соціального захисту : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ecosoc.kharkov.ua/publ/6-1-0-6>.

11. GfK for IOM. Короткий звіт дослідження рівня обізнаності з явищем торгівлі людьми. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://iom.org.ua/ua/pdf/Summary_trafficking_GfK_final_UKR.pdf.

Наталя Зелінська

доцент кафедри управління освітніми закладами та державної служби
Державного закладу «Південноукраїнський національний педагогічний університет
імені К.Д.Ушинського», к.держ.упр.

АСПЕКТИ КОМПЛЕКСНОГО ВЗАЄМОВПЛИВУ СКЛАДОВИХ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УПОРЯДКУВАННЯМ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті розглянуто проблеми реформування адміністративно-територіального устрою України на регіональному рівні, враховуючи історичний досвід проведення упорядкування в цій сфері. Визначено аспекти комплексного взаємовпливу політичної та правової складових механізму державного управління упорядкуванням адміністративно-територіального устрою на регіональному рівні.

Ключові слова: реформа, адміністративно-територіальний устрій, децентралізація, механізм державного управління упорядкуванням адміністративно-територіального устрою.

Natalia Zelinska

Associate Professor, Administration of Educational Institutions and Civil Service Department,
South Ukrainian National Pedagogical University named after K. D. Ushynski,
PhD in Public Administration

ASPECTS OF COMPLEX INTERINFLUENCE OF THE COMPONENTS OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISM OF UKRAINIAN ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL DIVISION ARRANGEMENT AT THE REGIONAL LEVEL

Introduction. One of the most important components of the efficient public administration is administrative and territorial structure of a country. Current problems in Ukraine (total corruption, non-professionalism, external aggression, crisis, etc.) require search for practical mechanisms of administrative and territorial division at different levels.

Originality. The phenomenon of complex interinfluence of political and legal components of the mechanism of public administration of administrative and territorial division arrangement at the regional level has been understudied.

Purpose. Basing on the author's approach to the mechanism of public administration of administrative and territorial division arrangement, the paper is aimed at reviewing the impact of the mechanism's components on the development of the above mentioned division in Ukraine at different levels in the past, its influence on present-day arrangement; to predict possible consequences in the nearest future.

Results. In the process of reforming administrative and territorial division of Ukraine and its regions it is necessary to take into account the factors according to which the formation of the national policy in this sphere is based on neglecting the past experience. Such an approach to the national policy can cause both constant mistakes in the reforming process and destabilization in the country.

According to the author's vision of a political component of the mechanism of public administration of Ukrainian administrative and territorial division arrangement at the regional level (goal setting – decision making – political will to comply with the decision – methods used in this process), its impact within a historical context and nowadays has been analyzed. It has been determined that at present there is a necessity for changes in the content of every element of this mechanism's structure taking into account the principles of democratic society formation, improving the existing legal framework for implementing reforms.

A legal component of the mechanism of Ukrainian administrative and territorial division arrangement has the following structure: current legal framework; draft statutory instruments; methods of affirming statutory instruments in this sphere. A number of current regulatory acts and projects on implementing reforms in the sphere of Ukrainian administrative and territorial division have been reviewed.

It has been determined that implementation of statutory instruments on reforming administrative and territorial division and control over it should, first of all, be preceded by the improvement of public authorities in the sphere. All the components of the mechanism of public administration of Ukrainian administrative and territorial division arrangement at the regional level should operate in an interrelated and integrated way.

Conclusion. With the aim of improving administrative and territorial division arrangement at the regional level it is reasonable to review the latest reforms in the sphere with the account of historical experience, current legislation and draft amendments to laws and Constitution of Ukraine; to develop the criteria of reforms efficiency; to carry out continuous monitoring and preliminary evaluation of possible consequences of the implemented changes at the levels of a community, district, region and the state in general.

Keywords: reform, administrative and territorial division, decentralization, mechanism of public administration of Ukrainian administrative and territorial division arrangement.

Наталья Зелинская

доцент кафедры управления образовательными заведениями и государственной службы Государственного заведения «Южноукраинский национальный педагогический университет имени К.Д.Ушинского», кандидат наук с государственного управления

АСПЕКТЫ КОМПЛЕКСНОГО ВЛИЯНИЯ СОСТАВЛЯЮЩИХ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ УПОРЯДОЧЕНИЕМ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА УКРАИНЫ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

В статье рассмотрены проблемы реформирования административно-территориального устройства Украины на региональном уровне, учитывая исторический опыт проведения упорядочения в этой сфере. Определены аспекты комплексного взаимодействия политической и правовой составляющих механизма государственного управления упорядочением административно-территориального устройства на региональном уровне.

Ключевые слова: реформа, административно-территориальное устройство, децентрализация, механизм государственного управления упорядочением административно-территориального устройства.

Постановка проблеми

✦ Україна перманентно перебуває в стані реформування. Кожен новий уряд, президент проголошує курс на реформи в різних галузях – освіті, економіці, медицині тощо, орієнтовані на європейські цінності. Будь-яка політична сила, прийшовши до влади, розуміє, що для її утримання потрібні дієві механізми. Тому політика очільників держави спрямована на створення умов для ефективного функціонування органів влади різних рівнів. Одним з головних складових такого функціонального управління є адміністративно-територіальний устрій (далі – АТУ) країни. І якою б складною ситуація в країні не була, влада розуміє, що для його оптимізації необхідно докласти максимум зусиль. Проте, сучасні події в Україні як прожектором висвітлюють все нові й нові прогалини в державному управлінні на всіх рівнях і в усіх галузях: тотальна корупція, непрофесіоналізм, бажання майже без змін екстраполювати зарубіжний досвід на вітчизняних теренах, прийняття невизначених рішень, ігнорування громадської думки тощо. Зазначені виклики притаманні й проведенню реформ в адміністративно-територіальному устрої. Хоча зміни в цій сфері потребують чи не найбільш визначених рішень, адже практично стосуються всіх галузей діяльності державних органів влади, місцевого самоврядування, громадськості тощо.

✦ Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні науковці багато уваги приділяють питанням впровадження зарубіжного досвіду децентралізації державного управління та місцевого самоврядування, формуванню правових, фінансових, політичних та інших принципів і механізмів АТУ, теоретико-методологічним та історичним засадам його формування (Харитончук М., Мяловицька Н., Камінська І., Сторожук І., Матвієнко А., Панова В., Кукарцев О., Іжа М., Кучабський О., Дробот І., Мамонова В., Сметанін Р., Павлович-Сенета Я., Бібік В., Чернюк О., Телешун С., Грищенко І., Молодцов О., Верменич Я., Андрощук О. та ін.); а також проблемам та викликам реформування в цій сфері (Сорокіна Н., Саханенко С., Павлюк А., Верховод Б., Куйбіда В., Павленко В., Ткачук А., Ганущак Ю. та ін.).

✦ Проте, не зважаючи на значний доробок дослідників в галузі реформування АТУ, майже за-

лишається поза увагою науковців та практиків аспект комплексного взаємовпливу політичної та правової складових механізму державного управління упорядкуванням АТУ на регіональному рівні.

✦ Метою статті є на основі авторського підходу до механізму державного управління упорядкуванням АТУ (як взаємозалежності трьох складових політичної, правової та організаційної) проаналізувати їх дію на становлення АТУ України на різних рівнях в минулому, вплив на упорядкування в сучасних умовах та спрогнозувати можливі наслідки такого упорядкування в найближчому майбутньому.

✦ АТУ держави є його основою, тому до прийняття рішення з приводу його реформування необхідно ставитися особливо виважено, взявши за основу всебічне обґрунтування методологічних і практичних питань, врахувавши весь комплекс умов і чинників економічного, соціального, міжнаціонального, суспільно-політичного характеру змін, а також якомога точніше визначити перспективи розвитку як держави в цілому, так і окремих територій, адміністративно-територіальних одиниць.

Крім того, при реформуванні АТУ України та її регіонів потрібно враховувати, та по можливості нейтралізувати чинники, згідно з якими формування державної політики в цій сфері здійснюється на засадах повного неприйняття уроків минулого (наприклад, створення будь-яких автономій, бездумне укрупнення та розукрупнення адміністративно-територіальних одиниць тощо). Така позиція в державному управлінні може зумовлювати не тільки постійні прорахунки в процесі реформування, а й стати чинником дестабілізації в країні. Тому в державному управлінні застосування механізму упорядкування АТУ на регіональному рівні має проходити з врахуванням історичних засад його побудови, а не лише опираючись на зарубіжний досвід.

Беручи до уваги, що політична складова механізму державного управління упорядкуванням АТУ України на регіональному має наступну структуру: визначення мети – прийняття рішення – політична воля щодо виконання рішення – методи, які при цьому застосовуються [1], можливо проаналізувати її дію в історичному контексті.

Мета

Виклад основного матеріалу

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Влада незалежної України, як і нової радянської влади на початку 20-х років XX століття, визначилася з метою, а саме – побудувати управлінську та територіальну системи, які б відповідали викликам часу та забезпечили стабільність влади. Тобто, необхідність удосконалення АТУ набула політичних ознак.

За ініціативи Президента України та Кабінету Міністрів України прийнято рішення щодо проведення реформування АТУ України, з вектором направленим на зміни місцевого рівня (регіон – район – громада, надаючи перевагу громаді та району), застосовуючи принципи децентралізації влади та широкого розвитку місцевого самоврядування. В УСРР також на рівні центральних органів влади було прийнято рішення про реформування АТУ, але з протилежним вектором – централізація влади. В обох випадках ініціатива упорядкування виходить від центральних органів влади. Крім того, на прийняття рішення впливали та впливають як необхідність зазначених перетворень для владної еліти, обставини зовнішні та внутрішні, так і наявність даних незалежного моніторингу в цій сфері.

Наявність політичної волі щодо впровадження змін в АТУ дають змогу провести реформу цієї сфери в сучасних умовах (кризові явища в економіці, зовнішня агресія тощо). Присутність на політичному Олімпі кількох впливових сил вимагає від них певних домовленостей щодо проведення реформ і в частині, що реформувати, і в частині, як проводити зміни, та створює умови для демократизації цих змін. Належність влади одній політичній силі в радянський період в схожих умовах нейтралізовувала можливість такого розвитку, але й давала можливість безборонно використовувати будь-які, в тому числі насильницькі, методи впровадження відповідних рішень, направивши вектор реформування в бік тоталітаризму;

Вибір методів проведення реформи на всіх її етапах (від прийняття рішення до проведення заходів з впровадження в життя) значною мірою впливають на те, яка система влади буде побудована в державі – демократична чи тоталітарна. Але, на нашу думку, при проведенні упорядкування АТУ на регіональному рівні в сучасній демократичній державі не виключає можливості застосування примусового методу з метою протидії регіональним відцентровим силам.

Як показує історичний досвід, політична та економічна стабільність в державі не є визначальною для проведення кардинальних змін в сфері АТУ. Але одна і та ж мета – утримання та стабільність влади, може спонукати владні еліти до протилежних дій. Наприклад, бажання сучасних політичних еліт отримувати легкі перемоги на виборах, використовуючи недосконалість АТУ, спонукають їх до проведення змін лише на місцевому рівні, залишаючи собі поле для маневрів на регіональному (від спроб заговорити проблему до намагання впровадити зміни, здатні негативно вплинути на цілісність держави). Схожі мотиви спонукали радянську владу до проведення ґрунтовних системних змін АТУ на різних рівнях.

Таким чином, можна стверджувати, що, в цілому, на сучасному етапі державного управління структура політичної складової механізму державного управління упорядкуванням АТУ на регіональному рівнях майже не змінилася. Тому є необхідність провести зміни в змістовному наповненні кожної ланки структури, з

врахуванням принципів побудови демократичного суспільства, удосконаливши існуючу законодавчу базу проведення реформ.

Так, правова складова механізму упорядкування АТУ України в історичному розвитку має наступну структуру [1]: діюча законодавча база (від Конституції України до локальних нормативно-правових актів); проекти нормативно-правових актів стосовно упорядкування АТУ на різних рівнях; методи, якими затверджуються нормативно-правові акти стосовно упорядкування АТУ.

В 1920-30-х роках Конституційні норми змінювалися досить часто (1919, 1929, 1937 рр.), констатуючи вже затверджені положення в інших законодавчих актах в цій сфері. В незалежній Україні до Конституції також вносяться зміни, переважно на угоду тій чи іншій політичній силі, а в сучасних умовах готуються зміни ще й з врахуванням зовнішнього тиску.

Закони, підзаконні та локальні нормативно-правові акти щодо упорядкування АТУ в 1920-30-х роках часто зазнавали змін, вони затверджувалися з порушенням конституційних норм; а з 1937 р. взагалі сталася заборона УСРР самостійно визначати власний АТУ. Розуміння сучасної української влади неможливості подальшого ігнорування реформ в галузі АТУ дало можливість позитивних зрушень в цій сфері: прийняття цілої низки нормативно-правових актів (від Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та затвердження Методики формування спроможних територіальних громад до нормативних актів про створення спроможних територіальних місць). Проте, ці нормативні акти прийняті до внесення відповідних змін в Конституцію України, що певною мірою повторює негативний історичний досвід. Так, сьогодні та у радянський період цьому сприяли обмеженість у часі та зовнішні/внутрішні виклики. Вони і спричинили низку помилок, які в недалекому майбутньому необхідно буде виправляти в політичному та ресурсному сенсі.

І в радянський, і в сучасний періоди розроблена ціла низка проектів нормативно-правових актів стосовно упорядкування АТУ на різних рівнях. Їх різноманітність мала б дати сьогодні позитивні результати, проте методи їх впровадження та лобювання тих чи інших політичних інтересів призводять до системних помилок.

Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [3] та Методики формування спроможних територіальних громад [4] територіальні громади формуються обласними радами та адміністраціями виключно у межах області та бажано в межах одного району. Така практика ставить перепони до реформування регіонів (областей), залишаючи недоліки радянської системи; певною мірою обмежує ініціативу знизу; не завжди враховується рівень розвитку комунікацій та доступність послуг (відповідно до вимог тієї ж Методики), адже в Україні значна кількість жителів населених пунктів отримують (за власні кошти), наприклад, медичні послуги в сусідніх районах та областях, бо туди легше дістатися тощо.

Крім того, виникає ряд інших питань:

- в проекті змін до Конституції України (ст.142) [2] визначено, що об'єкти спільної власності територіальних громад перебувають в управлінні районної чи

обласної ради та утримуються за рахунок коштів відповідно районного чи обласного бюджету, а ці громади можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби. Проте, якщо в одному районі створюється кілька спроможних територіальних громад, до яких ввійшли не всі населені пункти району, то як бути зі спільним майном (районні лікарні, будинки культури тощо)? Чи можуть об'єднані громади взяти під свій контроль/фінансування освітні, культурні, медичні заклади, які перебувають на території населених пунктів, які не входять до їх складу, та не можуть самі забезпечити їх функціонування? Як буде юридично визначати можливість використання цих об'єктів?

- В цьому ж проекті змін до Конституції (ст.133) визначено систему АТУ України: громади, райони, регіони. Громада є первинною одиницею у системі АТУ України. Декілька громад становлять район [2]. Чинні Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [3] та Методика формування спроможних територіальних громад [4] допускають створення однієї територіальної громади в межах сучасного району. Виникають питання: чи доцільне існування районної ради в такому випадку? При внесенні в Конституцію норми щодо формування кількох громад одного району, одразу виникає питання про механізми формування таких районів (принципи, критерії, методика тощо). Логіка підказує можливість повторення в цьому питанні історичних помилок з укрупнення районів на фоні штучного збереження рамок областей (регіонів).

- В законодавстві України [5; 3; 6] прописано норму щодо виходу населеного пункту з територіальної громади, проте відсутні механізми такого виходу. Крім, того виникають питання про кордони таких адміністративно-територіальних одиниць, як райони. Адже, населений пункт, вийшовши зі складу територіальної громади одного району, може приєднатися до такої ж громади суміжного району. До того ж такий стан справ дає можливість спекуляцій політичним силам з різних причин (від виборів до лобювання бізнес-інтересів).

Крім зазначених є ще питання і щодо діяльності префектів, і дублювання назв (регіон-область), і діяльності районних та обласних рад в перехідний період; і відповідальних за здійснення реформи державних структур; і створення територіальних громад за національними ознаками та профілактика в них сепаратизму тощо.

Отже, правова складова механізму упорядкування АТУ, як на загальнодержавному, так і на регіональному та місцевому рівнях має не тільки включати в себе чинну нормативно-правову базу щодо формування або проведення змін в існуючому АТУ, пропонувані концепції, законопроекти тощо стосовно впорядкування АТУ з метою оптимізації діючого законодавства, але і враховувати методи, принципи та критерії, за якими має формуватися законодавство в цій сфері. А для виконання чинного законодавства необхідні політична воля та організаційна забезпеченість; практика ж внесення частих змін до Конституції, керуючись короткотерміновою політичною вигодою, може стати дестабілізуючим чинником в державі, звести роль Конституції

до звичайного нормативного документу, а не Основного закону держави.

Крім того, будь-які політичні рішення стосовно такого багатогранного процесу, як реформування АТУ країни, які не були закріплені, легалізовані в нормативно-правових актах влади, навряд чи можуть бути адекватно реалізовані. Застосування правових норм в механізмі державного управління упорядкуванням АТУ надає офіційного статусу політичним рішенням, визначає етапи та терміни проведення реформи, призначає відповідальних за виконання рішень. Тобто, вони є пусковим механізмом у велетенській державній машині реформування АТУ. А їх недосконалість призводить до спекуляцій та системних помилок, що засвідчує і вітчизняний історичний досвід.

Крім того, впровадженню в дію нормативно-правових актів щодо реформування АТУ та контролю за їх здійсненням має передувати удосконалення (створення, реорганізація, модернізація) загальнодержавних, територіальних/місцевих органів з цих питань та їх взаємозв'язків між собою та з громадами. При цьому слід враховувати принципи, критерії та методи, на основі яких діють ці органи, а також їх функції, повноваження, компетенцію.

Всі складові механізму державного управління упорядкуванням АТУ на регіональному рівні мають працювати взаємопов'язано, комплексно. Так, політична співвідноситься з правовою шляхом закріплення в законодавчих актах політичного рішення, його легалізації. Політична з організаційною також взаємопов'язані: створюючи організаційні структури, влада отримує від них інформацію, на основі якої приймає управлінські рішення; організаційні структури також втілюють зазначені рішення в життя. Правова та організаційна складові пов'язані між собою через регламентування в нормативно-правових актах повноважень, функцій, компетенції тощо організаційних структур.

Отже, розглядаючи дію механізму державного управління упорядкуванням АТУ на регіональному рівні в історичному плані, можемо констатувати, що аспекти (бажання стабілізувати владу, кризові явища в усіх сферах діяльності, зовнішня агресія тощо), які спонукали радянську владу в 1920-1930-х роках до проведення реформ в сфері АТУ, присутні і в сучасних українських реаліях. До того ж помилки, зроблені в 1920-х роках (наприклад, створення Молдавської автономії (МАСРР) в рамках радянської України, через десятки років призвело до проблемної Придністровської республіки, яка відірвалася від України та не приєдналася до Молдови) та повторені в 1990-х (надання автономії Криму) призвели до анексії частини українських територій. Хоча, в чому виражалась ця автономність в обох випадках? Комунікаціями, бездотаційністю бюджету? Загалом лише назвою владних структур та амбіціями тих, хто був там при владі.

Кожен регіон України має певну специфіку, особливості, тому при проведенні упорядкування АТУ нашої держави слід враховувати виклики, пов'язані з цими особливостями. Проголосивши Україну унітарною демократичною державою та зробивши акцент в реформуванні АТУ на розвиток регіонів і місцевого самоврядування, владі необхідно у відповідності з цим обирати методи, якими нововведення будуть здійснюватися. Але, як показує історичний досвід проведен-

ня реформування АТУ України в 1920-1930-х роках, зміни в територіальному устрої не означають, що автоматично пройдуть кардинальні якісні зміни і в політико-правовому устрої держави: упорядкування системи владних структур призводило до наступних змін в територіальному устрої і навпаки, що спричинило їх постійне взаємне прилаштовування протягом майже двох десятиліть. Влада ж вимушена була застосовувати в основному силові методи впровадження тих чи інших рішень, що, в свою чергу, стало однією з основ побудови тоталітарного режиму. Для того, щоб не повторювати минулих помилок, необхідно одночасно реформувати і територіальний устрій, і органи публічної влади, і державну службу, і створити дійові механізми контролю і відповідальності за ефективність управління, і упорядкувати бюджетну систему тощо. Розуміння в сучасному політикумі та громадськості є, залишилося визначитися з механізмами.

Ми вважаємо, що вирішити ці завдання можливо за умови участі в цьому процесі не лише влади України, політичних еліт, а ще й місцевих діячів публічної влади, громадськості. Для цього, в свою чергу, необхідно розглянути можливість створення організаційних структур щодо розгляду пропозицій з місць, погодження їх, або ж вмотивованого відхилення; проведення моніторингу в сферах діяльності, які безпосередньо або опосередковано зацікавлені у реформуванні АТУ країни тощо, не обмежуючись лише радами та адміністраціями.

Ми вважаємо, що з метою проведення дієвої реформи АТУ на регіональному рівні доцільно провести аналіз попередніх реформ в галузі, в тому числі прослідкувати історію її розвитку в області, районі, місті, селищі. Такий підхід дасть можливість обрати альтернативу для того чи іншого населеного пункту в рамках запропонованих реформою змін та знизить ступінь спротиву на місцях. Провести детальний аналіз чинного законодавства та проектів змін в закони та Конституцію України.

Виробити чіткі поточні та підсумкові критерії успішності реформи. Проводити для цього постійний моніторинг та попереднє оцінювання можливих наслідків впроваджуваних змін на рівні територіальної громади, району, області, держави в цілому.

Крім того, до того часу, поки реформи будуть проводитися з огляду на інтереси певної політичної сили, зовнішніх тисків тощо, а не виходячи з інтересів громадян держави та врахування історичних уроків, а також рекомендацій науковців, вони будуть спрямовані на дестабілізацію галузі, в якій здійснюються.

Література.

1. Зелінська Н. С. Удосконалення механізму упорядкування АТУ: регіональний рівень / Н. С. Зелінська // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2009. – № 2 (36). – С. 186–195.
2. Про внесення змін до Конституції України: проект закону України (щодо децентралізації влади), внесенний Президентом України [Електронний ресурс] // Офіційний веб портал ВР. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради

(ВВР), 2015. – № 13 (ст.91). – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

4. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.

5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР/ [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997. – № 24 (ст.170). – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vp/page6http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vp/page6>.

6. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014. – № 34 (ст.1167). – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

Artur Levytskyi

*Admission Department, Odessa Regional Institute of Public Administration,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

INFORMATIONAL AND TECHNOLOGICAL PRINCIPLE OF THE TOURISM PLANNING

Problem statement. Tourism planning is an important part of efficient and rational organization of tourism and recreational activities in the region. Indeed, creating a unique product or service is only possible with the effective use of tourism and recreational potential of the area, taking into account existing and potential needs of the population in tourism and recreational activities, stakeholders' willingness to develop tourism in a particular area. Large amounts of information, which tourism industry is full of, necessitate the use of information technology to ensure the quality of management.

Topicality. During the tourism planning we involve a huge number of stakeholders, structures and bodies which requires an effective system of coordination between them. The necessity for processing the large amount of various qualities of information stipulates the use of complex information technologies intended for modeling and forecasting the spatial development of infrastructure and tourism industry facilities. However, comprehensive information technologies and special systems one hardly uses.

Purpose. The purpose of this article is the substantiation of the informational and technological principle of the tourism planning, which at the level of tourism product combines coordination activities of the various tourism industry businesses and creation of channels of promotion of tourist trail, networks, consumer awareness, branding strategies etc.

Digest. Designing – is a special kind of management technology based on project approach. The essence of project-based management is considered and multifunctionality of tourism planning is stipulated. The analysis of domestic and foreign researches allowed singling out types of designing in tourism, approaches to tourism planning, as well as key principles that must be the basis for tourism planning. It is substantiated the introduction of new informational and technological principle of tourism planning based on the necessity of efficiency of coordination of a large number of stakeholders and considering the needs in handling a large amount of various qualities of information that requires the use of certain modern technologies. Two aspects of informational and technological principle application at the level of designing the tourism product are shown. The technological aspect is related to the coordination of the various tourism enterprises to provide quality services to consumers. Informational aspect manifests through the creation of channels of promotion of hiking trails, networks, consumer awareness, branding strategies and more. The article indicates the possibility of applying of this principle at tourism destinations level and while designing infrastructure and tourism industry activities.

The article justifies the necessity of using geo information technologies, which are the most suited for modeling and forecasting of spatial development of infrastructure and tourism industry facilities. The list of tasks with data processing in the tourism industry, which can be solved using applied GIS, is determined. The circle of users of tourism GIS is marked. These advantages of using the tourism GIS during system solving tasks of the sectorial public authorities and local self-governments bodies and the examples of their use when solving problems are given:

- the creation of the State Cadastre of Natural Medicinal Resources;
- data the expert assessment and modeling of tourism events, forming the regional marketing plans and forecasts of market indicators on the basis of functional model of regional tourism GIS;
- providing actual relevant data and tourism and information services through mobile mapping application «All Ukraine».

Conclusion. Informational and technological principle of tourism planning becomes mandatory for use in the development of tourism projects. After all, this technology provides the ability to analyze the processes of taking up and running the tourism business, use of natural and recreational resources of the investigated area, the formation of options of scientifically grounded development strategies of tourism infrastructure at the regional level, expand the scientific and methodological basis of the tourist market research.

Keywords: tourism planning, tourism product, informational and technological principle, geoinformation systems, stakeholders.

Артур Левицький

*начальник відділу прийому, розподілу слухачів та профорієнтаційної роботи
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

ІНФОРМАЦІЙНО-ТЕХНОЛОГІЧНИЙ ПРИНЦИП ТУРИСТИЧНОГО ПРОЕКТУВАННЯ

У статті обґрунтовується необхідність використання інформаційно-технологічного принципу туристичного проектування при розробленні туристичних проектів. Враховуючи великі обсяги інформаційних потоків в туристичній галузі, пропонується вирішувати завдання з оптимізації туристичної діяльності з використанням геоінформаційних систем та веб-технологій. Наводяться приклади використання ГІС для організації геопросторових даних в туристично-рекреаційній сфері, зокрема для створення і ведення кадастрів природних лікувальних ресурсів.

Ключові слова: туристичне проектування, туристичний продукт, інформаційно-технологічний принцип, геоінформаційні системи, зацікавлені сторони

Артур Левицкий

начальник отдела приема, распределения слушателей и профориентационной работы
ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины

ИНФОРМАЦИОННО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЙ ПРИНЦИП ТУРИСТИЧЕСКОГО ПРОЕКТИРОВАНИЕ

В статье обосновывается необходимость использования информационно-технологического принципа туристического проектирования при разработке туристических проектов. Учитывая большие объемы информационных потоков в туристической отрасли, предлагается решать задачи по оптимизации туристической деятельности с использованием геоинформационных систем и web-технологий. Приводятся примеры использования ГИС для организации геопространственных данных в туристско-рекреационной сфере, в частности для создания и ведения кадастров природных лечебных ресурсов.

Ключевые слова: туристическое проектирование, туристический продукт, информационно-технологический принцип, геоинформационные системы, заинтересованные стороны.

Постановка проблеми

✦ Development of a new tourism product needs its designing – project activity in the field of tourism and recreation. Tourism planning is an important part of efficient and rational organization of tourism and recreational activities in the region. Indeed, creating a unique product or service is only possible with the effective use of tourism and recreational potential of the area, taking into account existing and potential needs of the population in tourism and recreational activities, stakeholders' willingness to develop tourism in a particular area. Large amounts of information, which tourism industry is full of, necessitate the use of information technology to ensure the quality of management.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

✦ Problems of designing of tourism services, tourism products and other forms of designing in tourism were explored in the works of Syryk N. and Kuskov S. [3] and Dzhandzhuhazova E. A. [4]. Tourism planning from the perspective of marketing approach is highlighted in M. A. Los' work [6]. The principles of tourism planning were identified in the works of local and foreign authors such as V. A. Kvarthal'nyi [8], V. I. Kruzhalyn, N. V. Shabalin, E. V. Ayhyna, V. S. Novikov, N. I. Tul'ska [9, 10] and M. A. Sarancha [11]. Works of E. A. Dzhandzhuhazova [12], K. E. Belenkyi. [13], E. A. Zakharchenko, O. N. Nikipelova, S. V. Leonova [14] and S. M. Omelyanets' [16] are dedicated to the problems and principles of organizing of information about recreational resources using GIS technology.

During the tourism planning we involve a huge number of stakeholders, structures and bodies which requires an effective system of coordination between them. The necessity for processing the large amount of various qualities of information occurs, that requires the use of complex information technologies intended for modeling and forecasting the spatial development of infrastructure and tourism industry facilities. However, in tourism industry one hardly use comprehensive information technologies, special systems, software systems intended to meet the challenges of forecasting objects of tourism infrastructure and processes of the tourism industry.

Мета

✦ The purpose of this article is the substantiation of the informational and technological principle of the tourism planning, which at the level of tourism product combines coordination activities of the various tourism

industry businesses and creation of channels of promotion of tourist trail, networks, consumer awareness, branding strategies etc. It is indicated on the appropriateness of this principle to optimize tourism activities using GIS.

✦ Designing – is a complex, creative activities aimed to choose out the best option for future actions to achieve the main goal. Designing constructs a model system that is built, determines its functional characteristics. The main content of designing is justification of set of means to help solve tasks and problems, to achieve a particular purpose. These products are fixed in two forms:

- as a system of parameters of designed object and their quantitative indicators;
- as a set of specific measures to ensure the implementation of planned indicators and qualitative characteristics of the future facility.

According to the Great Encyclopedic Dictionary [1], the designing is the process of creating the project – prototype, protoplast of alleged or possible object, state (the phenomenon or process).

Designing – is a special kind of management technology based on project approach. The basis of the project approach in management is the view of the project as at controlled change of the initial state of any system (e.g., state, organization or enterprise) associated with the expenditure of time and money. Investigation of process and regulation of changes implemented by predetermined rules within budget and time constraints, are the essence of project management. Project-oriented management is used when we clearly define: project task and the final result; allocated or available resources; timeframes and constraints. Project-oriented management is characterized by a clear focus on the achieving of the objective – the creation of «project product». Project-oriented management is considered as a new «flexible» method, which provides interrelation of creative efforts with the general tasks of leaders. Its essence is the formation of the management objectives, identifying problems requiring study and efficient solution, development of program or strategic plan for solving the problems, removing obstacles to achieve the set goals [2].

Thus, the designing – is innovative, creative activity aimed at identifying the causes of problems, analyzing of the actual state of the object, developing of ways and

Виклад основного матеріалу

means to achieve the project objective. Designing is carried out by an appropriate management technique. Potential possibilities of project approach allow to: imagine an ideal model of functioning and development of a particular object; describe the actual and future challenges concerning the investigated object; define the mechanisms of achieving the objectives and their interrelation;; project a new image and the structure of investigated phenomenon through appropriate programs; compare ideally constructed samples of the object development with the forms and stages of its real function.

Development of a new tourism product needs its designing.

Tourism or tourism and recreation planning – is a project activity in tourism and recreation. From the basic definition of «design» one can realize its multifunctionality relatively tourism and recreational activity: 1) it can refer to specific objects (e.g. tourism base); 2) may be associated with the formation of the specific prototype state – elaboration of the concept, program, tourism development strategy in a particular area; 3) can be focused on development of specific tourism product (or service). Thus, tourism and recreational designing can be viewed at three levels: designing of the tourism industry facility; tourism products designing; designing of tourism destination development (tourism and recreational complex) or the tourism industry as a whole in a particular area.

Tourism planning – is a combination of creative and innovative types of activities in which tourism project appears – materialized or intangible result, which has features of novelty and is directly created for the needs of the tourism industry, optimization of tourism enterprises, meeting the demand of consumers of travel services [3].

According Dzhandzhuhazova E. [4], tourism planning has certain characteristics: limited terms of designing and creation of specific projects; the novelty of the product (service); a sequence of stages of development and implementation. Tourism project should be based on a reasonable balance between timing and budget to create a unique product; the purpose of the project is to bring it to the customer. Creating a unique product or service is only possible with the effective use of tourism and recreational potential of the area, taking into account existing and potential needs of the population in tourism and recreational activities, stakeholders' willingness to develop tourism in a particular area.

Apart from designing tourism services and tourism products one can distinguish several kinds of projecting in tourism: [5]:

- projecting the tourist areas (destinations, zones, districts, centers);
- projecting the linear tourism structures (routes);
- projecting the tourist enterprises and their complexes;
- projecting the tourism organizational structure;
- projecting the tourism enterprises business processes;
- projecting the main forms of tourist services;
- projecting the mechanism of nature tourism and so on.
- Considering approaches to tourism planning, you can determine its wide understanding as an important component of effective and rational organization of tourism and recreational activities in

the region [6]. Under this approach, travel planning – is any activity that is related to the organization of tourism in a particular area by using the existing tourism potential (resources and tourism infrastructure).

The marketing approach to tourism planning – is the development of tourism projects on the structure, pricing, distribution channels and promotion of tourism products and services; the application of modern information technologies; creating new types of tourism products and services. This approach includes projecting: of tourism offer, prices and pricing policies, promotion of tourism products, business processes and business plans of tourism organizations [7].

While designing the tourism product two research positions are mainly represented: what is in the basis of the project «tourism resources» or «tourist needs». Needs are often assigned a leading role in the emergence of the project idea. However, in most regions of the world resources determine the main types of tourism.

Zorin, I., Kvartal'nov V. [8], characterizing tourism planning, understand it as variational modeling of recreation programs and their system service with the requirements of recreation. The tourism and recreational activities hierarchy principle and activity-landscape principle are put into the basis of modeling of tourism products. These two principles allow considering the tourism planning as structural and modular process.

The analysis of domestic and foreign experience shows that the basis for tourism planning should be put several key principles [9, 10, 11, 12]:

- the principle of development – the basis of all types of tourism planning. Based on the analysis of modern tourism and recreational needs, trends in tourism demand, assess of tourism and recreational potential of the area, specific «points of growth» are highlighted and as a result of tourism project realization can gain a momentum of further specialized development;
- structuring principle is that as a result of tourism and recreational activities, special tourism and recreational system are formed consisting of interconnected components. The components of tourism and recreation system are the key tourism and recreational resources of the territory, their territorial combination, as well as elements of the overall socio-economic system of the territory. The process of designing should be limited to identifying key structuring elements and describing the nature of their interconnections;
- economic principle says that the finished project – is a list of documents, including financial justification of the tools anticipated for implementation and their profitability. The designing process should be focused on long-term economic efficiency in compliance with the principles of sustainable development;
- territorial (geographic) principle implies the withdrawal of certain territories for construction sites, the laying of hiking trails under the allocation of specialized recreational areas and more. This principle is the foundation stage of justification of borders of specialized area functional zoning, recreational capacity determining, monitoring the

safety of tourists and reduce natural risks, planning decisions constructed objects, etc;

- ecological principle determines that tourism planning must be conducted in accordance with current legislation and adopted regulatory documents. During the development of tourism projects it is necessary the compliance with environmental requirements both at the stage of the terms of reference, and at the next stages of project development and implementation;
- technical principle emphasizes that the project activities is related to the preparation of a specific set of documents specified by the relevant regulatory documents, including state standards. Proper preparation of documents is necessary for obtaining financing for the project.

Considering that in the tourism planning process, on the one hand – a huge number of stakeholders and bodies which requires an organization of effective system of coordination between them are involved and on the other – the necessity in processing a large amount of various qualities information that requires the use of certain technologies, it is reasonable to justify the informational and technological principle, which manifests itself in different ways in solving specific problems within the tourism planning.

While designing a tourism product, the technological aspect is related to the coordination of the various business activities of the tourism industry enterprises to provide quality services to the consumers. Information aspect manifests through the creation of channels of promotion of hiking trails, networks, consumer awareness, branding strategies and so on.

When designing tourism destinations informational and technological principle is related to the assessment of the tourism and recreational potential of the territory, creation of tourism and recreational GIS, singling out the most favorable areas for recreation and tourism development, determining maximum allowable tourist and recreational pressures on natural systems.

While designing the infrastructure and types of activities of the tourism industry following mechanisms are defined: activation of business activities in a particular area, improving the socio-economic impact from tourism development; including the depressed areas in tourist development, etc.

Large amounts of information, which tourism industry is full of, necessitate the use of information technology to ensure the quality of management. Today, informational and software of tourism industry is mainly represented by programs to automate accounting activity of travel companies and hotels. However, no comprehensive informational technologies, specialized systems, software systems designed to meet the challenges of forecasting of objects of tourism infrastructure and processes of the tourism industry. Solving this problem requires the use of complex informational technologies designed for modeling and forecasting the spatial development of infrastructure and tourism industry facilities. Modern methods of analysis of spatial distribution and modeling of spatial development are based on the use of GIS technology.

Geographic information system (GIS) – is an information model of real space according to the set list of features and characteristics, active and multifunctional database

that can be constantly updated and supplemented. The core of GIS is a subsystem of knowledge about the object that interacts with the subsystems of information retrieval, its processing, receiving new information and submitting it to the user system.

The feature of tourism projects is the realization of a long-term strategy of regional development and construction of infrastructure facilities at a given geographical area in a given period of time and in this geopolitical context. Operational spatial visualization of territory forecast in all thematic areas, which is complemented by a comprehensive analysis of alternatives, constraints and risks is not possible without software support based on GIS technologies.

Tourism – is one of the traditional areas of geoinformation technologies appliance. However, in our country, GIS is still mainly used only for preparation tourist maps, brochures and other printed products containing maps and charts. At the same time, for areas with unique natural potential or with historical and cultural values it is necessary to create an applied GIS of broad profile to help to solve the following problem:

- accounting of natural, historical and cultural attractions of territory;
- accounting of tourism services enterprises;
- accounting of hiking trails;
- analysis of tourist flows;
- planning of territory development.

Circle of such tourist GIS users is quite wide: from the departments of regional administrations of culture and tourism, which are planning the development of tourism and recreational services to ordinary citizens who want to choose the appropriate destinations and / or watch the hiking trails. Thus, travel GIS should provide several levels of use and be built as separated systems.

The necessary condition of optimization of tourism activities is the consideration of the spatial aspect which is now fully capable of providing advanced GIS and Web-technologies.

An important aspect of mass distribution of GIS is the use of geospatial data by public authorities and local governments to create and maintain inventories of natural resources and for environmental monitoring and in information systems to support the decision making (figure 1).

Implementation of GIS technology in tourism and recreation industry provides:

1. Creating and maintaining inventory of tourism and recreational resources;
2. Monitoring of tourism and recreational areas by GIS facilities and remote sensing to monitor the use of tourism resources and compliance with environmental legislation within objects of nature and reserve funds;
3. Creation of geographical information system of tourism infrastructure in order to: provide sales services via the Internet; implementation of marketing activities; organization of consumer informing on available tourism services and products; providing the safety of hiking trails; the implementation the analysis of statistical data on tourism development in real mode;
4. Implementation of information support of activities for the protection of cultural and natural heritage.

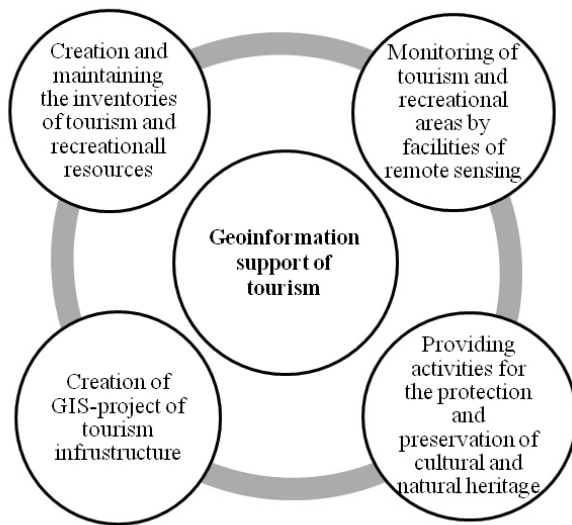


Figure 1 – Modern information technologies in the system of geoinformation software of tourism

One of the most pressing issues of GIS using in the tourism sector is the creation of the State Cadastre of Natural Medicinal Resources (PCR). Indeed, the presence of various PCR in natural territory defines the grounds for creating resorts.

All natural healing resources have spatial location, which is identified by special geodetic devices. Therefore, the most effective analysis tool is GIS, which combines possibilities of provision an attribute information through a database management system (DBMS) and designed to work with spatially coordinated information. In recent years in the field of science several works have been published [13, 14, 15, 16] which consider the use of GIS in the organization of information on PCR objects. It was approved at the legislative level, the use of GIS in the formation and maintenance of the State Cadastre of natural medicinal resources [17, 18]. GIS exactly provides an opportunity of immediate obtaining the information and spatially-territorial distribution of all PCR objects.

The scientists of the National University «Lviv Polytechnic» developed a functional model of tourism regional information system, which provides that a regional tourism market consists of manufacturers of tourism services, tour operators, travel agents, tourists, ensuring a procedure of collecting primary information. Based on the submitted data the expert assessment and modeling of tourism events is made and regional marketing plans and forecasts of market indicators are established [19].

State Research and Production Enterprise «Cartography» initiated the creation of a digital tourism information product. Cartographic mobile application «All Ukraine» - is a project that reflects the development of cartography in the modern information society. It contains a large amount of information, including tourism information as well. The program works in off-line mode, i.e. retains full functionality, even without Internet access.

Creation of information product «All Ukraine» - is a complex procedure that requires detailed geospatial data sets for digital cartographic basis and relevant data of tourism and information services [20].

Thus, taking into account strategic orientations of development of the tourism industry in our country, informational and technological principle of tourism planning becomes the methodological basis of preparation and decision making in the management of tourism projects and promotes technological symbiosis of project management and geographic information systems. Solving the problem of spatial planning during the implementation of the tourism project, for example, the selection of functional areas, involves the use of methods both project management and geo-modeling, used at the stage of gathering information and at the stage of analysis and synthesis, and also decision making support concerning conclusions analysis of project decisions. In such a case the greatest value GIS technology have for processing initial information and synthesis while the development of project decisions requires directly expert work of project designer.

✎ Analysis of domestic and copyright works of modern information technologies and modeling of spatial analysis in GIS environment allows us to conclude that the informational and technological principle of tourism planning becomes mandatory for use in the development of tourism projects. After all, this technology provides the ability to analyze the processes of taking up and running the tourism business, use of natural and recreational resources of the investigated area, the formation of options of scientifically grounded development strategies of tourism infrastructure at the regional level, expand the scientific and methodological basis of the tourist market research.

References

1. Большой энциклопедический словарь [Текст] / Под ред. А.М. Прохорова. – М.: Норит, 2000. – 1456 с.
2. Безверхнюк Т. Управління проектами в публічній сфері: ідеологічний ракурс [Текст] / Т. Безверхнюк // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ: спецвипуск до 15-річчя ОРІДУ НАДУ при Президентові України / гол.ред. М.М. Іжа. – Вип.3 (43). – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. – С. 160–165.
3. Сирик Н. В., Кусков А.С., Правовое обеспечение сферы туризма: учебное пособие [Текст] / Н. В. Сирик, А.С. Кусков. – М. : Изд-во Форум, 2014. – 283 с.
4. Джанджугазова Е.А. Туристско-рекреационное проектирование. Учебник [Текст] / Е.А Джанджугазова. – М.: Академия, 2014. – 217 с.
5. Дунец А.Н. Проектирование и продвижение регионального туристского продукта: учебное пособие [Текст] / А.Н.Дунец; Алт. гос. техн.ун-т им. И.И. Ползунова. – Барнаул: Изд-во АлтГТУ, 2014. – 163 с.
6. Лось М. А. Концептуальные основы туристско-рекреационного проектирования [Текст] / М. А. Лось // Вестник Тюменского государственного университета, 2012. – No 7. – С. 177.
7. Джанджугазова Е. А. Маркетинг туристских территорий : учеб. пос. [Текст] / Е.А. Джанджугазова. – М. : Академия, 2006. – 224 с.
8. Менеджмент туризма. Туризм и отраслевые системы: учебник [Текст] / В.А. Квартальнов [и др.]. – М. : Финансы и статистика, 2001. – 270 с.

9. Процессы управления и саморегулирования в туризме [текст] / В.И. Кружалин, Н.В. Шабалина, Е. В. Аигина, В.С. Новиков. – М.: «Диалог культур», 2014. – 328 с.
10. Кружалин В. И., Шабалина Н. В., Тульская Н. И. Научные подходы к формированию рейтингов регионов России по уровню развития индустрии туризма [Текст] / В. И. Кружалин Н. В., Шабалина, Тульская Н.И. // Туризм: право и экономика. – 2011. – № 4. – С. 2–6
11. Саранча М. А. Методические проблемы интегральной оценки туристско-рекреационного потенциала [Текст] / М. А. Саранча // Вестн. Удмуртского ун-та. Сер. «Биология. Науки о Земле». – 2011. – Вып. 1. – С. 118–127.
12. Джанджугазова Е. А. Туристско-рекреационное проектирование. Учебник [текст] / М.: Академия, 2014. – 217 с.
13. Беленький К. Э. Задачи ГИС при ведении Государственного кадастра природных лечебных ресурсов Украины [Текст] / К. Э. Беленький // Збірник наукових статей VI міжнародної науково-практичної конференції «ГІС-форум-2006», 17–19 травня 2006 г. – С. 13–14.
14. ГІС-технології в дослідженні природних лікувальних ресурсів Херсонської області [Текст] / Є.А. Захарченко, О. М. Нікіпелова, С. В. Леонова // Вісник Одеського національного університету. Серія: Географічні та геологічні науки. – Одеса : ОНУ ім. І.І. Мечникова, 2013. – Том. 18, вип. 3 (19). – С. 89–95.
15. Омелянець С. М. Обґрунтування методичних підходів до розробки Державного кадастру природних лікувальних ресурсів [Текст] / С. М. Омелянець, І. В. Мельник // Український бальнеологічний журнал. – 2004. – № 3/4. – С.12–16.
16. Омелянець С. М. Розвиток курортів на основі еколого-економічного природокористування [Текст] // Український бальнеологічний журнал. – 2004. – Вип. № 2. – С. 9–15.
17. Закон України «Про курорти» // Відомості Верховної Ради України від 15.12.2000 – 2000 р., № 50, стаття 435.
18. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 року № 872 «Про затвердження Порядку створення і ведення Державного кадастру природних лікувальних ресурсів» // Офіційний вісник України від 17.08.2001. – 2001, № 31, стор. 86, стаття 1397.
19. Черняга П.Г., Лагоднюк О., Романюк О. Принципи формування інфраструктури геопросторових даних для забезпечення сталого розвитку туризму [Електронний ресурс] / П.Г. Черняга, О. Лагоднюк, О. Романюк // Геодезія, картографія і аерофотознімання. – 2010. – Вип. 73. – С. 115–121. – Режим доступу: http://science.lp.edu.ua/sites/default/files/Papers/gka_73_2010_21.pdf
20. Кічкірук І.П. Використання програмного середовища ГІС для створення цифрового інформаційного продукту «Вся Україна» [Текст] / І. П. Кічкірук // Геоінформаційні технології у територіальному управлінні : матеріали наук.-практ. конф. 11–12 верес. 2014 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – С. 52–53

Зіновій Коваль

доцент кафедри права і законотворчого процесу
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр.

ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНОЇ СТІЙКОСТІ ЯК СВІДОМОЇ ВЛАСТИВОСТІ ЛЮДИНИ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА: УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Публікація присвячена аналізу управлінського аспекту процесу формування інформаційно-психологічної стійкості як свідомої властивості людини інформаційного суспільства. Запропоновано авторське бачення самого процесу формування свідомості та інформаційно-психологічної стійкості як свідомої властивості людини інформаційного суспільства та окреслено суть аспекту управління ними.

Ключові слова: свідомість, масова свідомість, менталітет, психологічна стійкість, інформаційне суспільство, інформаційна політика, інформаційно-психологічна стійкість, управління інформаційно-психологічною стійкістю.

Zinoviy Koval

Associate Professor of law and legislative process department of Odessa regional institute
of Public Administration of National Academy for Public Administration
under the President of Ukraine, PhD in Public administration

FORMATION OF INFORMATIONAL AND PSYCHOLOGICAL STABILITY AS A CONSCIOUS PERSON'S ABILITY IN INFORMATION SOCIETY: MANAGEMENT VIEW

The publication is devoted to analysis of the administrative aspects of the process of formation of information-psychological resistance as the perceived ability of the person of the information society. Proposed by the author's vision of the process of the formation of consciousness and information-psychological resistance as the perceived human ability to the information society and are outlined aspects of management.

Formulation of the problem in general:

The Information Society should have a high degree of security information and psychological stability. Publication devoted to the administrative aspect of the process of formation of information-psychological resistance properties as conscious human information society.

Analysis of recent research and publications:

The scope of sustainability awareness and mass consciousness and problem management researched the writings of Tarde, G. Le Bon, S. and B. Siegel Makdauholla, P. Laynbardzhera, John. Aruilla, S. Kara-Murza, I. Kirilova, Boris Grushin, G. Dilihenskhoh. D. Volkogonov. Among domestic researchers: G. Pocheptov, D. Olshansky, A. Drozdovskii. The issue is information-psychological stability investigated only in fragments, mostly due to the phenomenon of psychological stability warrior on the battlefield.

Unsolved aspects of the problem:

Problems of Information Society require entry into the relevant information and psychological stability. Therefore, the author proposed his vision of the process of formation of information-psychological resistance properties as conscious human information society and outlined the essence of his managerial aspect.

The purpose of the article:

The purpose of this publication – the author's presentation analyzing the process of formation of information-psychological resistance properties as conscious human information society and outline management approach to it.

Keywords: consciousness, mass consciousness, mentality, psychological resistance, the information society, information policy, information and psychological resistance, management information and psychological resistance.

Зіновій Коваль

доцент кафедри права і законотворчого процесу
ОРИГУ НАГУ при Президенті України, кандидат наук з державного управління

ФОРМИРОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННО-ПСИХОЛОГИЧЕСКОЙ СТОЙКОСТИ КАК ОСОЗНАННОЙ СПОСОБНОСТИ ЧЕЛОВЕКА ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА: ПРАВЛЕНЧЕСКИЙ ВЗГЛЯД

Публикация посвящена анализу управленческого аспекта процесса формирования информационно-психологической стойкости как осознанной способности человека информационного общества. Предложено авторское видение самого процесса формирования сознания и информационно-психологической стойкости как осознанной способности человека информационного общества и очерчено суть аспекта управления ими.

Ключевые слова: сознание, массовое сознание, менталитет, психологическая стойкость, информационное общество, информационная политика, информационно-психологическая стойкость, управление информационно-психологической стойкостью.

© Коваль З. В., 2016.

Інформаційне суспільство повинно мати свою високу безпекову ступінь інформаційно-психологічної стійкості. Публікація присвячена аналізу управлінського аспекту процесу формування інформаційно-психологічної стійкості як свідомої властивості людини інформаційного суспільства.

Сфера стійкості свідомості та масової свідомості й проблеми управління ними досліджувались у працях Г. Тарда, Г. Лебона, Ш. Сігеле й У. Макдауголла, П. Лайнбарджера, Дж. Аруїлла, С. Кара-Мурзи, І. Кірілова, Б. Грушина, Г. Ділігенського, Д. Волкогонова. Серед вітчизняних дослідників згадаємо: Г. Почепцова, Д. Ольшанського, О. Дроздовську. Проблематика ж інформаційно-психологічної стійкості досліджена тільки фрагментарно, здебільшого через феномен психологічної стійкості воїна на полі бою.

Проблеми формування інформаційного суспільства вимагають набуття ним відповідної інформаційно-психологічної стійкості. Тому автором запропоновано своє бачення самого процесу формування інформаційно-психологічної стійкості як свідомої властивості людини інформаційного суспільства та окреслено суть його управлінського аспекту.

Мета даної публікації – презентація авторського аналізу процесу формування інформаційно-психологічної стійкості як свідомої властивості людини інформаційного суспільства та окреслення управлінського підходу до нього.

Людина стала людиною завдяки Слову. Більше того, у першій главі книги Буття підкреслено сотворіння всього саме через Слово, що його вимовляє Бог. Отже, Слово (Інформація), що виходить від Бога, приводить до буття все, що Бог задумав створити. Це Слово звернене до людини (Бут. 1:28), і тому несе повідомлення про самого Бога. Бог хоче розмовляти зі своїм творінням, з людиною, як з вершиною всього сотвореного. З тієї хвилини, як Слово було звернене до людини, Бог поклав початок розмові, і людина запрошена її підтримати. Отже, "Спочатку було Слово, і Слово було в Бога, і Слово було Бог", – так сказано в Євангелії від Іоанна (Ін. 1:1). Перекладачі Святого Письма на слов'янську мову Святи Рівноапостольні Костянтин-Кирило Філософ та його брат Мефодій поняттям "Слово" перекладали знамените грецьке поняття "Логос". У давньогрецькій мові значення Логосу багатовимірне: це власне слово, і закон всесвітнього розвитку, і закон життя кожної окремої людини, і якась Вища Енергія, що управляє світом [7].

Слово завжди звернене до свідомості людини. Сама категорія свідомості багатовимірна та все ще достатньо не вивчена. Свідомість (лат. conscientia – свідомість від con – разом, спільно та scientia – знання). У 18 столітті категорія свідомості трактувалась як «спів-знання», а у 19 столітті – як належність до певного «Я» [3]. Існує безліч визначень свідомості. Свідомість – це властиве людині сприймання й розуміння оточуючого; розуміння, усвідомлення суспільного життя людиною як представником певного народу, прошарку тощо [13].

Свідомість – це одне із основних понять філософії, соціології та психології, що визначає людську здатність ідеального віддзеркалення дійсності в процесі мислення. В марксистській філософії свідомість

розглядається як усвідомлене буття, як властивість високоорганізованої матерії, як суб'єктивний образ об'єктивного світу. У вузькому розумінні свідомість – це вища форма психологічного відображення, що властива суспільно розвинутій людині і пов'язана з мовою, ідеальна сторона цілеспрямованої трудової діяльності. Вона сформувалась на основі і в процесі суспільної практики і виступає у двох формах: індивідуальної та громадської [11].

На противагу таким об'єктивним явищам як час, простір, матерія і енергія, свідомість суб'єктивна. Як випливає із відомого зауваження Р. Декарта «Я мислю, а отже, я існую», свідомо істота знає, що вона свідомо. Але вона не може знати, що такою є і кожна інша людина, адже, на вигляд осмислені індивіди можуть виявитися зомбі, запрограмованими істотами, що поведуться наче свідомі. І свідомо людина у стані сну стає не свідомою, хоча головний мозок у стані сну працює так само інтенсивно, як і тоді, коли людина не спить. Тож наскільки суб'єктивною не була б свідомість, вона схожа на самостійне явище, а не просто на побічний ефект інших процесів. А це значить, що вона виникла в процесі еволюції і має певну біологічну мету. Головна властивість свідомості – інтегрувати різні види почуттів і досвідів, навіть отриманих через внутрішні органи.

Свідомість тісно пов'язана з інформацією. Інформація – відомості про навколишній світ і процеси, що протікають в ньому і сприймаються людиною або спеціальним пристроєм [10]. Інформація може передаватися людині знаками, звуками, словом, образами. Інформація відображає дійсність і впливає на свідомість. Оперування інформацією полегшує управління дійсністю. Американській учений Дж. Аруїлла акцентує увагу на структурному розумінні інформації – як на такому, що лежить у базисі будь-якої інформації та її процесному розумінні. Відповідно, змінюючи базову інформацію, ми можемо отримати іншу структуру. Структурне розуміння задає стратегічну інформацію, а процесне – тактичну [8].

Процесом організації, розповсюдження і зберігання інформації в соціальних системах займається інформаційна політика. Оскільки рух суспільства може бути змінено лише через зміну ідей, а ця зміна реалізується саме інформаційним шляхом, то інформаційна політика повинна реагувати на розповсюдження ідей, враховуючи їх позитивний чи деструктивний вплив на суспільство.

Свідомо сприймаючи й розуміючи навколишній світ, людина віддзеркалює об'єктивну дійсність, отримуючи від цього спектр душевних переживань. Цей складний комплекс свідомого буття утворює психіку людини. Психіка – сукупність душевних переживань як віддзеркалення у свідомості об'єктивної дійсності [9]. Одним із якісних властивостей психіки є її свідомо стійкість, міцність, впертість, витривалість. Етимологію термінів «витривалість» тлумачний словник сучасної української мови визначає як терпіння, стійкість, самовладання. А «стійкий», «стійкість» – як здатність твердо стояти, триматися не падаючи, не коливаючись, витримувати зовнішній вплив, протидіяти чомусь [12].

По відношенню до психіки воїна, стійкість – це комплекс морально-психологічних і бойових якостей воїна, що дозволяють йому зберігати присутність духу і здатність продовжувати виконання бойового завдан-

ня в умовах граничної загрози. Вона обумовлюється усвідомленням обов'язку, високими волевими якостями, майстерністю, колективізмом [2].

Отже, свідомість повинна бути стійкою, адже її нестійкість веде до часткової або абсолютної втрати свідомості, коли людина стає нездатною адекватно сприймати інформацію. Тобто людина повинна мислити більш свідомо, а не залишатись на рівні несвідомого, а значить вразливого й нестійкого.

Свідомість має свій потенціал стійкості, який методами інформаційно-психологічного впливу можна як ослаблювати, так і посилювати. Адекватне пізнання свого внутрішнього «я», як і зовнішнього світу – одне із головних завдань свідомої людини. Інше завдання людини інформаційного століття – нічого не сприймати на віру, особливо того, що не підтверджено практикою минулих поколінь. Людина інформаційного століття повинна посилювати свою свідомість, не піддаватись на неадекватні дії, особливо в натовпі, коли індивідуальна свідомість нівелюється психологічним збоченням самого натовпу і в соціальних мережах, в яких моделюється нова спотворена реальність.

У цьому відношенні менталітет (від лат. *mens* або *mentis* – розум і лат. *alis* – інші) – це стійка сукупність психологічних, інтелектуальних, емоційних та культурних особливостей, що властиві тій чи іншій етнічній групі, нації, народності. Також цей термін використовують для характеристики світосприйняття, способу мислення конкретної людини. Термін «менталітет» виник в історичній науці, але зараз часто використовується у психології та соціології. Риси ментальності яскраво проявляються у поведінці її носіїв та стають особливо помітними, коли людина опиняється в іншому культурному середовищі. Вважається, що першим цей термін використав етнолог Леві-Брюль, коли вивчав дикі племена. В маси цей термін потрапив завдяки французькій історичній школі «Анналів», які під ментальністю розуміли те, що об'єднує короля Франції та рядового солдата.

Отже, свідомість утворюється в процесі засвоєння людиною відповідної інформації, через процеси відтворення дійсності та формування ментальності. Свідомість можна охарактеризувати як комплекс засвоєної людиною інформації, яка допомагає адекватно відтворювати дійсність, формує психологію сприйняття та дії, інтелектуальні, емоційні, культурні особливості (менталітет) та світогляд (див. схему №1).

Тобто психологічну стійкість доречно охарактеризувати як свідому та сталу психологічну властивість індивідуума і соціуму, яка, в основному, досягається інформаційно-емоційним шляхом. Взагалі психологічна стійкість досягається комплексом складових. Спершу – урівноваженість як здатність зіставляти рівень напруження з ресурсами психіки та організму. Її підтримує опірність, як переконливе вміння протистояти обмеженням свободи вибору. Урівноваженість та опірність повинні бути активними. Адже активність – це пізнавальна, діяльна та комунікативна спрямованість свідомості. Психологічної стійкості без віри не буває, адже віра – це свідомо, спокійна та переконлива стійка впевненість у своєму виборі. Впевненість виступає здатністю до самостверджувальної поведінки людини. Також психологічна стійкість передбачає наявність позитивного образу «Я» та «Ми» як індивідуальної та

групової ідентичності особистості. І нарешті, в інформаційний вік не можна обійтись без інформаційної розбірливості (вибірковості) як уміння вирізняти та фільтрувати маніпулятивну інформацію, чітко визначати оману та набувати імунітету проти них [1].

Таким чином, інформаційно-психологічну стійкість доречно охарактеризувати як психологічну стійкість індивідуума, соціуму до маніпулятивної інформації, відповідних психологічних технологій, уміння їх вчасно вирізняти та набувати імунітету до їх негативних проявів. Інформаційно-психологічна стійкість виступає стратегічною потребою інформаційного суспільства (див. схему №2).

Поняття свідомості тісно пов'язано з таким феноменом як масова свідомість. Маси, масову свідомість і проблеми управління ними досліджували у своїх працях Г. Тарда, Г. Лебон, Ш. Сігеле й У. Макдауголла їхні твори вважаються класичними, вони з'явилися на межі XVIII – XIX століть. Але вони майли лише почасти психологічний, а більше загальносоціологічний і навіть науково-публіцистичний, ніж аналітичний характер. Більш-менш визначене вживання поняття «масова свідомість» у якості спеціального наукового терміна почалося лише в 20–30-і роки XX сторіччя, хоча й тоді нечасто згадувалось і мало різноманітні тлумачення. У вітчизняній науці склалася багато в чому аналогічна ситуація. Структурування суспільства за соціально-класовою ознакою привело до абсолютизації класової психології. Вона підмінила собою і масову, і індивідуальну свідомість. Відповідно, і масова психологія, як така, зникла з поля зору дослідників. У другій половині 60-х років XX сторіччя поняття «масова свідомість» пережило друге народження у вітчизняному суспільствознавстві, хоча це був короточасний період.

Г. Лебон свого часу відзначав, що ідеї можуть впливати тільки після того, як вони поступово опускаються із свідомих сфер у сферу несвідомого, отже, не важко зрозуміти, з якою повільністю вони повинні мінятися, а також чому керівні ідеї певної цивілізації потребують так багато часу для свого розвитку. Тому треба радити, що це саме так, адже в протилежному випадку цивілізації не могли б мати ніякої міцності. Найбільш цивілізованими народами Г. Лебон вважав ті, керівні ідеї яких зуміли утриматись на рівній відстані від мінливості та стійкості [6].

У наш час життя має зазнало значних перемін: прискореними темпами настав суперкомунікативний інформаційний вік. Тепер ідеї, загорнуті у привабливі обгортки, за один рік можуть опановувати великими за об'ємом масами, змінюючи при цьому усталені в століттях, ще вчора стійкі, системи цінностей цілих народів. Інформаційний потік ідей захливає людство, не даючи час на оговтання. Але ознакою цивілізованості народів напевно таки залишиться визначений Г. Лебоном критерій, коли керівні ідеї цивілізацій утримуються на рівній відстані від мінливості та стійкості. Тобто – цивілізований той народ, який не хитається за вітром перемін, а впевнено йде своєю дорогою.

Лише починаючи із другої половини 80-х років, можна відзначити новий приплив дослідницького інтересу до даного феномена. Вітчизняний дослідник Д. Ольшанський зазначає, що масова свідомість – це своєрідний позаструктурний «архіпелаг в соціально-груповій структурі суспільної свідомості», утворення не

стійке, воно ніби «плаває» у складі більш широкого цілого. Це особлива, ніби «надгрупова» свідомість. Вона являє собою ситуативну похідну від суспільної свідомості і трактується як сукупність свідомостей основних груп, які утворюють соціальну структуру суспільства, але з уже зруйнованими межами всередині такої свідомості [5].

Необхідно відзначити, що як у зарубіжній, так і вітчизняній науковій літературі, яка присвячена явищам масовізації психіки та масової психології, все ж досі немає вагомих робіт, в яких би докладно розглядалась психологія масової свідомості. Особливо важливий внесок в розробку методології вивчення масової свідомості, в характеристику її змістовних компонентів і визначення принципів і критеріїв її виділення в особливу категорію відтворення суб'єктивного світу зробили такі вчені, як Б. Грушин та Г. Ділігенський. Ці автори переконливо аргументують необхідність виділення масової свідомості як особливого виду суспільної свідомості, яка має свої власні характеристики і закономірності функціонування та управління нею [4].

Як зазначається у «Філософському словнику» під редакцією І. Т. Фролова, масова свідомість – це суспільна свідомість мас (класів, соціальних груп) конкретного суспільства, що відображає умови їх повсякденного життя, потреби, інтереси. Отже, масова свідомість – це сукупність ідей, уявлень, в тому числі ілюзорних почуттів, настроїв, що відбивають всі сторони життя суспільства, доступні масам і здатні викликати інтерес. Маса людей як сукупність індивідів виступає носієм масової

свідомості. Масова свідомість – найрізноманітніші за гносеологічною і соціальною природою духовні утворення, не обмежені лише формами психіки, стосовно до сфер психології, ідеології. Це емоції і логіка, образи і реакція буденного і теоретичного знання, раціональні та ірраціональні уявлення.

Свідомість і мислення людини виникають як суспільні продукти і є вторинними до її суспільного буття. На такій основі формуються специфічні матеріальні і духовні потреби людини, що також визначають її суть. Але ж найвизначальніше в людині – соціальне. Людина і суспільство нерозривні. Людина реалізується як людина, завжди залишаючись суттю всіх соціальних утворень. Масова свідомість проявляється у соціальній спільності як відносно стійкому об'єднанні людей, що сформувалося історично за спільними інтересами.

Масовій свідомості також властиві прояви інформаційно-психологічної стійкості різних ступенів, які в умовах розвиненої демократичної держави, громадянського суспільства стають об'єктами впливу. Завдання держави та суспільства в тому, щоб ці впливи були позитивними, життєстверджуючими, а не маніпулятивними. Загалом державне управління функціонує нині у вимогах прозорості до інформаційного простору, відкритості влади, зміни нашого розуміння щодо посилення справедливого суспільства. Інформаційне суспільство повинно мати свою високу безпекову ступінь інформаційно-психологічної стійкості – інакше воно потрапить в інформаційно-психологічний полон чужих маніпуляцій і втратить стратегічні орієнтири свого розвитку.

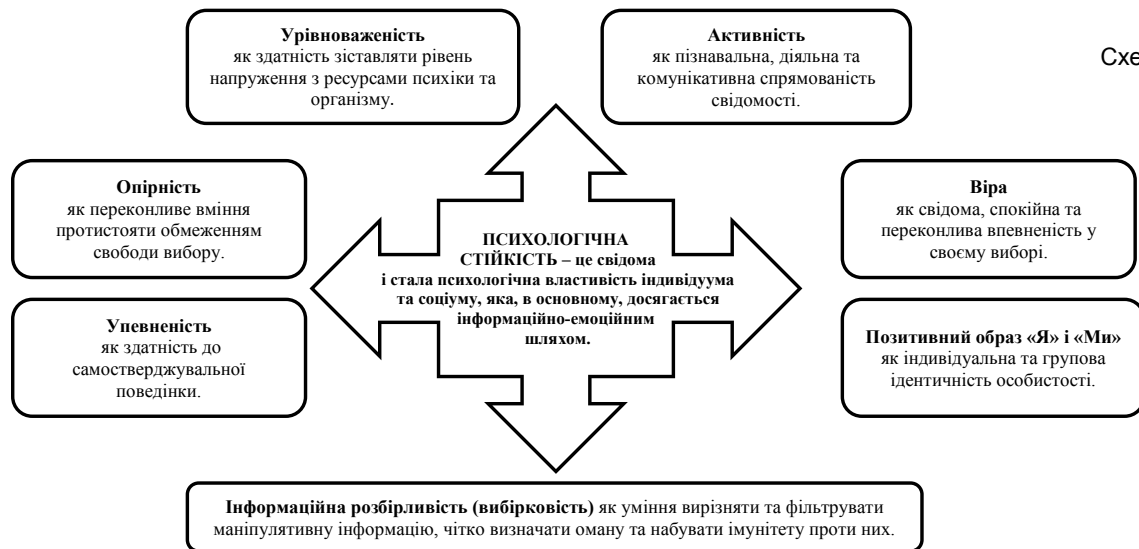
ЕТАПИ ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ СВІДОМОСТІ ЛЮДИНИ



СВІДОМІСТЬ – це комплекс засвоєної людиною інформації, яка допомагає відтворювати дійсність, формує психологію сприйняття та дії, інтелектуальні, емоційні, культурні особливості (менталітет) та світогляд.

Схема 1.

ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНА СТІЙКІСТЬ ЯК СТРАТЕГІЧНА ПОТРЕБА ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА



Інформаційно-психологічна стійкість – це психологічна стійкість індивідуума, соціуму до маніпулятивної інформації, відповідних психологічних технологій, уміння їх вчасно вирізняти та набувати імунітету до їх негативних проявів.

Висновки

Свідомість людини повинна бути стійкою, адже нестійкість веде до часткової або абсолютної втрати свідомості, коли людина стає нездатною адекватно сприймати інформацію. Свідомість утворюється в процесі засвоєння людиною відповідної інформації, через процеси відтворення дійсності та формування ментальності. Свідомість можна визначити як комплекс засвоєної людиною інформації, яка допомагає адекватно відтворювати дійсність, формує психологію сприйняття та дії, інтелектуальні, емоційні, культурні особливості (менталітет) та світогляд. А психологічну стійкість доречно охарактеризувати як свідому та сталу психологічну властивість індивідуума і соціуму, яка, в основному, досягається інформаційно-емоційним шляхом. В інформаційному суспільстві інформація і психологічні особливості як прояви людини і соціуму поєднуються, утворюючи новий інформаційно-психологічний феномен, який потребує державного захисту та відповідного управлінського впливу.

Тому інформаційно-психологічну стійкість доречно охарактеризувати як психологічну стійкість індивідуума, соціуму до маніпулятивної інформації, відповідних психологічних технологій, уміння їх вчасно вирізняти та набувати імунітету до їх негативних проявів. Інформаційно-психологічна стійкість виступає стратегічною потребою інформаційного суспільства.

Поняття свідомості проявляється зокрема у такому феномені як масова свідомість, що являє собою сукупність ідей, уявлень, в тому числі ілюзорних почуттів, настроїв, які віддзеркалюють всі сторони життя суспільства, доступні масам і здатні викликати інтерес. Масовій свідомості також властиві прояви інформаційно-психологічної стійкості різних ступенів, які в умовах розвиненої демократичної держави, громадянського суспільства стають об'єктами впливу. Завдання держави та суспільства в тому, щоб ці впливи були позитивними, життєстверджуючими, а не маніпулятивними.

Література.

- Варій М. Й. Загальна психологія Навчальний посібник / 2-ге видан., випр. і доп. – К.: «Центр учбової літератури», 2007. – С. 841 – 845.
- Военный энциклопедический словарь / Пред. Гл. ред. Комиссии С. Ф. Ахромеев. – М.: Воениздат, 1986. – С. 709
- Головатий М. Ф. Політична психологія: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. – К.: МАУП, 2006. – С. 212.
- Грушин Б. А. Массовое сознание: Опыт определения и проблемы исследования – М.: Политиздат, 1987. – С. 254.
- Дроздовська О.М. Понятійно-категорійний апарат масової свідомості як різновиду суспільної свідомості // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: Збірник наукових праць / Гол. ред. В. Г. Воронкова. – Вип. 39. – Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2009. – С. 121-139.
- Лебон Г. Психология народов и мас / Густав Лебон ; пер. с франц. – Челябинск: Социум, 2010. – С. 124.
- Євген Станішевський Пізнай правду : [Електронне джерело]. – Режим доступу: <http://dyvensvit.org/articles/2343.html>
- Почепцов Г. Сучасні інформаційні війни. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2015. – С. 10.
- С. И. Ожегов Словарь русского языка: Ок. 57000 слов/ Под ред. докт. филол. наук, проф. Н.Ю.Шведовой. – 14-е изд., стереотип. – М.:Рус. Яз.,1983. – С.560
- Там же. – С.224.
- Советский энциклопедический словарь/Гл. ред. А. М. Прохоров. – 4-е изд.- М.: Сов. Энциклопедия, 1989. – С.1250.
- Тлумачний словник сучасної української мови: Близько 50 000 сл. / Уклад. І. М. Забіяка. – К.: Арій, 2007. – С. 65, 430.
- Там же. – С. 407.

Sergey Lisnyak*D.Sc. of Alexandru Ioan Cuza University of Iași, Romania***Ainur Rakhmanova***Master student, L.N. Gumilyov Eurasian National University
Astana, Republic of Kazakhstan***STATE REGULATION OF FOREIGN INVESTMENT IN EMERGING MARKETS:
EVIDENCE FROM KAZAKHSTAN**

Transition to the market economy requires solving a number of problems such as the identification and exploration of new promising areas of investment, including foreign-owned ones. Sophisticated and efficient investment policy can create conditions to overcome the existing crisis by attracting foreign capital. According to the results we state that in order to encourage foreign investment and financial control over their use, it is necessary to improve the effectiveness of the mechanism of state regulation of the investment process, including the organizational structure of the foreign investments and a wide arsenal of legal and economic means.

Keywords: state regulation, foreign investment

Сергей Лісняк*доктор Університету Александру Іоан Куза м. Ясси, Румунія***Айнур Рахманова***магістрант Євразійського Національного Університету
м. Астана, Республіка Казахстан***ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНОЗЕМНИХ ІНВЕСТИЦІЙ У РИНКОВИХ ЕКОНОМІКАХ,
ЩО РОЗВИВАЮТЬСЯ, НА ПРИКЛАДІ КАЗАХСТАНУ**

Перехід до ринкової економіки вимагає вирішення різних завдань, таких як визначення і вивчення нових перспективних сфер для інвестицій, включаючи ті, які належать іноземним власникам. Сучасна та ефективна інвестиційна політика може створити умови для подолання існуючої кризи завдяки залученню іноземного капіталу. Базуючись на результатах, ми стверджуємо, що для залучення іноземних інвестицій та фінансового контролю за їх використанням, необхідно підвищити ефективність механізму державного регулювання інвестиційних процесів, з урахуванням організаційної структури іноземних інвестицій і широкого арсеналу правових і економічних методів.

Ключові слова: державне регулювання, іноземні інвестиції

Сергей Лисняк*доктор Университета Александру Иоан Куза г. Яссы, Румыния***Айнур Рахманова***магистрант Евразийского Национального Университета г. Астана,
Республика Казахстан***ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ
В РАЗВИВАЮЩИХСЯ РЫНОЧНЫХ ЭКОНОМИКАХ НА ПРИМЕРЕ КАЗАХСТАНА**

Переход к рыночной экономике требует решения различных задач, таких как определение и изучение новых перспективных сфер для инвестиций, включая те, которые принадлежат иностранным владельцам. Современная и эффективная инвестиционная политика может создать условия для преодоления существующего кризиса благодаря привлечению иностранного капитала. Основываясь на результатах, мы утверждаем, что для привлечения иностранных инвестиций и финансового контроля за их использованием, необходимо повысить эффективность механизма государственного регулирования инвестиционных процессов, с учетом организационной структуры иностранных инвестиций и широкого арсенала правовых и экономических методов.

Ключевые слова: государственное регулирование, иностранные инвестиции.

Introduction. During recent two decades Kazakhstan has developed its socio-economic conditions. We notice that transition to the market economy requires solving a number of problems such as the identification and exploration of new promising areas of investment, including foreign-owned ones. Developed countries pay more attention to the implementation of investment projects. The volume of investment is regarded as one of

the key indicators of well-being of the national economy. Sophisticated and efficient investment policy can create conditions to overcome the existing crisis by attracting foreign capital. Investment of foreign capital into the economy of Kazakhstan contributes to the country's integration into the world economy, to the deficit reduction

© Лісняк С., Рахманова А., 2016.

of domestic capital investment, to the bringing of advanced technology and equipment, management experience, to the ensuring of competitive production, expansion of exports, to the increasing hard currency reserves and improvement of training, as well as to the assistance in the fight against monopolies. The use of foreign capital in Kazakhstan hampered by the poor quality of investment projects, as well as effective financing schemes, state guarantees, which generates a high degree of risk and uncertainty for potential investors. Thus, it is essential to identify the main trends and methods of forming and evaluating the economic efficiency of investment projects with regard to Kazakhstan.

Practice insistently raises the question of methods of assessing the financial efficiency of investment projects, which would combine the international experience of the calculation and analysis of the economic efficiency of investments and takes into account the specific conditions of Kazakhstan.

Countries with developed market economies have already developed and successfully applied this kind of economic tools. However, it is not possible in Kazakhstan to use of fully applied abroad tools for assessing the effectiveness of investment projects activity, since the strong variability of the macroeconomic environment, the quality of structural changes and many other factors.

Methodology. This study is based on qualitative research methods to address the research questions and objectives. Depending on these research questions the methods of literature review, content analysis and comparative analysis will be used. Different methods will allow the different research objectives and questions to be fully explored.

Definition of foreign investment. The scientific literature pays a lot of attention about the problem of the definition of foreign investment. The feasibility of developing a definition of foreign investment is a clear need to limit those private foreign investments, which allow investors to demand extension to his investment legislation [4, 8]. This is a clear distinction in the public interest of the recipient. Various definitions of investments contained in the economic and legal literature. However, all the definitions proposed by different authors are not exhaustive; there are usually some of the characteristics of the investment, which is caused by the complexity, multidimensionality of the studied phenomenon.

In economic terms, investment is defined as "the process costs of labor and materials to build production facilities in which during production creates more value living labor than it consumes"

A differentiated approach to the definition of «investment» can be traced in the analysis of the current currency legislation of Kazakhstan. Thus, the giving and receiving of financial credits, depending on the period by the legislation (up to 180 days) related to the category of the current foreign exchange operations related to capital movement. It is in contrast to the investments related to foreign exchange transactions associated with movement of capital (Article 1 of the «On Currency Regulation» law of Kazakhstan) [9]. Thus, the current legislation has limited financial loans on investment for the duration of funding.

At the present stage of development Kazakhstan as a new independent state is guided to a market economy, the main focus of economic reforms directed on development

and implementation of the investment policy of the state aimed at ensuring high rates of economic growth and improving the efficiency of the economy.

With regard to the definition of studied phenomenon given the current legislation of Kazakhstan in Article 1 of the Law of the Republic of Kazakhstan of December 27, 1994 «On foreign investments», investments are defined as all types of assets and intellectual property rights invested by investors in objects of entrepreneurial activity for profit.

Current state of the investment climate in Kazakhstan: challenges and prospects. The exceptional importance is the attraction of foreign capital into the economy of the republic in order to solve these problems, as well as to ensure the structural reforms on the basis of the government's action program to deepen the reform of the economy and in the context of limited domestic sources of funding.

Attraction and effective use of foreign investment in the country's economy is the basis, one of the directions of mutually beneficial economic cooperation between Kazakhstan and foreign countries [2, 10]. Many economists estimate very contradictory foreign investments and their role in the economy. Some economists believe that the investment will lead to the loss of economic independence, while others see them as almost the only source of salvation and recovery of the national economy. First claim that occurs sale of the fatherland, loss of independence while second see them as an opportunity to rely on the international mobility of factors of production, transfer of knowledge, technology, management experience.

But with the opposite view, they are united in one thing is that foreign investments will have a significant impact on the course of economic reforms and thus they offer to objectively evaluate the possible negative and positive consequences of attracting external factors of production development, to develop an investment policy that meets the interests of Kazakhstan and its people, providing overcoming the crisis and achieving of long-term goals. Using of foreign investment can really improve the deformed industrial structure of Kazakhstan's economy, create new high-tech production, modernize fixed assets, technically re-equip many companies, actively use the existing potential of skilled workers and specialists of the republic, introduce the latest achievements in the field of management, marketing and know-how, to fill the domestic market with quality domestic products while increasing the volume of exports to foreign countries.

Attraction of foreign investments into the economy of Kazakhstan is objectively necessary process. Matter how successful Kazakhstan's economy will integrate into the world economy depends on the strategy and tactics to overcome the crisis. Today it is clear that the historically high level of isolation of Kazakhstan's economy from the world economy has no future, so orientation on it is one of the most effective ways to improve the competitiveness of Kazakhstan's national economy [3]. The fact that today Kazakhstan needs Western investment funds much more than yesterday, confirms the current situation in Kazakhstan, where almost all businesses in debt, increasing arrears, when in the end, all this leads to a decline in production, the cessation of public investment industry.

The essence of the problems accumulated in the material factors of production. All tangible becomes the aging of fixed assets [4]. Kazakhstan industry needs new techniques, more advanced technology. All this makes it necessary to attract foreign investment.

Kazakhstani enterprises often do not meet the requirements of a market economy, not only because of deterioration of the equipment, but also on many other indicators. Most of them face the problem of the closure and the organization in their place new, really modern enterprises and organizations. And it also requires considerable investment inflows.

It should be added that in Kazakhstan, as in other countries of Eastern Europe which in the process of formation of market relations, the problem is not only the lack of domestic savings to the rapid modernization of the economy. We argue that investment climate is the criterion of maturity of market reforms, the international community confidence in the stability of property rights, to the situation in the country as a whole. Although Kazakhstan is characterized by a large potential market, abundant natural resources and a strategic business location, we state that according to many foreign investors, the investment climate of the Republic of Kazakhstan is promising, but is unstable. The instability is accompanied by a predominance of negative factors that hinder the inflow of foreign investment into the country. The presence of these factors is due to the negative attitude of foreign investors to the domestic policy of the Government of the Republic of Kazakhstan. The survey of interested foreign investors identified five main obstacles for attracting foreign investment in Kazakhstan:

- bureaucracy;
- financial risk;
- tax and financial regime in Kazakhstan;
- legal infrastructure / pace of change in the field of law;
- exchange controls.

Two factor of five, while not purely economic, have a significant impact on the flow of investment into the country. Although such factors as tax and fiscal regime and currency control in Kazakhstan is recognized as one of the most liberal in the countries of Central Asia, they also do not work in favor of foreign investment. Financial risk is associated with inflation and currency fluctuations.

Currency risks associated with inflation and currency fluctuations. High inflation often creates a lot of difficulties, which are reflected in the ways of transnational firms. The most significant challenges include the following:

- 1) accelerated depreciation, or depreciation of the local currency, or a maxi devaluation;
- 2) the establishment of more stringent capital controls and the introduction of import restrictions;
- 3) decrease in credit availability and increasing interest on loans;
- 4) accumulation accounts receivable collection and extension periods;
- 5) the introduction of price controls with the intention to take control of inflation;
- 6) economic and political chaos and unrest among the population;
- 7) the flight of capital;
- 8) complication of evaluating the performance of subsidiaries abroad.

Another component of the currency risk is the exchange rate fluctuations. Exchange rate fluctuations involve the identification of three types of risk: the risk associated with currency recalculations; risks associated with foreign exchange transactions; the risk of economic consequences [8].

The next factor is the tax and fiscal regimes. General taxation levels act as impediments to the participation of foreign investors due to the fact that they reduce the profitability of investments. The levels of regulation and taxation, leading to a decrease in investment profitability after taxes, are below the level required for an investor compensation for inherent risk to which they are forced to go and build artificial barriers to the inflow of investments into Kazakhstan.

Based on the above, it is important to note that the foreign investor is important not to preferential taxation, and their stable, predictable and cost-effective for the state and for the state of the investor. In accordance with these requirements, it is advisable to perform such tasks as tightening payment discipline, as well as the observance of the agreements and contracts with the state on taxation.

There is no doubt that all of these factors are related to the overall economic strategy of the Government, so the solution of these problems requires a comprehensive approach. It requires a clear landmark action program to attract foreign investment, and it is necessary to create the controls, attracting and encouraging foreign investment on the basis of this program. This opinion is shared by many economists.

Results. Despite the reforms undertaken by the Government of the republic, the basis for a broad and comprehensive investment cooperation are the richest natural resources of Kazakhstan. According to the conclusions of the UNESCO experts, properly using of Kazakhstan's land can feed population of more than 1 billion. General literacy of the population and at the same time the relative cheapness of the labor force, political stability and absence of interethnic conflicts are the real social and economic benefits of Kazakhstan, aspiring to wide investment cooperation with foreign partners.

It is impossible to overlook the fact that the formation of a favorable investment climate should take into account not only internal but also external factors that can influence it, including the general state of the global capital market. Foreign investors, expanding the scope of its activities, prefer to deal with countries with a stable political situation and similar socio-economic conditions [1]. Therefore, at the beginning of attracting Kazakhstan needs to create special conditions favorable for foreign investors.

Kazakhstan seeks to create a favorable social, financial and cost legal regime for foreign investors taking into account their corresponding interests and appropriate investment climate, at the same time trying to solve its own problems and achieve its own goals. In this regard, the Government of the Republic of Kazakhstan made a significant step and put into operation in December 1994 the Law «On Foreign Investments», which defined the legal status of foreign investments in Kazakhstan, established the form of the objects of foreign investment investments in the Republic of Kazakhstan. It should be noted that it is a solid, consistent and steadily carried out strategy for the continuous improvement of the legal regime of foreign

investment in Kazakhstan. Also, the Government of Kazakhstan have been developed and put in place other laws and regulations governing the investment activity in the country in order to attract foreign investments.

From the perspective of politicians and economists of the country, participation of foreign capital will lead to performance of the following tasks:

- improvement of the export potential, overcome its raw orientation;
- strengthening of the country's export expansion and strengthen its position in foreign markets;
- development of import-substituting production;
- improvement of the scientific and technical level of production with the help of new equipment and technology, management and marketing;
- formation of the complete technological cycle with the release of the finished product;
- increasing of tax revenues to the state budget;
- promotion of the development of backward and depressed areas;
- creation of new jobs in the national economy;
- application of modern production and management experience through training and retraining;
- achievement of economic independence of Kazakhstan.

All developed and developing countries are guided by such criteria, as evidenced by the history of development of individual countries, which are directly guided by these criteria [8].

Thus, foreign investment acts as objectively necessary process for Kazakhstan, because it helps to curb crisis and at the same time leads to the financial stabilization of the economy, solve the strategic and tactical objectives of macroeconomic nature, such as the fight against inflation, structural adjustment, and the elimination of technological and managerial backwardness of the economy. That is, all of these factors demonstrate the importance of attracting and using foreign capital investments. Therefore, foreign investment is regarded as a universal means of solving all the problems associated with overcoming the investment crisis and should play the role of a strong enough catalyst in the investment process. Nevertheless, having a certain attractive features such as a rich in natural resources, the availability of sufficient skilled labor, high scientific and technical potential, Kazakhstan has not yet passed the stage of resource, and especially energy efficiency. For this reason, domestic prices exceed world prices. In this regard, Government takes measures on orientation of investment to address resource problems. Implementation of this policy is provided in the «Development Strategy of Kazakhstan till 2030», where in «The most important challenges facing the local authorities in 1998 and until 2030» one of the priority objectives is the creation of a favorable investment climate, including in the energy sector [6, 7]. It will reduce the resource intensity of the economy, the traditional dominance of raw materials and fuel and energy sectors, which will enable to switch the investment in favor of processing industries and end, and the development of high energy-saving technologies.

Conclusions. Thus, we have attempted to define and identify the main purpose of attracting foreign investment policies is to overcome the economic backwardness of the country providing a high quality of life based on the use of foreign capital in the modernization and structural

transformation of the national economy. Achieving this strategic goal provides the following tasks:

- the development of export potential;
- the development of import substitution industries;
- an increase in tax revenues;
- creation of new jobs, etc.

According to the results we state that in order to encourage foreign investment and financial control over their use, it is necessary to improve the effectiveness of the mechanism of state regulation of the investment process, including the organizational structure of the foreign investments and a wide arsenal of legal and economic means, used by experts of this structure; improve the system of insurance and reinsurance; establish high-quality and timely information support of foreign investors; to carry out a number of other measures. The main task is to make investment policy of Kazakhstan more flexible, pragmatic and appropriate to ongoing internal and external economic realities.

References.

1. Chelekbaev, A. (2010). Assessment of investment projects: theory, methodology, experience: a tutorial.. Almaty: Economics. – p.p. 314.
2. Drabek, Z. and Mavroidis, P. (2013). Regulation of foreign investment. Singapore: World Scientific Publishing Company.
3. Kaser, M. and Dosmukhamedov, E. (2004). Foreign Direct Investment in Kazakhstan: Politico-Legal Aspects of Post-Communist Transition. Slavic Review, 63(2). – p.398.
4. Khasbulatov, R. (2006). World Economy. Moscow, p.p. 671.
5. Lohmann, L. (2009). Climate as Investment. Development and Change, 40(6), pp.1063-1083.
6. Methodological manual on explanation the main provisions of the Strategy of Development of Kazakhstan till 2050. (2014). Almaty: Adilet.
7. Nazarbaev, N. (1998). Kazakhstan – 2030. London: Embassy of the Republic of Kazakhstan for the United Kingdom.
8. Sagyndykova, S. (2008). Foreign investments in Kazakhstan: Analysis and forecast of investment processes.
9. Simons, W. (1991). Foreign Investment Laws of Kazakhstan. Review of Socialist Law, 17(1), pp.81-84.
10. Sornarajah, M. (2004). The international law on foreign investment. Cambridge: Cambridge University Press.

Світлана Макосійздобувач кафедри регіональної політики та публічного адміністрування
ОРИДУ НАДУ при Президентові України**НАУКА І ОСВІТА ЯК ПІДґРУНТЯ ВІДТВОРЕННЯ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ В УКРАЇНІ**

В статті аналізується місце та вплив освіти та науки в економічному житті суспільства в контексті відтворення та розвитку людського капіталу. Розглянуто сучасний стан та тенденції у вищій освіті України. Окреслено модернізацію освіти і науки як одну з важливих умов нарощення людського капіталу, а також основних чинників відтворення цього капіталу. Незадовільний стан освітньої сфери пов'язаний як з незначним рівнем фінансування зазначеної сфери, так і з неефективністю її функціонування.

Ключові слова: людський капітал, система освіти, наука, державні пріоритети.

Svitlana MakosyRegional policy and Public Administration Department applicant,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine**SCIENCE AND EDUCATION AS THE FOUNDATION
OF HUMAN CAPITAL RECREATION IN UKRAINE**

The problem statement and its topicality. Today Ukrainian society is going through a difficult and critical period of development. The basis for sustainable economic development of Ukraine are investments in education, science, health care is a priority in those areas of life where human capital is formed.

The aim. Outline the impact of the modernization of Education and Science of Ukraine on the development and reproduction of the human capital.

Brief summary of the research. Through a process of accumulation of human capital and training of qualified personnel for the successful development is the development of higher education, which is currently under the influence of globalization, integration, internationalization. Education largely determines the welfare state, produces the specific national consciousness. Present places new demands on the educational process - it must be consonant with the latest achievements of scientific and technological progress to be individualized, consistent with real prospects of economic sectors, speak precondition identify the effect of "human capital" at all levels of the economic system. Given the increasing role of human capital in the trends of economic and scientific - technical development is undeniable that it is a developed system of education and training should be the main driving force for the development of Ukrainian society. Legal regulation of the national education system is based on the Constitution of Ukraine, according to which every citizen of our country has the right to the free development of his personality and the right to education. Education today is an important component of the quality and competitiveness of the workforce in the labor market, the basis for the formation of human capital, source of skilled labor and one of the important conditions of human development. State of scientific, technical field over the years has deteriorated sharply, reduced the volume of orders for scientific and scientific-technical products decreased personnel and material resources for research and development, dramatically decreased the impact of science itself.

Conclusions and results. Ukraine stands in the way of implementing their own policies and strategies that are inherently povyazanni with global trends and define education as the priority spheres of life. In terms of rapidly changing global world knowledge and skills of the individual are not only its capital, personal value, but also to acquire social and public values. In modern conditions of welfare and stability of Ukraine depends on the efficiency of the economy, which is determined, above all, the level of human capital. The strategic role of human capital in economic development leads to the need to improve financial security areas and factors that determine the amount and quality of human capital. It is important to also use the European practice of budget funding and lending areas, where the formation of human capital. The list of factors that cause impact on the efficiency of processes in human capital - rather broad and therefore the study, conducted solely in the context of educational content factors can not disclose raised the issue fully. The key task today - to intensify the process of reforming the education and science as areas of national economy and using the best domestic and international experience, to form a scientific and educational environment that would correspond to the strategic priorities of the country.

Keywords: human capital, education system, science, government priorities.

Светлана Макосийсоискатель кафедры региональной политики и публичного администрирования
ОРИГУ НАГУ при Преиденте Украины**НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ КАК ОСНОВА ВОСПРОИЗВОДСТВА
ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА В УКРАИНЕ**

В статье анализируется место и влияние образования и науки в экономической жизни общества в контексте воспроизводства человеческого капитала. Рассмотрены современное состояние и тенденции в высшем образовании Украины. Определено модернизацию образования и науки одним из важных условий наращивания человеческого капитала, а также основных факторов его воспроизводства. Неудовлетворительное состояние образовательной сферы связано как с незначительным уровнем финансирования, так и с неэффективностью ее функционирования.

Ключевые слова: человеческий капитал, система образования, наука, государственные приоритеты.

© Макосій С. Д., 2016.

Сьогодні українське суспільство переживає складний та переломний період свого розвитку. Основою сталого економічного розвитку України стають інвестиції в освіту, науку, охорону здоров'я, тобто у ті пріоритетні сфери життєдіяльності, де формується людський капітал. Сам процес відтворення повинен регулюватись з боку держави, забезпечуючи умови для створення нових робочих місць, належної оплати праці, збереження та гармонійного розвитку людини через ефективне законодавство та механізми фінансування. Велике значення має державна концепція освіти та політика держави у цій сфері. Саме людина з відповідною освітою, кваліфікаційним рівнем, навичками та досвідом забезпечує необхідні зміни в країні, які потрібні щодо входження України у ЕС.

Найважливішою складовою інвестицій у людський капітал є видатки на освіту. Витрати на освіту на всіх рівнях, складаючи бюджетне фінансування, є не безповоротними, але необхідними витратами на виховання підрастаючого покоління – це інвестиції в людський капітал, що приносить економічний і соціальний ефект. В світі формується новий підхід до соціальної політики держави, і особливо в освітній сфері. А освітня політика – це відносини не лише стосовно забезпечення населення відповідними послугами, але і щодо формування життєвого рівня населення і розвитку відповідної інфраструктури, формування, відтворення та розвитку людського капіталу [6].

Питання щодо відтворення людського капіталу є об'єктом постійних наукових досліджень і розробок. Дослідженням відтворення людського капіталу займалися багато зарубіжних і вітчизняних вчених та економістів: серед західних вчених це: Г. Беккер, М. Блаут, У. Боуен, В. Матур, Дж. Міль, Дж. Кендрік, В. Петі, Д. Рікардо, А. Сміт, Л. Туроу, Т. Шульц та ін. До питання вивчення та відтворення людського капіталу долучились і російські вчені: Г. Грацинська, А. Добринін, А. Єгошин, І. Ульїнський, С. Кубанський, А. Лисков, В. Марцинкевич, С. Струмлін та багато інших. Серед вітчизняних вчених і економістів вказані проблеми висвітлені у працях Д. Богині, І. Бондара, О. Бородіної, Н. Верхоглядової, О. Грішнєвої, В. Кравецького, А. Колосюк, А. Колота, Н. Марущак, Є. Савельєва, С. Юрія та ін.

Окреслити вплив процесу модернізації освіти і науки України щодо відтворення людського капіталу.

Людський капітал є тим ресурсом, який дає змогу не лише забезпечити розвиток національної економіки та підвищити якість людського життя, а є основою підвищення конкурентоспроможності країни, посилення її позицій на міжнародній арені. Основою процесів накопичення людського капіталу та підготовки висококваліфікованих кадрів для успішного розвитку країни є розвиток системи вищої освіти, яка на сьогодні перебуває під впливом процесів глобалізації, інтеграції, інтернаціоналізації. Освіта великою мірою визначає добробут держави, продукує специфіку національної свідомості. Разом з тим, особливість освіти у тому, що вона дає можливість не лише збагнути минуле, а й змінити майбутнє. Дослідження освітнього середовища та освітнього рівня населення має повсякчас перебувати в епіцентрі

уваги вчених та державних діячів для створення умов розвитку, підтримання людського капіталу та значного зменшення його відпливу із країни.

Сьогодення висуває нові вимоги до освітнього процесу – він має бути співзвучним з новітніми досягненнями науково-технічного прогресу, бути індивідуалізованим, відповідати реальним перспективам розвитку галузей економіки, виступати передумовою виявлення ефекту «людського капіталу» на всіх рівнях економічної системи.

Загальнолюдський розвиток, значні та швидкі зміни матеріальних умов життя, соціальних стосунків, життєвих цінностей вимагають адекватних змін освітнього простору. Це є глобальною проблемою, яка стосується більшості країн світу. І хоча цілі та завдання, які стоять перед окремими країнами або групами країн, значно відрізняються, існує загальноцивілізаційний вектор розвитку: використання отриманих знань для забезпечення суспільного прогресу, який не звужується лише до економічного зростання, а й формує світоглядні, ціннісні основи, котрі мають зберегти людину, забезпечити справедливий розподіл благ (у т. ч. між поколіннями), створити можливості для сталого, повноцінного розвитку.

Сучасна дійсність розвинутих країн світу свідчить про значну увагу держави до людського капіталу. Теорія людського капіталу в більшості цих країн стала поворотним пунктом у мотивації і тенденціях ставлення до галузей соціальної сфери.

Сучасні дослідники виділяють Азійсько-Тихоокеанську групу держав, що провадять активну освітню політику. В цю групу входять: Республіка Корея, Тайвань, Сингапур, Гонконг, Малайзія, Таїланд, Філіппіни, Індонезія, для яких характерною є стратегія підвищених вимог до якості освіти та підготовки кваліфікованих кадрів. «Економічне диво» цих країн значною мірою пояснюється пріоритетом освіти [5, с. 165].

Для пострадянських країн, у тому числі для України, очевидними цілями є створення умов для прискореного модернізаційного розвитку, необхідного для подолання глибокого економічного розриву, який утворився по відношенню до розвинених країн; формування відповідних ціннісних настанов населення; подолання соціальної пасивності та суспільної недовіри.

У доповіді до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2015 році» зазначено, що «Освіта є одним з головних чинників зростання якості людського капіталу, генератором нових ідей, запорукою динамічного розвитку економіки і суспільства в цілому. Щоб українська освіта по-справжньому ефективно виконувала ці важливі завдання, необхідне її оновлення з урахуванням актуальних світових тенденцій розвитку освіти в широкому соціально-економічному контексті» [1].

Правове регулювання діяльності національної системи освіти ґрунтується на Конституції України, відповідно до якої кожен громадянин нашої держави має право на вільний розвиток своєї особистості (ст. 23) та право на освіту (ст. 53), та Законі України «Про освіту» №1060-12 від 04.08.2015 [8]. Згідно з новою редакцією Закону запроваджується низка новацій у вищій школі: передусім згідно з документом, рівень роботи галузі контролюватиме незалежний орган – Національне

агентство із забезпечення якості вищої освіти. Це один з органів управління у відповідній сфері, створений за європейськими взірцями, постійна колегіальна структура, що має повноваження реалізовувати державну політику у відповідній царині. Агентство перебере на себе певні регуляторні та контрольні функції Міністерства освіти і науки України, замінить Вищу акредитаційну комісію (ВАК) та Державну акредитаційну комісію (ДАК). Воно вестиме аналіз якості освітньої діяльності ВНЗ, здійснюватиме ліцензійну експертизу, формування єдиної бази спеціальностей, затвердження стандартів вищої освіти, акредитацій спеціальностей. Українські виші набувають академічної, фінансової та господарської автономії. Кожен із них тепер має право впроваджувати власні освітні та наукові програми, відкривати рахунки, отримувати кредити, керувати майном та землею.

Новий Закон про вищу освіту прописує відповідно до західних стандартів структуру освітньо-кваліфікаційних рівнів, яких буде п'ять: молодший бакалавр, бакалавр, магістр, доктор філософії (замість кандидата наук), доктор наук. Структуру вітчизняної освіти має бути приведено у відповідність до потреб сучасної економіки та інтеграції України в європейський економічний і культурний простір. Тривалість навчання в школі та навчального року відповідатиме типовій європейській. Впродовж 2015–2017-го заплановано розробити і впровадити національний курикулум для 12-річної школи.

Закон передбачає суттєве посилення ролі роботодавців в управлінні вищими навчальними закладами, формуванні стандартів вищої освіти, оцінці результатів навчання. Суттєво розширено права студентського самоврядування. Остаточо вноrmовується статус зовнішнього незалежного оцінювання.

Прийнято Закони прямої дії – «Про дошкільну освіту» №2628-14 від 01.01.2016, «Про загальну середню освіту» №651-14 від 01.01.2016, «Про позашкільну освіту» №1841-14 від 04.08.2015, «Про професійно-технічну освіту» №103-98-ВР від 04.08.2015, «Про вищу освіту» №1556-18 від 16.01.2016 (зазначена подія стимулює розгортання нового етапу реформ національної системи вищої освіти України) і низку підзаконних актів з питань загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної та післядипломної освіти.

Значний внесок у розбудову національної освіти зробили Укази Президента України, постанови Верховної ради України та Кабінету Міністрів України. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015[10], передбачає реалізацію 62 реформ та 2 програм розвитку держави, зокрема – проведення реформи освіти. Також складовою Національного плану дій з реформування запропонована Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 роки.

Освіта є одним з головних чинників зростання якості людського капіталу, генератором нових ідей, запорукою динамічного розвитку економіки і суспільства в цілому. Щоб українська освіта по-справжньому ефективно виконувала ці важливі завдання, необхідне її оновлення з урахуванням актуальних світових тенденцій розвитку освіти в широкому соціально-економічному контексті.

На формування й розвиток людського капіталу в країні впливає рівень залучення населення у сферу освіти, що оцінюється динамікою кількості людей, які навчалися у загальноосвітніх та у вищих навчальних закладах (ВНЗ). Освіта сьогодні є важливим складником якості та конкурентоспроможності робочої сили на ринку праці, основою формування людського капіталу, джерелом формування кваліфікованої робочої сили та однією з важливих умов людського розвитку.

Економічний та соціальний ефект відтворення людського капіталу забезпечується за рахунок фінансування його складових; ці процеси прийнято називати інвестуванням у людський капітал. Інвестиції в людський капітал завжди мають довгостроковий характер, обумовлюють нагромадження певного рівня освіти та професійного досвіду, збереження здоров'я, мобільність, пошук економічно важливої інформації.

Серйозним інструментом у політиці якісного відтворення людського капіталу є державні витрати, а саме витрати на соціальні інвестиції.

В Україні на розвиток освіти, науки, медицини спрямовуються обмежені обсяги фінансових ресурсів, що не сприяє накопиченню людського капіталу. Наприклад, упродовж 2012–2015рр. видатки на відтворення людського капіталу становили 10–12% видатків Державного бюджету. До того ж вони переважно спрямовувалися в галузь освіти (табл.1). Недоінвестування вже сьогодні впливає на зниження конкурентоспроможності товаровиробників і безпосередньо на майбутнє нашої країни.

Закон України «Про освіту і науково-технічну діяльність» визначають відсоток ВВП, який має виділятися на освіту і науку. Ці показники, відповідно, дорівнюють 10 та 1,7% національного доходу. Найвищою часткою серед напрямів фінансування у розвиток людського капіталу є частка державних витрат на освіту.

Аналіз показників розвитку освітньої сфери України показав, що інвестиції в освіту людини відстають від більшості країн світу. Україна традиційно пишається високим рівнем освіти громадян, достойною підготовкою кадрів, незважаючи на те, що середній вік працівників сфери матеріального виробництва в Україні становить 55 років, з них частка робітників високої кваліфікації не перевищує 10 % (у США — 43 %, в Німеччині — 56 %)[2].

Загальновизнано, що сьогодні наука та науково-технічна сфера відіграють визначальну роль у ефективно-му соціально-економічному розвитку та якісному покращенні життя громадян. Передові країни світу стрімко нарощують наукоємність ВВП, збільшують кількість зайнятості у науково-технічній сфері та обсяги коштів на її фінансове та ресурсне забезпечення. Україна протягом всіх років незалежності має значні проблеми із проведенням ефективної наукової, науково-технічної та інноваційної політики. Стан наукової, науково-технічної сфери за ці роки різко погіршився: скорочено обсяг замовлень на наукову та науково-технічну продукцію, скоротилася кадрова та матеріальна база проведення досліджень та розробок, різко зменшилася результативність самої науки. Саме це стало підґрунтям певного незадоволення наукової громадськості державною науковою, науково-технічною та інноваційною політикою.

У Постанові Верховної Ради України «Про стан та законодавче забезпечення розвитку науки та на-

Видатки державного бюджету України на формування людського капіталу

Таблиця 1 №40-15 від 05.12.2012

Рік	Видатки загалом зведеного державного та місцевих бюджетів (у розрізі функціональної класифікації видатків) млн. грн	Освіта млн. грн	Питома вага видатків освіти до видатків державного бюджету, у %	Охорона здоров'я млн. грн	Питома вага видатків охорони здоров'я до видатків державного бюджету, у %	Духовний та фізичний розвиток млн. грн	Питома вага видатків на духовний та фізичний розвиток, у %	Видатки на людський капітал млн. грн	Питома вага видатків на відтворення ЛК у видатках державного бюджету у %
2012	395681,5	30243,2	7,6	11358,5	2,9	5488,5	1,4	47090,2	11,9
2013	403456,0	30943,1	7,7	12879,3	3,2	5111,9	1,3	48934,3	12,2
2014	430108,8	28674,6	6,7	10475,8	2,4	4871,8	1,1	44022,2	10,2
2015 (січень-вересень)	373357,0	20390,6	5,5	5199,2	1,4	4033,0	1,1	29622,8	8,0

Джерело: розраховано за даними [5, 6].

уково-технічної сфери держави», відзначається: «В Україні за роки незалежності наука втратила функції впливу на соціально-економічний розвиток держави, до критичного рівня знизився показник вітчизняного науково-технічного потенціалу, що стало загрозою національній безпеці України. Реформи вітчизняної економіки та програми, що пропонувалися президентами та урядами України упродовж останніх років, лише формально декларували інноваційну спрямованість держави і жодним чином не вплинули на зростання попиту виробництва та потреби економіки на наукові, науково-технічні розробки... Такий критичний стан вітчизняної науково-технічної сфери значною мірою зумовлено відсутністю ефективної системи державного управління наукою, яка відповідально відстоювала б дотримання вимог законодавства та сучасні потреби розвитку вітчизняної науки, забезпечувала її взаємодію з виробництвом, здійснювала необхідну координацію наукових досліджень і розробок» [9].

До основних актів, які регулюють наукову, науково-технічну та інноваційну діяльність у сфері вищої освіти, можна віднести: Закон України «Про вищу освіту»; в листопаді 2015 року Верховна Рада України ухвалила Закон «Про наукову і науково-технічну діяльність (законопроект зареєстровано в Парламенті за № 2244а), метою проекту Закону є модернізація законодавчого забезпечення сфери наукової і науково-технічної діяльності; «Про інноваційну діяльність»

р.; «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» №2623-14 від 16.01.2016 р. та іншими підзаконними актами.

Основою для нормативно-правового та організаційного забезпечення трансформації наукової сфери може стати поєднання напрацювань Концепції розвитку Національної академії наук України на 2014–2023 роки та Концептуальних засад нового законодавства про науку.

Важливе значення при формуванні конкурентоспроможної національної інноваційної системи набуває створення умов для ефективного розвитку наукової сфери в країні. В нашій державі наукова сфера, так само як і освітня, демонструють однакову ситуацію – прогрес якщо можна спостерігати, то лише за окремими кількісними показниками. Так, у 2014 р. мали аспіранту-

ру 482 навчальні та наукові заклади, ефективність якої за кількістю захищених дисертацій за останні п'ять років становить близько 25 %. Найбільший відсоток захищених дисертацій демонструють медичні науки (62,4 %), військові науки (45,5 %), в межах 30–33 % – філологічні, географічні, юридичні, педагогічні, політичні науки, а також фізичне виховання і спорт. Серед найнижчих показників – сільськогосподарські (12,1 %) та ветеринарні (5,6 %) науки, а також мистецтвознавство (9,8 %). Ефективність докторантури за 2010–2014 рр. коливається в межах від 26 до 33 %. Найбільша питома вага захищених докторських дисертацій спостерігається також у медичних науках (63,6 %), юридичних (47,6 %) та філологічних (41,7 %). Серед найменш ефективних – докторанти з державного управління (13,6 %) та з фізико-математичних наук (14,3 %) [7].

Про ефективність наукової та освітньої складової інноваційної інфраструктури можна також робити висновки, відштовхуючись від складових Індексу глобальної конкурентоспроможності (ІГК) країни. За значенням рейтингом 2014–2015 рр. Україна посіла 76 місце з 144 країн світу, що є на три позиції нижче, ніж у попередньому рейтингу 2012–2013 [11].

Аналіз нормативно-законодавчих документів про освіту, опрацювання наукової та організаційно-методичної літератури, дають змогу виділити два напрями управління освітою: традиційний (сучасний) та інноваційний (перспектива на майбутнє). Метою

традиційного державного управління є забезпечення оптимального функціонування об'єкт-суб'єктних компонентів системи освіти. Інноваційне управління передбачає переведення освітньої системи, її змісту та об'єкт-суб'єктного потенціалу на більш високий якісний рівень, забезпечення розвитку та оновлення, відповідності рівня освіти вимогам сучасності.

Інтегруючись в європейський і світовий освітній простір, Україна повинна враховувати напрацювання, характерні для управління галуззю в інших країнах. Деякі з них можна розглядати не лише як приклад для вивчення, а й як приклад для наслідування – зрозуміло, за умов врахування національних особливостей української системи освіти і тих пріоритетів, на досягнення яких вона орієнтується. Таке врахування не повинне передбачати сліпе копіювання зарубіжного досвіду, а надавати допомогу в розробці національної системи управління освітою.

Однією з глобальних тенденцій є кризові явища, що характерні для світової системи освіти, а це викликано перш за все переходом суспільства з індустріального до постіндустріального стану. Слід відзначити, що освітня криза у нашій державі була зумовлена не тільки глобальними, а й національними факторами.

Глобалізація та інтернаціоналізація освіти – загальноновизнані світові тенденції, що передбачають: активізацію міжнародного (міждержавного, міжрегіонального) обміну, – взаємодії та співпраці між суб'єктами освітньої сфери, створення єдиного (зокрема, європейського) освітнього простору, що надає можливість взаємозбагачення національних освітніх систем; інтернаціоналізацію змісту освіти, що розвиває планетарне мислення і – свідомість, організацію процесу навчання відповідно до сучасних освітніх стандартів, нових інформаційних та навчальних технологій [6, с. 261].

Іншими актуальними тенденціями розвитку світової й національної освітньої сфери є: збільшення термінів навчання й підготовки кваліфікованих фахівців; впровадження нових телекомунікаційних моделей освіти; розширення академічних свобод, демократизація освіти, її гуманізація та гуманітаризація; підвищення транскордонної освітньої мобільності; зростання індивідуалізації освітніх маршрутів (начальних траєкторій), внутрішньої освітньої мобільності; розширення впливу громадської думки на прийняття управлінських рішень в освітній сфері.

Важливою передумовою й стратегічним етапом на ідейно-концептуальному рівні успішного вирішення проблеми є її правильна постановка, що дає змогу оперативніє прийняти відповідне управлінське рішення.

У сучасних умовах основні напрями реформування системи управління освітою вбачаються в: чіткому визначенні компетенцій, повноважень і відповідальності органів управління всіх рівнів, забезпеченні їхньої взаємодії; переході від розпорядчого до регулюючого управління системою освіти; розвитку державно-громадських форм управління освітою.

З огляду на стратегічні пріоритети розвитку держави (ефективність соціально-економічного реформування, конкурентоспроможність національної економіки, розбудова соціально-правової держави, міжнародне визнання тощо), інтеграція вищої освіти до європейського освітнього простору стає стратегічно обумовленою і закономірною.

Тому будь-які реформації вимагають не тільки теоретичного, а й практичного осмислення глобалізаційних викликів та їх впливу на всі сфери життя українського суспільства.

В умовах швидкозмінного глобального світу знання й кваліфікація особистості стають не тільки її капіталом, особистісною цінністю, а й набувають суспільної й державної цінності. У сучасних умовах добробут населення і стабільність України залежать від ефективності функціонування економіки, яка визначається, в першу чергу, рівнем розвитку людського капіталу. Людина з відповідною освітою, кваліфікацією, навичками, досвідом забезпечує необхідні зміни, що є запорукою сталого економічного розвитку України. Але для цього необхідно залучати інвестиції в освіту, науку, охорону здоров'я, мобільність працівників, мотивацію праці, тобто у ті пріоритетні сфери життєдіяльності суспільства, де формується людський капітал.

Стратегічна роль людського капіталу в розвитку економіки зумовлює необхідність удосконалення фінансового забезпечення сфер і факторів, які визначають обсяг та якість людського капіталу. Важливим є також застосування європейської практики бюджетного фінансування і кредитування сфер, де відбувається формування людського капіталу.

Перелік факторів, які спричиняють вплив на результативність процесів у сфері людського капіталу, – доволі широкий, а тому дослідження, що проводяться виключно у контексті змісту освітніх чинників, не можуть розкрити порушену проблему повною мірою. Багато факторів є важливими в формуванні та розвитку людського капіталу: це і чисельність населення, його віковий склад, динаміка міграції, освітній та професійний рівень, інтелектуально-інноваційні заходи, зайнятість у системах освіти і науки, охорони здоров'я, потенціал людського розвитку, фізичний та культурний розвиток, розвиток науково-технічної сфери, рівень розвитку інноваційної інфраструктури.

Ключове завдання сьогодення — активізувати процес реформування освіти і науки як сфер національного господарства й, використовуючи найкращий вітчизняний і світовий досвід, сформувати науково-освітнє середовище, що відповідало б стратегічним пріоритетам розвитку країни.

В той же час, людський капітал створюється як у суспільному секторі економіки за рахунок державних і приватних інвестицій, так і на особистісному рівні в тому розумінні, що витрати часу і праці для саморозвитку та самовдосконалення майбутнього власника людського капіталу абсолютно необхідні для нарощування цього капіталу. Ці приватні витрати потім обов'язково включаються в суспільні витрати відтворювального процесу, оскільки нагромаджений запас знань, умінь та інших продуктивних рис людини може реалізовуватися і бути оціненим лише у суспільстві завдяки активній діяльності його власника.

Література.

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». – К. : НІСД, 2015. – с. 353–354.
2. Білецький О. В. Оцінка впливу освітньої компоненти людського капіталу на економічний розвиток

держави /О.В. Білецький // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2015. – № 3. – С. 74–79. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vbumb_2015_3_18.

3. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за січень-вересень 2015 року / [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.]; ІБСЕД «Проект зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження» USAID. – К., 2015. – 72 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/>.

4. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2014 рік / [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.]; ІБСЕД «Проект зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження» USAID. – К., 2015. – 77 с.

5. Макарова О. В. Соціальна політика в Україні: Монографія / О. В. Макарова ; Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. – К., 2015. – 244 с.

6. Матюх С. А. Вплив глобалізаційних процесів на формування освітніх послуг вищих навчальних закладів / С.А. Матюх // Вісник Хмельницького національного університету. – 2014. – №3. – Том 2. – С. 259–263.

7. Підготовка наукових кадрів у 2014 році. Статистичний бюлетень. Державна служба статистики України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

8. «Про освіту» Закон України №1060-XII від 23.06.1991, поточна редакція №1060-12 від 04.08.2015.–[Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

9. «Про стан та законодавче забезпечення розвитку науки та науково-технічної сфери держави», Постанова Верховної Ради України від 11.02.2015 р. № 182-VIII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/182-19>.

10. «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», Указ Президента України №5/2015 від 12.01.2015 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

11. Світовий Економічний Форум – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015.15>.

Оксана Пархоменко-Куцевіл

головний науковий співробітник Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ при Президентові України, д.держ.упр.

МОТИВАЦІЯ ЯК ФАКТОР ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

У статті розглядається питання визначення основних мотиваційних механізмів публічних службовців. Проблема мотивації кадрів актуалізується у зв'язку з тим, що відбувається відтік професійних кадрів з системи публічного управління. У статті аналізується поняття «мотивація публічних службовців», визначають основні мотиваційні механізми. Автором здійснено аналіз законодавчої бази щодо основних мотиваційних механізмів державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Обґрунтовані основні мотиваційні стимули публічних службовців, зокрема: соціальна та правова захищеність; оплата праці за результатами діяльності; чітке розмежування політичних та адміністративних посад; прозора система просування по службі, висування на посаду; залучення до програм навчання та підвищення кваліфікації.

Ключові слова: публічна служба, публічний службовець, мотивація, мотиви праці, ефективність, результативність, корупція, підвищення кваліфікації, залучення кадрів.

Oksana Parkhomenko-Kutsevil

Chief Researcher of the Institute of Public Administration
and Local Self-government Problems of of the NAPA under the President of Ukraine

MOTIVATION AS A FACTOR OF PUBLIC SERVICE EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS ENSURING IN UKRAINE

Problem statement. Any human action (or inaction) is realized under action of expressed or implied reasons. Therefore, the definition of motives, that encourage professional to work qualitatively, get some results and proud of his activity, is actual problem at that moment. In the management system of personal of private companies, institutions, organizations this question constantly arise, and business owners and top managers try to line new motives of the work, financially stimulate and support professionals. This issue is updated for the public servants too.

The purpose of the article is reasoning of the mechanisms of motivation as a factor of ensuring of efficiency and effectiveness of the public service in Ukraine.

Motivation of the staff of the system of civil service is a system of measures, directed on attracting, implementation, development and retention of highly qualified staff and on motivation of experts on opening of hidden abilities with the purpose of effective and efficient performance by them of their work.

The laws of Ukraine «On State Service», «On service in bodies of local government» and legal acts of Ukraine, that are regulated by the mechanisms of implementation of these laws regalement the system of incentives of public servants.

In the Law of Ukraine «On civil service», adopted on December 11, 2015, following types of motivation for the civil servants, in particular, are provided: firstly, wages, which consists of base salary, bonuses for the length of service, bonuses for rank, paying for additional load in connection with the duties of a temporarily absent civil servant; payment for an additional burden in connection with implementation of the duties of by the vacant service positions; prizes (in case of installation). The next type of motivation, it is social security, including providing of service housing; payment of material assistance for the solving of social and living issues; leaves; creating of conditions for the performance of official duties.

The motivation of work of public servants affects not only on the effectiveness and efficiency of the activity of public servants, but also on the attraction and development of professionals and their continuous self-improvement, as well as on the level of corruption in the system of public service.

The pay by the results of activity of public servants is one of the effective motives. Such a motivational mechanism will strengthen the personal interest of every public servant to the quality and effective activity, continuous self-development. The evaluation of the servant's activity it's necessary to make accordingly to the following criteria: firstly, achieved individual results of work according to the objectives; secondly, practical skills that were used in the activity; thirdly, communication skills, teamwork, leadership, managerial skills; fourthly, compliance of the ethical norms of behavior; fifthly, innovation in activity; sixthly, contribution in the overall effective operation of establishment (organizations, institutions) of public servant. The motivation of public servants may be represented in the form of attracting of professionals to the variety of training programs that are conducted by foreign experts (including trips with the purpose of experience exchange). Also, it may be projects of public organizations of the European Union. These motivators are useful as for the public servants and for his efficient activity, because a specialist after completing such programs implements obtained knowledge and experience in the practice.

The conducted analysis gives grounds to determine, that the main motivational incentives for public servants are: social and legal protection; pay by the results of performance (which, in turn, requires the development of indicator of performance and efficiency of activity of public servants); clear separation of political and administrative positions; transparent system of promotion by service, nomination on the post; involvement to education programs and training.

In the perspective of the further research are systematic analysis of the motivation of public servants abroad, identifying of

key incentive mechanisms that encourage of public servants to the effective activity, conducting of sociological surveys due to determination of the current incentive mechanisms for public servants.

Keywords: public service, public servant, motivation, work motivation, efficiency, effectiveness, corruption, training, engaging staff.

Оксана Пархоменко-Куцевил

главный научный сотрудник Института проблем государственного управления
и местного самоуправления НАГУ при Президенте Украины, д.гос.упр.

МОТИВАЦИЯ КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ

В статье рассматривается вопрос определения основных мотивационных механизмов публичных служащих. Проблема мотивации кадров актуализируется в связи с тем, что происходит отток профессиональных кадров из системы публичного управления. В статье анализируется понятие «мотивация публичных служащих», определяют основные мотивационные механизмы. Автором проведен анализ законодательной базы по основным мотивационным механизмам государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления. Обоснованы основные мотивационные стимулы публичных служащих, в том числе: социальная и правовая защищенность; оплата труда по результатам деятельности; четкое разграничение политических и административных должностей; прозрачная система продвижения по службе, выдвижение на должность; привлечение к программам обучения и повышения квалификации.

Ключевые слова: публичная служба, публичный служащий, мотивация, мотивы труда, эффективность, результативность, коррупция, повышение квалификации, привлечение кадров.

Будь-яка дія людини (або бездіяльність) здійснюється під впливом явних або неявних мотивів. Тому визначення мотивів, які спонукають фахівця працювати якісно, отримувати певні результати та пишатися своєю діяльністю, є на даний час актуальною проблемою. В системі управління персоналом приватних підприємств, установ, організацій постійно постає це питання, й власники бізнесу та топ-менеджери намагаються вишукувати нові мотиви праці, матеріально стимулювати та підтримувати фахівців. Зазначена проблема актуалізується і для діяльності публічних службовців.

На сьогодні від публічних службовців вимагається постійне самовдосконалення, самоосвіта, знання іноземних мов, обмін досвідом з іншими фахівцями, обізнаність у європейському законодавстві та знання європейських векторів розвитку країни, аналіз та вироблення інноваційних методів роботи, підвищення професійного рівня, що в свою чергу повинно впливати на результати їхньої роботи.

Водночас, постає важливе питання: яким чином заохочувати фахівців до зазначених змін, де знайти стимули, щоб висококваліфіковані фахівці залучалися до публічної служби та працювали на ній. Крім того, є проблема запобігання корупції серед публічних службовців. Адже невисока заробітна плата, відсутність соціального захисту та нематеріальних форм мотивації праці породжують корупцію серед публічних службовців. Одним з механізмів запобігання корупції є достойна оплата праці публічних службовців, матеріальні стимули та запровадження дієвої системи відповідальності за вчинення корупційних дій.

Актуалізується вирішення проблеми мотивації кадрів системи публічної служби також у зв'язку з прийняттям Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012, де, зокрема передбачено розроблення механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, працівників

фінансово-економічної сфери, здібних випускників вищих навчальних закладів [9].

Проблеми мотивації працівників розглядаються багатьма вченими, у тому числі психологами, соціологами, політологами, а також практиками в системі управління персоналом. Водночас, єдиної думки щодо створення ефективної системи мотивації працівників, у тому числі державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, не існує. Так, проблеми мотивації працівників аналізують Г. Атаманчук, Ю. Битяк, В. Войлісовська, Н. Гончарук, С. Дубенко, І. Криворотько, К. Магомедов, В. Малиновський, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, Є. Охотський, С. Серьогін, О. Турчинов, Ф. Хміль, В. Шилова, О. Шовгеля та ін. Зазначені автори аналізують формування механізмів мотивації працівників, визначають пріоритетні мотиви ефективної та результативної діяльності, здійснюють соціологічний аналіз мотиваційних факторів, що впливають на ефективність та результативність діяльності працівників, досліджують закордонний досвід мотивації персоналу.

Водночас, серед невирішених раніше частин загальної проблеми є системний аналіз наукових розробок щодо визначення мотиваційних механізмів як фактора забезпечення ефективності та результативності публічної служби України.

Метою статті є обґрунтування мотиваційних механізмів як фактора забезпечення ефективності та результативності публічної служби України.

Проблему мотивації кадрів в системі публічної служби України аналізують багато вчених, зазначаючи важливість цього питання. В той же час, можна констатувати, що чинними нормативно-правовими актами України це питання врегульовано частково. Тобто передбачена матеріальна та моральна мотивація публічних службовців, однак вона не спрацьовує, адже оплата праці публічних службовців обмежена, а моральне заохочення не має свого реального змісту.

Звернемося до поняття «мотивація кадрів». Так, мотивація кадрів системи державної служби – це си-

стема заходів, спрямованих на залучення, реалізацію, розвиток та утримання висококваліфікованих кадрів, а також вмотивування фахівців на розкриття прихованих здібностей з метою ефективного та результативного виконання ними своєї роботи. Процес трудової мотивації кадрів у науці з управління персоналом розглядається як умова для успішного досягнення спільної кінцевої мети та для повної трудової віддачі всіх працівників, розвитку їх здібностей та задоволення як фізичних, так і духовних потреб. Трудова мотивація – це довготерміновий вплив на працівників з метою зміни за заданими параметрами структури ціннісних орієнтацій та інтересів, формування відповідної мотиваційної системи і розвиток на цій основі трудового потенціалу.

В. Войлісовська розглядає мотивацію працівників як безперервний процес, для своєї ефективності вимагає від керівника уважного індивідуального підходу до кожного працівника [1, с. 50].

На підставі аналізу літератури з проблематики можна зазначити, що організація (установа, заклад) застосовує дві основні форми мотивації: за результатами та за статусом. Мотивація за статусом застосовується зазвичай там, де можна порівняно точно визначити та розмежувати результат діяльності одного працівника або групи працівників. При цьому винагорода пов'язується з виконанням конкретної роботи або стосується відособленого етапу роботи. Мотивація за статусом або рангом заснована на інтегральній оцінці діяльності співробітника, який враховує рівень його кваліфікації, якість роботи, ставлення до роботи та інші показники, що визначаються конкретними умовами діяльності людини у своїй організації [8; 10, с. 209].

Крім того, мотиви, які спонукають фахівців обирати публічні службу, можна поділити на мотиви «визнання» та мотиви «отримання прибутку». [11] Мотиви визнання – мають позитивний характер та включають нематеріальні мотиви досягнення професійного успіху. Мотиви «отримання прибутку» включають матеріальні мотиви та корисні цілі. Від таких мотивів діяльності залежить і результат роботи публічних службовців, а також їх схильність до корупційних дій. Чітке розмежування мотивів діяльності публічних службовців, з одного боку, вмотивує фахівців на результативну роботу, з іншого – мінімізує корупційні дії публічних службовців.

До суттєвих мотивів праці можна віднести: публічне визнання успіхів працівника у роботі, підтвердження їх цінності для організації; створення атмосфери відкритого суперництва з регулярним підбиттям підсумків змагань; залучення фахівців до вирішення проблем, які вимагають нестандартного підходу; делегування працівникам управлінських повноважень [6-7]; проведення різноманітних обговорень та прийняття колективних рішень щодо певних важливих проблем; надання закордонних відряджень з метою обміну досвідом та стажування та ін.

Мотивування являє собою довгостроковий вплив на працівника з метою зміни за заданими параметрами структури ціннісних орієнтацій та інтересів, формування відповідного мотиваційного ядра й розвитку на цій основі трудового потенціалу [12].

Водночас, індивідуально мотивувати працівників в системі публічної служби неможливо. Слід розробити реальні та ефективні механізми мотивації державних службовців та посадових осіб місцевого врядування з урахуванням реальних можливостей держави.

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що мотивація кадрів публічної служби – це система заходів, спрямованих на залучення, реалізацію, розвиток та утримання висококваліфікованих кадрів, а також вмотивування фахівців на розкриття прихованих здібностей з метою ефективного та результативного виконання ними своєї роботи.

Систему мотивації публічних службовців регламентують закони України «Про державну службу» [2-4], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [5], а також нормативно-правові акти України, які врегульовують механізми реалізації даних законів.

Тепер проаналізуємо мотиваційні механізми, визначені у Законі України «Про державну службу».

У Законі України «Про державну службу», прийнятому 10 грудня 2015 року [4], передбачено, зокрема, наступні види мотивації державних службовців: по-перше, заробітна плата, яка складається з посадового окладу, надбавки за вислугу років, надбавки за ранг, виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця; виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби; премії (у разі встановлення). Наступний вид мотивацій – це соціальні гарантії, зокрема, надання службового житла; виплати матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань; відпустки; створення умов для виконання посадових обов'язків.

Якщо аналізувати проблеми мотивації у чинному законі України «Про державну службу» (1993 р.) [2], то до основних мотивів слід віднести, крім оплати праці, також отримання житла, безкоштовне користування медичним обслуговуванням у державних закладах охорони здоров'я, а також пенсійне забезпечення.

У Законі України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. [3] до мотивів праці державного службовця віднесені: оплата праці, преміювання, дострокове присвоєння рангу, встановлення відзнаки (подяка, почесна грамота тощо), представлення до урядової або державної нагороди, забезпечення службовим житлом, надання безкоштовного медичного обслуговування та пільгове пенсійне забезпечення. Тобто у згаданому законі відсутня норма щодо забезпечення житлом державних службовців.

У Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [5] зазначено, що основним мотиваційним стимулом для службовців місцевого самоврядування є: оплата праці, розмір якої має забезпечувати достатній життєвий рівень. Разом з тим, розмір оплати праці є недостатній та не відповідає реальному рівню життя населення.

Водночас, зазначені мотиви не спонукають публічного (державного) службовця до ефективної, результативної діяльності. Крім того, зазначені мотиваційні механізми не забезпечують залучення та розвитку висококваліфікованих кадрів.

Разом з тим слід зазначити, що мотивація праці публічних службовців впливає не тільки на результативність та ефективність діяльності публічних службовців, а й на залучення та розвиток професійних кадрів, їх постійне самовдосконалення, а також на рівень корупції в системі публічної служби (рис. 1).

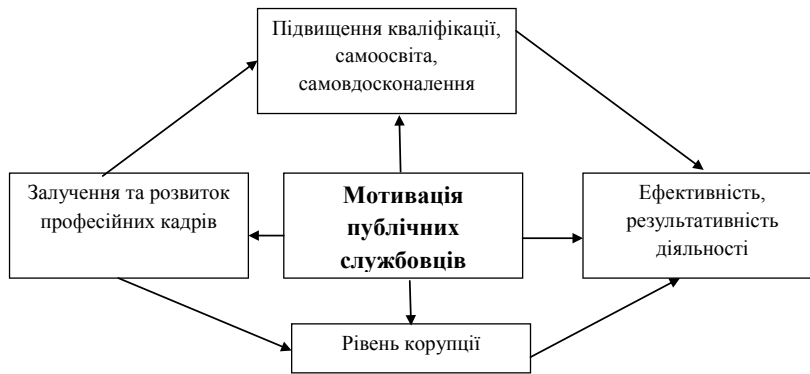


Рис. 1. Взаємозв'язок мотивації публічних службовців з результативністю та ефективністю діяльності, залученням професійних кадрів, підвищенням кваліфікації, корупцією.

Так, на нашу думку, існує ряд проблем щодо встановлення реального та ефективного мотиваційного механізму для публічних службовців. По-перше, це те, що розміри оплати праці службовців не відповідають реальним нормам споживання продуктів. По-друге, відсутні реальні механізми оплати праці за результатами роботи, що зводить нанівець інтерес службовців до постійної самоосвіти та підвищення професійного рівня. По-третє, перевантаженість службовців другорядними функціями. По-четверте, відсутність раціонального використання робочого часу, що в свою чергу впливає на перевантаженість трудовими обов'язками службовців у неробочий час. Крім того, слід окремо виділити проблему відсутності зацікавленості держави у підвищенні кваліфікації публічних службовців. Адже службовець повинен не ходити деякий час на роботу, що впливає на перевантаженість діяльністю інших працівників.

На думку О. Шовгеля, однією з проблем у системі мотивації праці службовців є те, що премії використовуються не як стимул за результат праці, а як інструмент покарання за невиконання вимог адміністрації [13, с. 78].

Якщо аналізувати сучасні дослідження з проблеми мотивації працівників, то можна констатувати, що до основних мотиваторів ефективної та результативної праці також належать, зокрема: можливість виявляти ініціативу, дружній колектив та довіра у колективі; професійне зростання та отримання певного соціального статусу; соціальна безпека; стабільність; справедливість під час отримання премій, додаткових бонусів; комфортні умови праці та ін.

На нашу думку, система преміювання публічних службовців на даний час виконує функцію підвищення заробітної плати фахівцями і не залежить від реальних результатів діяльності службовців.

Система оплати праці публічних службовців складається з таких підсистем: розряд за посаду; розряд за кваліфікаційну категорію; розряд за рівень освіти; розряд за підвищення кваліфікації; розряд за вид наукового ступеня; розряд за вид вченого звання; розряд за вид заслуженого працівника; розряд за стаж роботи; розряд за умови праці [13, с. 83]; розряд за вид щорічної оцінки діяльності публічного службовця; розряд за ефективність діяльності публічного службовця; розряд вид вкладу в загальну діяльність органу державної

влади (місцевого самоврядування).

Одним з дієвих мотивів є оплата праці за результатами діяльності публічних службовців. Такий мотиваційний механізм посилить особисту зацікавленість кожного публічного службовця до якісної та ефективної діяльності, постійного саморозвитку. Оцінку діяльності службовця слід проводити за такими критеріями: по-перше, досягнуті індивідуальні результати роботи відповідно до поставлених завдань; по-друге, практичні навички, які були використані у діяльності; по-третє, комунікаційні навички, уміння працювати в команді, лідерські здібності, управлінські навички; по-четверте, дотримання етичних норм поведінки; по-п'яте, інновації у діяльності; по-шосте, внесок у загальну ефективну роботу закладу (організації, установи) публічного службовця.

Крім того, мотивація публічних службовців може бути у вигляді залучення фахівців до різноманітних програм з підвищення кваліфікації, які проводяться іноземними фахівцями (у тому числі, відрядження з метою обміну досвідом). Також це можуть бути проекти громадських організацій Європейського Союзу. Такі мотиватори є корисними як для публічного службовця, так і для його ефективної діяльності, адже фахівець після проходження таких програм впроваджує отримані знання та досвід на практиці.

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що основними мотиваційними стимулами публічних службовців є: соціальна та правова захищеність; оплата праці за результатами діяльності (що, в свою чергу, вимагає розробки показників ефективності та результативності діяльності службовців); чітке розмежування політичних та адміністративних посад; прозора система просування по службі, висування на посаду; залучення до програм навчання та підвищення кваліфікації.

У перспективі подальших розвідок є системний аналіз мотивації публічних службовців за кордоном, визначення основних мотиваційних механізмів, які спонукають публічних службовців до ефективної діяльності, проведення соціологічного опитування щодо визначення сучасних мотиваційних механізмів публічних службовців.

Література.

1. Войлісовська В. Психологічний супровід кадрової роботи : мотивація працівників / В. Войлісовська // Держслужбовець : практ. вид. з питань держ. служби та служби в органах місц. самоврядування. – 2015. – № 7. – С. 47–56.
2. Закон України про державну службу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>.
3. Закон про державну службу від 17.11.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
4. Закон про державну службу від 10.12.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571.

5. Закон України про службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2493-14/page2>

6. Криворотько І. О. Дослідження зарубіжного досвіду мотивації персоналу для використання в українських умовах / І. О. Криворотько // Держава та регіони: наук.-вироб. журн. Серія: Економіка та підприємництво. – Запоріжжя : Класич. приватний ун-т. – 2013. – № 2. – С. 151–154.

7. Магомедов К. О. Социологический анализ проблемы мотивации труда гражданских служащих / К. О. Магомедов // Государственная служба. – 2013. – № 1. – С. 31–34.

8. Пархоменко-Куцевіл О. І. Мотивація державно-управлінських кадрів / О. І. Пархоменко-Куцевіл // Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – С. 456.

9. Про стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.

10. Управление персоналом : учеб. пособие / под ред. Б. Ю. Сербиновского, С. И. Самыгина. – М. : Изд-во «Приор», 1999. – 432 с.

11. Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек / Ф. Фукуяма. – М.: АСТ, 2007. – 588 с.

12. Шилова В.І. Проблеми мотивації персоналу організації: теоретичні аспекти / В.І. Шилова // Держава та регіони : наук.-вироб. журн. Серія: Державне управління. – 2011. – № 4. – С. 83–86.

13. Шовгеля О. М. Формування механізму мотивації праці співробітників органів місцевого самоврядування / О. М. Шовгеля // Аспекти публічного управління. – 2014. – № 7. – С. 76–84.

Руслан Полюлях

аспірант кафедри філософських та соціально-політичних наук
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, головний лікар санаторію «Одеса»

КОНФІДЕНЦІЙНІСТЬ МЕДИЧНИХ ЗАПИСІВ В США: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Ця стаття присвячена проблемам конфіденційності електронних медичних записів. Основний акцент зроблено на державно-управлінському аспекті. Українські науковці здебільшого приділяють увагу інформаційним технологіям в медицині. Зарубіжні науковці досліджують проблеми використання електронних медичних записів як систему з багатьма складовими. Це є відмінним науковим підходом у порівнянні з українськими дослідженнями. Більшість досліджень ґрунтується на досвіді зарубіжних держав. Ця стаття не є винятком. Автор за основу взяв досвід США. Він робить акцент на державно-управлінському аспекті конфіденційності медичних записів. Автор класифікує ці підходи. Класифікація має декілька напрямів, таких як: значення електронних медичних записів для громадянина (збереження життя); покращення взаємовідносин між лікарями та фармацевтами (зменшення медичних помилок при призначенні препаратів); зменшення числа приписів ліків (контроль за призначенням лікування); вплив на практику лікаря (підвищення власного прибутку, відкриття власної практики); спілкування між лікарем та пацієнтом (можливість дати запит і отримати відповідь у неробочий час медичного закладу); контроль за системою призначень (покращення точності та ефективності призначень); негативних наслідків для громадянина (розкриття інформації, користування нею великої кількості осіб); підвищення ефективності медичної допомоги (координація допомоги при скороченні медичних закладів). Стаття показує досвід органів влади США у процесах державного управління електронними медичними записами: побудова загальнонаціональної системи електронних медичних записів задля інформатизації медичної практики, поєднання діяльності різних спеціалістів, персоналізації догляду та поліпшення здоров'я населення, відповідальності осіб за порушення конфіденційності медичної інформації. Автор показує приклад видів конфіденційності, про які пишуть науковці США.

Ключові слова: державне управління, правові акти, конфіденційність, електронні медичні записи, відповідальність за дотримання конфіденційності.

Ruslan Polulyah

PhD student of Department of Philosophy and Sociopolitical Science, Odessa Regional Institute of Public Administration, National Public Administration Academy under the President of Ukraine, chief doctor of the sanatorium «Odessa»

CONFIDENTIALITY OF MEDICAL RECORDS IN THE UNITED STATES: PUBLIC-ADMINISTRATIVE ASPECT

This article shows of the problems of confidentiality of electronic medical records. The main emphasis is on public management perspective. Ukrainian scientists explore the introduction of information technologies in medicine mostly. They do not consider the problem of governance processes of implementation of electronic medical records as part of e-medicine. They often explore the availability of regulations for the use of electronic medical records. However, they do not pay attention to the law on liability of persons for distribution of personal information from electronic medical records. They do not underscore the role of national authorities and regional levels in the implementation of electronic medical records, and their use for improving public health. They believe that electronic medical records needed for medical statistics and e-document the medical establishment.

Foreign scientists research the use of electronic medical records as a system with many components. This is an excellent scientific approach compared to Ukrainian studies. Most studies based on the experience of foreign countries. This article is no exception. The author took as a basis the experience of the United States. He focuses on the state and management aspects of confidentiality of medical records. He builds on the process of using medical records and legal basis of confidentiality of medical information about citizens.

This article shows different views of the same system of electronic medical records in the United States. The author identifies positive and negative views on the process of using electronic medical records. The author classifies them. Classification has several areas such as: mentioned electronic medical records for the citizen (saving life); improve the relationship between doctors and pharmacists (decrease medical errors in the appointment of drugs); reducing the number of formulations of drugs (control treatment by appointment); impact on medical practice (increasing their own profits, opening his own practice); communication between doctor and patient (and request the opportunity to give the answer in after-hours medical institution); control system of appointments (to improve accuracy and efficiency of appointments); negative consequences for the citizen (disclosure, use of the large number of people); improve the efficiency of of care (coordination of care while reducing medical institutions).

The article shows the experience of the US government in the governance process electronic medical records. Department of Health and Human Services has built a nationwide system of electronic medical records for informatization of the medical practice, combination of different specialists, personalize care and improve public health. The US government chose priority introducing electronic medical records. In 2011, the Department of Health and Social Services was allocated \$ 27 billion to stimulate health professionals who use electronic medical records. Since 1 January 2015 every doctor is required to use

the US electronic medical card or it will be fined. It is not in Ukraine. This experience can affect the organization of the Ministry of Health of Ukraine.

Legal regulation of privacy of medical records is also different from the practice in Ukraine. The author makes reference to documents such as Liability Act (known as the HIPAA Privacy Rules (2009)), Federal rules (general rules) Privacy (HIPAA) (1996), Law "Health. Information. Protection" (1985). Almost every state has a legal document that protects the security and privacy of health information. Example for Ukraine is the responsibility of the Ministry of Health and Social Services for confidentiality. It has in the arsenal of many techniques such as: control, penalties, conduct investigations prosecutions, submission to the prosecution, informal problem solving methods (demonstration of conformity, corrective action plan, harmonization of the situation).

The author shows an example of the kinds of privacy writing US scientists. Scientists write about several types of privacy such as: information (ethical obligation to obtain information secret), physical (privacy), associative (expel outsiders during treatment), firm (it applies to patient safety of personal data and data on the state of his health), about the decision (patient participation in the decision).

The problem of confidentiality of electronic health record in the system of electronic medicine is important for developed countries in this regard. However, the US is given weighty consideration to this issue at the level of legal and public administration. Electronic medical records are used not only for documents and statistics, and to improve health services and execution of administrative tasks.

Руслан Полюлях

аспірант кафедри філософських і соціально-політичних наук

ОРИГУ НАГУ при Президенті України, головний лікар санаторія «Одеса»

КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТЬ МЕДИЦИНСКИХ ЗАПИСЕЙ В США: ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Эта статья посвящена проблемам конфиденциальности электронных медицинских записей. Основной акцент делается на государственно-управленческом аспекте. В своем большинстве, украинские ученые уделяют внимание информационным технологиям в медицине. Зарубежные ученые исследуют проблемы использования электронных медицинских записей как систему со многими составляющими. Этот научный подход отличается от украинских исследований. Большинство исследований основывается на опыте зарубежных стран. Эта статья не является исключением. Автор берет за основу опыт США. Он делает акцент на государственно-управленческом аспекте конфиденциальности медицинских записей. Автор классифицирует эти подходы. Классификация имеет несколько направлений, таких как: значения электронных медицинских записей для гражданина (сохранение жизни); улучшение взаимоотношений между врачами и фармацевтами (уменьшение медицинских ошибок при назначении препаратов); уменьшение числа приписок лекарств (контроль за назначением лечения); влияния на практику врача (повышение собственной прибыли, открытие собственной практики); общение между врачом и пациентом (возможность дать запрос и получить ответ в нерабочее время медицинского учреждения); контроль за системой назначений (улучшение точности и эффективности назначений); негативные последствия для гражданина (раскрытие информации, доступ к ней большого числа людей); повышение эффективности медицинской помощи (координация помощи при сокращении медицинских учреждений). Статья показывает опыт органов власти США в процессах государственного управления электронными медицинскими записями: построение общенациональной системы электронных медицинских записей для информатизации медицинской практики, объединение деятельности различных специалистов, персонализации ухода и улучшения здоровья населения, ответственности за нарушение конфиденциальности медицинской информации. Автор показывает примеры видов конфиденциальности, о которых пишут ученые США.

Ключевые слова: государственное управление, правовые акты, конфиденциальность, электронные медицинские записи, ответственность за сохранение конфиденциальности.

✦ Захопленість запровадженням новітніх технологій не системно, а експериментально, призвела до того, що на теперішній час окремі лікарняні заклади, відповідно до своїх можливостей і поглядів на процеси управління та організації основної виробничої діяльності, запровадили елементи електронної медицини, котрі не можуть бути використані іншими, ніяким чином не впливають на процеси державного управління, не дають можливості взаємодіяти з суб'єктами державного управління, і головне, - не відповідають світовим стандартам централізації електронної взаємодії держави та суспільства, а також її контролю.

У практиці багатьох держав декілька десятиріч поспіль удосконалюються методи побудови взаємовідносин між громадянами та лікувальними закладами,

розширюючи можливості електронних медичних записів та доступу до них. Для ефективного функціонування цієї моделі важливими є декілька чинників: дотримання конфіденційності інформації, її незмінність та достовірність упродовж усього часу зберігання медичної документації, можливість у будь-який момент визначити автора і походження запису (аналог підпису на традиційному документі).

✦ Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор свідчить, що питанням електронних медичних записів приділяється багато уваги сучасними дослідниками. Ця проблема розглядається з різних позицій: використання комп'ютерних систем й інформаційних технологій в практичній медицині (Н. Д. Тронько) [1]; формування моделі електронних

медичних записів (А. В. Владзимирський) [2]; розвитку системи розподіленого збору й обробки інформації (С. М. Злепко) [3]; опису застосування міжнародних стандартів медичних записів (Л. О. Кошелева) [4]; формування баз даних електронних медичних записів (О. А. Хорозов) [5]; огляду світових практик щодо впровадження медичних інформаційних систем та проблеми створення єдиного медико-інформаційного простору (О. Чабан, О. Бойко) [6]; концепцій інформатизації охорони здоров'я (О. П. Міцнер та ін.) [7]; розроблення і впровадження бази даних для медичних закладів [8]; державного механізму забезпечення інформатизації системи охорони здоров'я [9]. Аналіз наведеної літератури показав, що загалом акценти робляться на технічній стороні запровадження електронних медичних записів та їх конфіденційності. Стосовно державно-управлінських аспектів цього питання, то здебільшого йдеться про наявність законодавчих актів або їх відсутність.

Попри те, що є багато вітчизняних публікацій і досліджень щодо електронних медичних записів та їх конфіденційності у зарубіжних державах, відсутні вивчення питань державного управління цими проблемами в цих державах. Зокрема, не йдеться про законодавче закріплення відповідальності осіб за розповсюдження інформації про особу з електронних медичних записів. Не робляться наголоси на ролі органів влади загальнодержавного та регіонального рівнів в процесі запровадження електронних медичних записів, їх використання та спрямування на поліпшення здоров'я громадян. Також не акцентується увага на питаннях контролю з боку органів виконавчої влади за електронними медичними записами. Відсутні дослідження, які розглядають електронні медичні записи не тільки як новий формат отримання медичної статистики, а як систему, яка охоплює багато складових. Виходячи з цього і було сформульовано мету статті.

Формулювання цілей статті (постановка завдання): продемонструвати системні підходи США до проблем конфіденційності медичних записів та місця і ролі органів виконавчої влади у вирішенні цих проблем. Акцент буде зроблено на державно-управлінському аспекті конфіденційності медичних записів.

Проблема конфіденційності щодо стану здоров'я населення США тісно пов'язана з декількома факторами. По-перше, це стосується використання електронних медичних карток (EHRs). По-друге, існуючим законодавством США щодо конфіденційності. Що стосується електронних медичних карток, то багато фахівців пов'язують їх існування з позитивними та негативними факторами. Фахівці наголошують на тому, що електронна інформація є важливим, але складним компонентом у сучасній системі охорони здоров'я. Мова йде про підвищення якості та корисності електронних медичних записів для пацієнтів. Вважається, що тут виникає конфлікт і напруження між потребами індивіду та системою охорони здоров'я в цілому. Ці науковці акцентують увагу на тому, що значення електронної інформації про пацієнта має велике значення, оскільки впливає на збереження життя індивіда. Для цього визначено завдання Міністерства охорони здоров'я та соціальних служб США (HSS) – побудувати загальнонаціональну систему

електронних медичних записів задля інформатизації медичної практики, поєднання діяльності різних спеціалістів, персоналізації догляду, поліпшення здоров'я населення [10].

Є науковці, які наголошують на тому, що електронні медичні записи сприяють покращенню взаємовідносин між лікарями та фармацевтами, що сприяє зниженню медичних помилок у первинній медичній допомозі. Вважається, що використання електронних медичних карток має 51 % шансів на покращення офісної практики, 19 % на імовірність наявності негативних наслідків, а також 30 % на відсутність будь-якого ефекту. Використання комп'ютеризованої підтримки прийняття рішень призвело до зменшення числа випадків приписів ліків, які були недоцільними. Електронні медичні записи дають можливість лікарю повторно передивлятися власні записи та провести корегування призначень, що буде передано фармацевту, який видає ліки в аптеці. Формується постійний рецепт [11; 12].

Інші дослідники зазначають, що 51 % лікарів вважають, що електронні медичні картки впливають на їх практику, зокрема в частині підвищення рівнів їх власних прибутків [13]. Також розглядають можливості електронної медичної картки як електронної системи спілкування між лікарем та пацієнтом. Електронні медичні картки розміщуються на порталі лікувального закладу. До них має доступ і пацієнт. Дослідники наголошують, що найбільш популярними є: перегляди результатів тестування (аналізів) – 37 % від всіх переглядів; перегляд і реагування на клінічні спільноти – 29 %; відправлення запитів з медичних аспектів – 6,4 %. Відзначається, що 31 % всіх медичних запитів на поради відбувається у неробочий час в медичному закладі. Чисельність споживачів медичної інформації через портал за рік збільшилося вдвічі. Вважається, що така ситуація виникла завдяки діяльності уряду США, який вибрав пріоритетом запровадження електронних медичних карток. У 2011 році Міністерством охорони здоров'я та соціальних служб було виділено \$27 млрд. на стимулювання медичних працівників, які використовують електронні медичні картки [14].

Популярним є також використання електронних медичних карток задля контролю над системою призначень. Такі картки сприяють створенню електронної управління лікарськими засобами і включають в себе функції, які покращують точність та ефективність призначень [15]. Деякі дослідники прогнозують розвиток медичної інформатики протягом наступних десятиріч, основою якої буде ІТ-концепції, що дадуть можливість широкого використання електронних медичних записів [16]. Є автори, які вважають, що використання електронних медичних записів, які розподіляються між великою кількістю документів, має тенденцію до підвищення медичних помилок та використанню непотрібних ресурсів охорони здоров'я [17]. У 2014 р. фахівці говорять про те, що у багатьох випадках електронні медичні картки призвели до великої кількості помилок. Причина у тому, що такі картки були створені для збору даних і управління державою лікарями, а не для догляду за пацієнтами. Електронні медичні картки стали розглядатись не тільки як інструмент контролю, а й як інструмент для отримання прибутку. Це викликає певні проблеми і питання з конфіденційністю. У 2014 р. 2,2 млн осіб мали законний доступ до медичної

документації громадян без їх згоди через «правила конфіденційності» (HIPAA) та закон про HITECH 2009. Окрім того, є багато випадків, коли хакери, крадії ідентичності та комп'ютерні крадії мають незаконний доступ до інформації про стан здоров'я населення. З 1 січня 2015 р. кожен лікар США зобов'язаний використовувати електронну медичну карту - або він буде оштрафований. Вартість дозволів (мандатів) на використання цієї картки примусила багатьох лікарів закрити приватні клініки. Розвиваються спекуляції на IT-секторі в медицині [18].

Інший підхід до конфіденційності стосується питань захисту лікарської таємниці. Наголошується на тому, що ріст соціальних медіа, використання смартфонів та інших пристроїв для моніторингу здоров'я і наявності особистої власності електронних копій медичних документів є передумовою для розкриття інформації. Відзначається недостатність наявності державних та законів штатів щодо конфіденційності лікарської інформації по відношенню до особливо вразливих категорій населення. Йдеться про декілька видів конфіденційності: інформаційна (етичні зобов'язання тримати інформацію в секреті), фізична (недоторканість приватного життя), асоціативна (виключення сторонніх осіб у період лікування), формена (стосується безпеки особистих даних пацієнта і даних про стан його здоров'я), щодо прийняття рішення (участь пацієнта у прийнятті рішення) [19].

Є публікації, у яких наголошують на тому, що уряд США витрачає мільярди доларів на стимулювання лікарів використовувати електронні медичні записи (EHRs). Їх значення не стосується тільки статистики. Головне завдання – це отримання інформації фахівцями комерційних амбулаторій, відділеннями невідкладної допомоги, при госпіталізації та офісом для пацієнтів з певними видами захворювань. У 2008-2009 рр. фахівці вважали, що використання електронних медичних карт впливає на процеси лікування та покращення стану здоров'я пацієнта. Починаючи з 2015 р., за недостатнє використання медичними закладами електронних медичних записів (EHRs) накладається штраф, оскільки дослідження науковців довели, що саме EHRs надають можливість підвищення якості та ефективності медичної допомоги, у тому числі й координації допомоги. Також EHRs використовувались як механізм контролю витрат на охорону здоров'я. Також ця система вбачається корисною в ситуації скорочення медичних та лікувальних закладів, оскільки пацієнт може отримати медичну допомогу будь-де. Втім, вважається, що майбутні дослідження мають стосуватись питань документообігу та комунікаційних змін, які пов'язані з використанням електронних карток [20].

Попри розбіжності в поглядах, всі фахівці говорять про недосконалість законодавчої бази щодо конфіденційності медичних даних про громадян. Зазначається, що захист особистої інформації й інформації про стан здоров'я особи є проблемою для США [21]. Висока комп'ютеризація більшої частини інформації про стан здоров'я громадянина призводить до того, що він втрачає контроль за цією інформацією. Це викликало велику незадоволеність населення щодо розкриття інформації про стан здоров'я, про дані медичного страхування. Саме тому було визначено низку федеральних правил, які регулюють викори-

стання і розкриття такої інформації, зокрема це Закон про відповідальність (відомий як HIPAA правил конфіденційності (2009 р.)). З іншого боку, цей закон не регулює діяльність дослідників та не обмежує те, яким чином медичні працівники можуть використовувати та розкривати інформацію про здоров'я для дослідників в галузі охорони здоров'я. Федеральні правила (загальні правила) конфіденційності (HIPAA) (1996 р.) спрямовані на захист людей від фізичної шкоди в біомедицинських дослідженнях. У Конституції зазначено, що медична інформація є сферою приватного життя, захищеного конституцією. Також питання конфіденційності в електронній медицині регулюються Законом «Здоров'я. Інформація. Захист» (1985 р.).

Уніфікований Закон «Здоров'я. Інформація. Захист» (1985 р.), розроблений Національною конференцією уповноважених як єдиний державний закон, включає справедливі принципи інформації, яка вміщується в звіт комісії з конфіденційності. Ці принципи нерівномірно розподілені між державами, тому кінцевим результатом є плутанина щодо використання даного закону в контексті конфіденційності передачі інформації від особи до особи або від держави. Зазначається, що практично у кожного штату є правовий документ, яким захищає безпеку і конфіденційність інформації про здоров'я.

Деякі штати мають доволі формальні положення щодо визначення інформації, яку можна вважати конфіденційною, а також мають мало додаткової інформації щодо конфіденційності інформації. Наголошується, що десь четверта частина штатів має прийняті закони щодо широкого та всебічного захисту персональних даних, а інформація системи охорони здоров'я збирається і використовується та відкрита у державах. Для багатьох з них визначено певні рамки, які передбачають, що для індивіда ідентифікаційна інформація щодо здоров'я є конфіденційною і що вона не може бути розкрита без авторизації індивіда. Закон може диктувати вимоги формату і змісту авторизації. Положення визначає низку цілей, для досягнення яких інформація про здоров'я громадянина може бути відкрита без його дозволу. Є також додаткові умови, які мають бути виконані до розкриття інформації про здоров'я для вирішення цих цілей.

Багато штатів законодавчо надають індивіду право на позов проти партії, яка порушує державні обмеження конфіденційності. Як правило, найбільш повні правові акти штатів щодо конфіденційності в сфері охорони здоров'я дозволяють розкривати інформацію про здоров'я громадян для досліджень без їх відома. При деяких дослідженнях проводиться письмове повідомлення власника даних. Зазначається, що фізичні особи можуть підняти конституційні питання, коли держава начебто втручається і їх приватне життя. Проблеми державних законів, які вимагають повідомляти про стан здоров'я або лікування, ґрунтуються на державних або федеральних конституційних основах щодо домінування інтересів держави над інтересами конфіденційності інформації про громадянина.

За даними досліджень 2008 р., населення було занепокоєно своїми електронними медичними записами, якщо б не було загальнодержавної системи електронних медичних записів. Зокрема, з 67 % респондентів визнали, що вони занепокоєні використанням своїх

медичних записів, особлива занепокоєність була серед етнічних та расових меншин; 70 % стурбовані тим, що може бути утікання особистих даних із незахищених систем медичних записів; 69 % схвилювані тим, може відбуватись обмін особистими даними пацієнтів без їх відома; 69 % стурбовані рівнем безпеки нової комп'ютерної системи. Населення незадоволено також тим, що страховики та працедавці звертаються за інформацією про стан здоров'я людей без їх дозволу. Вважається, що це є дискримінацією, оскільки працедавці на підставі даних про здоров'я приймає рішення щодо працевлаштування. Так, у 1999 р. таких громадян було 52 %, а у 2005 р. - 69 %. У 2015 р. вже з'являються дослідження щодо намагання більшої частини населення отримувати лікування без медичної страховки, щоб дані особи не були доступні. Населення згодне платити за лікування з власної кишені, аби не було інформації у страховиків та працедавців, оскільки бояться дискримінації та звільнення. Також респонденти відзначають, що знижується комунікація між пацієнтом та лікарем, яка відіграє важливе значення для якості медичної допомоги, попередження економічного збитку та дискримінації. Автори наголошують на тому, що захист конфіденційності інформації про стан здоров'я має важливе значення для: забезпечення якісної медичної допомоги; підвищення якості даних для досліджень; покращення якості ініціативи щодо поліпшення медичних послуг; форми визнання моральної унікальності громадянина.

HIPAA не відміння державні закони, які передбачають звітність захворювань або травм, жорсткого відношення до дітей, народження або смертності, спостереження за суспільною охороною здоров'я або дослідження суспільного здоров'я чи втручання. Державні закони щодо охорони здоров'я є більш жорсткими, ніж федеральні закони. Відповідальність за збереження конфіденційності лежить на Міністерстві охорони здоров'я та соціальних службах (HHS) у першу чергу. В їх арсеналі є наступні методи: контроль, штрафи, проведення розслідувань, подання до кримінального переслідування, вирішення проблем неформальними методами (демонстрація відповідності, план коректувальних дій, узгодження вирішення ситуації). До осіб, які не відповідають правилу конфіденційності, можуть бути застосовані громадсько-правові санкції у розмірі не більше \$ 100 за кожне порушення стандартів HIPAA, з максимальним покаранням 25000 \$ за всі порушення. Якщо інформацію відкривають посадові особи у порушення стандартів, то тут можуть бути застосовані більш високі громадянські і кримінальні штрафи (\$ 250 000), а також ув'язнення (до 10 р.), або обидва покарання для тих, хто свідомо розкриває інформацію про здоров'я громадян з метою отримання комерційної або особистої вигоди, або нанесення шкоди. Втім, ці штрафи не накладаються, якщо можна довести, що такі порушення зроблено з «розумної причини». Також HHS дає дозволи і контролює форми авторизації, у яких вимагає, щоб громадяни свідомо дозволили використовувати і відкривати їх дані про стан здоров'я. Особливо це стосується досліджень. HHS вказує, що, де, наскільки можна використовувати.

Визначається, що Європа, на відміну від США, прийняла справедливую інформаційну практику більш широко і шляхом включення її в директиву Європей-

ського союзу, яка захищає фізичних осіб щодо обробки особистих даних та вільного використання цих даних. Директива ЄС розповсюджується на персональні дані багатьох типів, у тому числі медичних, фінансових, та широко використовується до всіх, хто обробляє такі дані, що і є захистом.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Проблема конфіденційності електронних медичних записів в системі електронної медицини є актуальною для розвинених у цьому напрямі держав. Втім, у США цій проблемі приділяється вагома увага на законодавчому і державно-управлінському рівнях. Електронні медичні записи використовуються не для документообігу та статистики, а для покращення медичних послуг та виконання державно-управлінських завдань. Подальші розвідки у даному напрямі будуть стосуватись вивчення досвіду європейських та інших світових держав.

Література.

1. Тронько Н. Д. Использование компьютерных систем и информационных технологий в практической диабетологии / Н. Д. Тронько, Н. Д. Халангот // *Эндокринология*. – 2001. – 6, № 1. – С. 89–94. – Библиогр.: 16 назв. – рус.
2. Владзимирський А. В. Стандартизація методології телемедичного консультування в травматології та ортопедії / А. В. Владзимирський // *Україна. Здоров'я нації*. – 2008. – № 3/4. – С. 200–206.
3. Злепко С. М. Метод передачі медичної інформації та її збереження в базі даних / С. М. Злепко, П. Г. Прудіус, В. В. Сергєєва, С. В. Тимчик // *Мед. інф. та інженерія*. – 2009. – № 4. – С. 85–90.
4. Кошева Л. О. Стандарти передачі медичної інформації в телемедичних системах / Л. О. Кошева, О. С. Корпан, Є. О. Павлов // *Системи оброб. інформації*. – 2013. – Вип. 2. – С. 255–258.
5. Хорозов, О.А. Формування бази даних електронних медичних записів / О.А.Хорозов. – Режим доступу : <http://dSPACE.nbuv.gov.ua/handle/123456789/84810>.
6. Чабан О. Огляд світової практики щодо впровадження медичних інформаційних систем та проблеми створення єдиного медико-інформаційного простору / О.Чабан, О.Бойко. – Режим доступу : ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/.../50-365-370.pdf...
7. Концепція інформатизації охорони здоров'я України / [О. П. Мінцер, Ю. В. Вороненко, Л. Ю. Бабінцева, М. В. Банчук, В. В. Краснов, та ін.] – Режим доступу : ojs.tdmu.edu.ua/index.php/here/article/.../234
8. Розроблення і впровадження бази даних для медичних закладів / О. Б. Іванець, І. А. Владикіна, О. В. Букрєєва // *Електроніка та системи управління*. 2010. №1(23). – С. 134–137.
9. Державний механізм забезпечення інформатизації системи охорони здоров'я : [монографія] / Ларіна Р.Р., Владзимирський А.В., Балусєва О.В. – [під загальної редакцією проф.В.В.Дорофєєнка]. – Донецьк: ТОВ «Цифрова типографія», 2008. – 252 с.
10. Balancing Good Intentions: Protecting the Privacy of Electronic Health Information Kitty McClanahan University of Tennessee. – Режим доступу : <http://www.uapd.com/wp-content/uploads/Balancing-Good-Intentions.pdf>
11. Singer A. The effect of electronic medical record system use on communication between pharmacists and

- prescribers / Alexander Singer, Roberto Duarte Fernandez.
 – Режим доступу : http://download.springer.com/static/pdf/217/art%253A10.1186%252Fs12875-015-0378-7.pdf?originUrl=http%3A%2F%2Flink.springer.com%2Farticle%2F10.1186%2Fs12875-015-0378-7&token2=exp=1454768436~acl=%2Fstatic%2Fpdf%2F217%2Fart%25253A10.1186%25252Fs12875-015-0378-7.pdf%3ForiginUrl%3Dhttp%253A%252F%252Flink.springer.com%252Farticle%252F10.1186%252Fs12875-015-0378-7*~hmac=f15b506f1b7e25183_cf11f0da00152f533cbcd75abab59a3c16fa1b9f7d0677b.
12. Haaksma T. R. Personal usability and user experience conceptions of the users of electronic and software products / T.R.Haaksma. – Режим доступу : <http://essay.utwente.nl/68052/>.
13. Electronic Medical Records Drive Physicians to Stay, Go. – Режим доступу : <https://hellohealth.com/ehr/health-it/electronic-medical-records-drive-physicians-to-stay-go/>
14. Predictors and Intensity of Online Access to Electronic Medical Records Among Patients With Cancer / [David E. Gerber, Andrew L. Laccetti, Beibei Chen, Jingsheng Yan, Jennifer Cai, Samantha Gates, Yang Xie and Simon J. Craddock Lee]. – Режим доступу : <http://jop.asco.org/content/10/5/e307.full>.
15. St. Vincent's Hospital, Sydney - an electronic medication management pioneer. – Режим доступу : <http://www.isothealth.com/en-au/Newsroom/Industry%20Focus/AUstvincentmedsmgmt.aspx>.
16. Henning P. Future Developments of Medical Informatics from the Viewpoint of Networked Clinical Research / Peter Henning. – Режим доступу : <http://methods.schattauer.de/en/contents/archivestandard/issue/special/manuscript/10827/show.html>.
17. Use of Expert Relevancy Ratings to Validate Task-Specific Search Strategies for Electronic Medical Records / Harlan Harvey; Tarik K Alkasab1. – Режим доступу : <http://medinform.jmir.org/2014/1/e4/>.
18. The Ugly Truth About Electronic Health Records <http://www.nakedcapitalism.com/2014/06/ugly-truth-electronic-health-records.html> coordinated care.
19. Privacy and Medicine <http://plato.stanford.edu/entries/privacy-medicine/>.
20. Mary Reed, DrPH1; Jie Huang, PhD1; Richard Brand, PhD2; Ilana Graetz, PhD1; Romain Neugebauer, PhD1; Bruce Fireman, MA1; Marc Jaffe, MD3; Dustin W. Ballard, MD, MBE4; John Hsu, MD, MBA, MSCE/ Implementation of an Outpatient Electronic Health Record and Emergency Department Visits, Hospitalizations, and Office Visits Among Patients With Diabetes <http://jama.jamanetwork.com/article.aspx?articleid=1737043>.
21. Joy L. Pritts, JD. The Importance and Value of Protecting the Privacy of Health Information: The Roles of the HIPAA Privacy Rule and the Common Rule in Health Research. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://iom.nationalacademies.org/~media/Files/ActivityFiles/Research/HIPAAandResearch/PrittsPrivacyFinalDraftweb.ashx>.

Евген Романенко

завідувач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом, президент громадської наукової організації «Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління», до.держ.упр., д.е.н., професор.

ВОЛОНТЕРСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇЇ РОЗВИТКУ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

У статті актуалізовано проблему розвитку волонтерської діяльності у сфері цивільного захисту України як складової системи забезпечення національної безпеки. Розглянуто сучасний стан українського волонтерства у ліквідації наслідків масштабних пожеж, стихійних лих, екологічних і техногенних катастроф. Зокрема, розкрито основні положення нормативно-правових документів, що регулюють діяльність волонтерів і волонтерських організацій у сфері надзвичайних ситуацій на сучасному етапі розвитку нашої держави.

Проаналізовано передовий європейський досвід здійснення волонтерської діяльності у зазначеній сфері, визначено і обґрунтовано пріоритетні напрями його запозичення в Україні. Показано роль і місце волонтерської допомоги у європейському механізмі запобігання і реагування на надзвичайні ситуації та різні кризові явища, пов'язані з небезпекою для життя і здоров'я людей.

Визначено пріоритети державної політики України з метою удосконалення законодавчої та нормативно-правової бази щодо сприяння державою діяльності українських волонтерів і волонтерських організацій у сфері цивільного захисту, посилення їх взаємодії з органами державної влади усіх рівнів у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій. Доведено необхідність подальшого розвитку державних інститутів в контексті європейських стандартів з метою поглиблення взаємодії між рятувальними службами і волонтерами для забезпечення безпеки суспільства.

Ключові слова: надзвичайна ситуація, волонтер, волонтерська діяльність, волонтерська організація, цивільний захист, європейський досвід, державне управління.

Yevhen Romanenko

Head of Public Administration Department, Interregional Academy of Personnel Management,
Doctor in Public Administration, Doctor in Economy, Professor

VOLUNTEER ACTIVITIES IN EMERGENCY SITUATIONS IN UKRAINE: CURRENT STATE AND PROSPECTS OF ITS DEVELOPMENT IN THE EUROPEAN EXPERIENCE CONTEXT

The article Modified issue of volunteering in civil protection Ukraine, as a component of national security. The current state of Ukrainian volunteering in the aftermath of large-scale fires, natural disasters, environmental and technological disasters. In particular, the basic provisions of legal documents regulating the activities of volunteers and volunteer organizations in Emergencies at the present stage of development of our country.

Analyzed advanced European experience of volunteering in this area, defined and justified priority directions of its loans in Ukraine. The role and place of volunteer help from the European mechanism of prevention and response to emergencies and various crisis-related threat to life and health.

Policy priorities of Ukraine to improve the legislative and regulatory framework to promote the state of Ukrainian volunteers and volunteer organizations in the field of civil protection, strengthening their interaction with public authorities at all levels in the event of threats or emergencies. The necessity of further development of state institutions in the context of European standards with the aim of strengthening cooperation between rescue services and volunteers to ensure the safety of society. In Ukraine, as in the worldwide growing number and scale of emergency situations of technogenic, natural, social and military (HC), and then more and more aggravated the problem of protecting the population, territory, property and the environment from their effects.

The vulnerability of modern information society from the effects of natural disasters, accidents, environmental and technological disasters requires the creation of new systems of public and social administration, implementation of innovative forms of interaction and communication departments and rescue services and civil society institutions.

European state practice has accumulated considerable experience in this area, which must necessarily be useful for modern Ukraine. The most progressive mechanism of European policy in the field of civil protection (RCD) is to provide volunteer assistance to authorities and affected population in fire suppression and other types of emergency. The presence in Ukraine of a range of new dangers and threats sharp points to the failure of formal authorities to fully respond to the demands of society, which is why the involvement of private (voluntary) organizations to the rescue of strategic importance for the development of MCD Ukraine and strengthening its national security.

So in our opinion, need to create community centers in every region of Ukraine, which will begin around the proliferation of voluntary activity. The impetus for the creation of visual demonstration can be both successful and not successful examples of overcoming the consequences of emergency in the world in general and in Ukraine in particular. Especially effective this method functions in areas where there is some obvious threat, such as seasonal natural disasters or potentially dangerous

enterprises where there is a clear understanding of the importance of people effective mechanism preventing emergency situations of natural and man-made disasters and responding to them.

It is from these places to start work to promote volunteerism as a social phenomenon. These civic organizations need to support both information - that is, to disseminate information on their activities and on the legislative level - the introduction of incentives (eg Germany). This process certainly requires a systematic approach is difficult, but it allows you to activate the existing resources and attract additional (eg public-private partnerships). This is, firstly, formed a culture of safe behavior of a man who was correct preparation and not allow the risk situation and not make the fatal mistake; secondly, in the aftermath expended considerable public funds and recruiting volunteers to provide significant savings.

Thus, the analysis of the current state and prospects of volunteering in civil protection Ukraine in the context of European experience has shown the need for priority development community centers in Ukraine on prevention, prevention, prevention of emergency, overcoming their consequences and further develop organizational, legal, regulatory and theoretical and methodological guidelines concerning the implementation of effective policy in the field of volunteering, which will allow cooperation with European partners to transform volunteering a key element of the MCD Ukraine.

Keywords: emergency, volunteer, volunteering, volunteer organization, civil protection, the European experience, public administration.

Евгений Романенко

заведуючий кафедри публічного адміністрування Межрегіональної академії управління персоналом, президент общественной научной организации «Всеукраїнська асамблея докторов наук по государственному управлению», д.гос.упр., д.е.н., профессор.

ВОЛОНТЕРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СФЕРЕ ГРАЖДАНСКОЙ ЗАЩИТЫ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕЕ РАЗВИТИЯ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОГО ОПЫТА

В статье актуализировано проблему развития волонтерской деятельности в сфере гражданской защиты Украины, как составляющей системы обеспечения национальной безопасности. Рассмотрено современное состояние украинского волонтерства в ликвидации последствий масштабных пожаров, стихийных бедствий, экологических и техногенных катастроф. В частности, раскрыты основные положения нормативно-правовых документов, регулирующих деятельность волонтеров и волонтерских организаций в сфере чрезвычайных ситуаций на современном этапе развития нашего государства.

Проанализирован передовой европейский опыт осуществления волонтерской деятельности в указанной сфере, определены и обоснованы приоритетные направления его заимствования в Украине. Показана роль и место волонтерской помощи в европейском механизме предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации и различные кризисные явления, связанные с опасностью для жизни и здоровья людей.

Определены приоритеты государственной политики Украины с целью усовершенствования законодательной и нормативно-правовой базы по содействию государством деятельности украинских волонтеров и волонтерских организаций в сфере гражданской защиты, их взаимодействия с органами государственной власти всех уровней в случае угрозы или возникновения чрезвычайных ситуаций. Доказана необходимость дальнейшего развития государственных институтов в контексте европейских стандартов с целью углубления взаимодействия между спасательными службами и волонтерами для обеспечения безопасности общества.

Ключевые слова: чрезвычайная ситуация, волонтер, волонтерская деятельность, волонтерская организация, гражданская защита, европейский опыт, государственное управление.

В Україні, як і у всьому світі, зростають кількість і масштаби надзвичайних ситуацій техногенного, природного, соціального та військового характеру (НС), а відтак все більше загострюється проблема захисту населення, територій, майна і навколишнього природного середовища від їх наслідків.

Вразливість сучасного інформаційного суспільства від наслідків стихійних лих, аварій, екологічних і техногенних катастроф потребує створення новітніх систем державного та суспільного управління, впровадження інноваційно-комунікаційних форм взаємодії рятувальних підрозділів і служб з інститутами громадянського суспільства.

Європейська державна практика накопичила значний досвід у цьому питанні, який неодмінно має стати корисним для сучасної України. Найбільш прогресивним механізмом європейської політики у сфері цивільного захисту (ЦЗ) є надання волонтерської допомоги

органам влади і постраждалому населенню у ліквідації пожеж та інших видів НС.

Наявність в Україні цілого спектру нових гострих небезпек і загроз вказує на неспроможність формальних владних структур повноцінно реагувати на всі запити суспільства, саме тому залучення недержавних (волонтерських) організацій до ліквідації НС має стратегічне значення для розвитку системи ЦЗ України та зміцнення її національної безпеки.

Дослідження багатьох аспектів волонтерської діяльності, як соціального феномену, набуває все більшої актуальності у різних сферах науки. Вагомий внесок у становленні теорії волонтерства, розробку його теоретичних та методологічних засад зробили українські вчені: Безпалько О. П., Зверєва І. С., Заверико Н. О., Лактіонова Г. Р., Міщик Л. І., Мигович І. К., Пальчевський С. Л., Петрович В. С., Поліщук Ю. Р., Рижанова А. П., Тименко М. Н. та зарубіжні дослідни-

ки Айнундинова І. О., Акімова О. І., Вандишева Л. П., Пестрикова В. С., Літч Р. О., Маккарлі С. Р., Питка Л. П., які визначили сутність, ознаки, особливості, напрями та принципи волонтерської роботи. Зокрема, вітчизняний науковець Сидоренко К. О. [1] проаналізував адміністративно-правове регулювання волонтерської діяльності в Україні, Мазуренко О. В. дослідив концептуальні засади залучення волонтерів при подоланні медико-санітарних наслідків НС [2]. Кринична І. П. висвітлила роль громадських організацій в реалізації державної політики радіаційної безпеки України [3]. Втім, волонтерська діяльність у НС в Україні є на сьогодні малодослідженою і потребує подальших наукових розробок.

Мета

Метою дослідження є аналіз сучасного стану волонтерської діяльності у сфері ЦЗ України та визначення пріоритетних напрямів її подальшого розвитку в контексті європейського досвіду.

За останні роки в Україні, особливо в період загострення ситуації на Сході, значно збільшилася чисельність осіб, які здійснюють волонтерську діяльність у НС і прагнуть долучитися до участі в ній, що свідчить про зростаючу роль та потужність волонтерського руху в державі, існування чіткого «запиту» на нього в суспільстві й достатній для розвитку подібних платформ професійний і громадський потенціал.

Зростання активності волонтерського руху у секторі національної безпеки держави обумовлене насамперед двома основними факторами: внутрішньополітичною кризою, що призвела до розбалансування системи державного управління, дефіциту якісних управлінських рішень, браку ресурсних можливостей – та зовнішньою агресією, яка поглибила дисбаланс між здатністю держави ефективно виконувати свої функції та забезпеченням основних потреб громадян [4].

Часто добровольці-волонтери, ризикуючи своїм життям, діють пліч-о-пліч з рятувальниками у ліквідації наслідків стихійних лих та інших видів НС. Тож роль волонтерів у нинішній ситуації в Україні переоцінити складно. Сьогодні вони сприяють перемозі України та збереженню її державності, не чекаючи за це винагороди. Завдяки їм тисячі людей, вимушених переселенців, можуть отримати продукти, одяг, ліки та знайти роботу тощо.

Активізація волонтерського руху в Україні, зокрема у сфері НС та ЦЗ, потребувала нагального врегулювання законодавчої бази. Тож у 2011 р. було прийнято Закон України «Про волонтерську діяльність» [5], який регулює діяльність волонтерів. Відповідно до статті 3 цього Закону ключовими напрямками здійснення волонтерської діяльності є: надання допомоги громадянам, які постраждали внаслідок НС, дії особливого періоду, правових режимів надзвичайного чи воєнного стану, проведення антитерористичної операції, у результаті соціальних конфліктів, нещасних випадків, а також жертвам злочинів, біженцям, внутрішньо переміщеним особам; надання волонтерської допомоги для ліквідації наслідків НС.

Відповідно до частини 1 статті 9 цього ж Закону КМУ постановою від 5 серпня 2015 р. № 556 [6] затвердив Порядок надання волонтерської допомоги за окремими напрямами волонтерської діяльності, у т. ч. при ліквідації наслідків НС. Згідно із п. 9. цього Поряд-

ку організації, що залучають волонтерів до ліквідації наслідків НС, керуються Кодексом ЦЗ України [7] та іншими законодавчими актами у відповідній сфері. Поряд з тим, у Положенні про Державну службу України з надзвичайних ситуацій (ДСНС), затверджене постановою КМУ від 16 грудня 2015 р. № 1052 [8], визначено завдання з реалізації в межах законних повноважень державної політики у сфері волонтерської діяльності щодо надання допомоги громадянам, які постраждали внаслідок стихійного лиха, екологічних, техногенних та інших катастроф, а також щодо ліквідації наслідків НС (п. 22 ст. 4). В ДСНС України наказом від 30 квітня 2013 р. № 210 було створено Центр взаємодії ДСНС з волонтерами та волонтерськими організаціями [9].

Починаючи з кінця 2013 р., коли почала загострюватися гуманітарна ситуація в країні, силами громадянського суспільства і приватного сектора в Україні було створено цілу низку антикризових пошуково-інформаційних веб-картографічних ресурсів, наприклад «Інтерактивна карта подій в Україні», створена й підтримувана ІТ-компанією Altwork на платформі Google Maps [10]. Таким чином, на даний момент в Україні поряд з державною системою екстреного виклику та допомоги громадянам сформувалися паралельні недержавні (громадські) структури самоорганізації і допомоги. Сам факт їх появи свідчить про недосконалість діючої державної системи, основним недоліком якої є застарілість і децентралізованість. Водночас, громадські ж (волонтерські) ресурси є часто локальними, вузькоспеціалізованими і нестабільними. Все це спонукає порушити питання про об'єднання цих двох систем, можливо на базі майбутньої системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 [11].

Поточний стан і критичний прогноз безпекової ситуації в Україні робить бажаним налагодження системної взаємодії державних служб оповіщення, інформування та порятунку – і недержавними організаціями, які ефективно працюють в цій галузі. У цьому зв'язку ДСНС та іншим профільним відомствам видається доцільним: розглянути можливість запровадження в рамках створення системи екстреної допомоги населенню «112» єдиної державної онлайн-платформи «112» як універсальної точки доступу до всієї необхідної постраждалим громадянам інформації, контактних даних, новин, «гарячих ліній». З метою покращення суспільної комунікації, повноцінного використання потенціалу волонтерів (волонтерських організацій), координації їх дій, ефективної агрегації, перевірки і поширення інформації, яку вони надають – розглянути можливість створення на базі цієї платформи Національної інтерактивної карти порятунку та допомоги як головного віртуального майданчика (своєрідного «хаба») країни для обміну антикризовою інформацією з недержавних (громадських) джерел; територіальним органам ДСНС – розглянути питання запровадження локальних «карт порятунку та допомоги» для вирішення критичних питань на місцях; провести відповідні консультації з представниками профільних неурядових організацій, благодійних фондів, науково-експертних кіл, ІТ-індустрії, експертами-волонтерами з інших країн, блогерами, журналістами, тощо [10].

Передовий європейський досвід свідчить, що об'єднання зусиль держави, громадськості та недерж-

Виклад основного матеріалу

жавних організацій в умовах НС підвищує продуктивність та скоординованість дій рятувальних служб і відомств на місцях, забезпечує своєчасне реагування на виникнення нових проблем, мінімізує руйнування та людські жертви. Зазвичай працівники рятувальних служб сприймають населення або як жертву, або як фактор, що лише заважає і ускладнює їх роботу. Однак європейська практика показує, що цивільне населення є величезним ресурсом, нехтувати потенціалом якого нераціонально. У європейських країнах активно працюють сотні тисяч підготовлених волонтерів, які за фахом є вчителями, лікарями чи ким-завгодно. Їх кількість є достатньою для того, аби в разі необхідності вони могли надати серйозну підтримку службам громадянського захисту. Треновані волонтери здатні вчасно помітити ознаки наближення аварії та попередити її, вони беруть участь у рятувальних операціях, а також можуть самостійно організувати ліквідацію її наслідків. Окрім безпосередньої користі для місцевої громади, соціальне волонтерство є життєво важливим і необхідним як для самих волонтерів, так і для держави в цілому [12].

З цієї точки зору цікавим є досвід Австрії, де в ролі пожежників виступають прості громадяни, які в інший час працюють на будь-якій іншій роботі. У маленькому містечку може не бути пожежної станції, але в ньому стоїть повністю готова до роботи пожежна машина, якою в разі необхідності керує спеціально навчена команда волонтерів. Це дозволяє або самостійно ліквідувати пожежу, або ж дочекатися допомоги із найменшими збитками, а також економить значні ресурси на утримання пожежників. Такий механізм є добре продуманим, а вкладені кошти порівняно незначними. Завдяки цьому система ефективно працює без зайвих витрат і з найменшими збитками [12].

Звісно, важливим стимулом є присутність небезпеки, як-от: вірогідність паводку, числені пожежі, близькість шкідливого підприємства. Наприклад, мешканці маленького італійського містечка Кьюліано, що страждає від паводків, розуміють, що коли «прийде велика вода», команда із Генуї буде їхати довго, а коли приїде, її може виявитися недостатньо. Тому люди свідомо самоорганізуються, аби зменшити збитки і уникнути жертв [12].

Крім того, на державному рівні необхідно стимулювати людей долучатись до громадської активності. Зокрема, у Німеччині існує державна програма підтримки волонтерів, згідно з якою активісти отримують певні пільги та сплачують зменшені податки. Всі охочі можуть пройти безкоштовні тренінги, на яких вони отримують вкрай важливі навички реагування на небезпечні обставини та їх попередження. Завдяки цьому в місті з'являються люди, які в разі небезпеки можуть зі знанням справи організувати інших. Цим людям не потрібно виплачувати заробітну плату, однак якщо один раз на 15 років в місті трапляється пожежа чи паводок, вони будуть одними із тих, хто поводитиметься правильно [12]. Це виправдано із суто економічної точки зору. В Італії щорічно на таких тренінгах готують тисячі волонтерів. Люди із готовністю приїжджають на такі заходи, адже це дозволяє їм почуватися гідними громадянами, що активно долучаються, а не пасивно чекають на допомогу зі сторони. Насправді, італійська модель ЦЗ є найдосконалішою в європейських країнах

і, можливо, навіть у світі їй немає аналогу; Італія фактично є монополістом у цій сфері [13].

Так, у 2011 році Європарламент, приймаючи закон про створення Служби ЦЗ ЄС, взяв за приклад модель саме італійського ЦЗ й італійської Національної Служби ЦЗ (далі – НСЦЗ), визнавши їх найдосконалішими в ЄС за вишколом (навичками волонтерів), за організаційністю, за оперативністю в тій чи іншій ситуації та за структурою, яку вона має. НСЦЗ Італії містить всі об'єкти та види діяльності, які надані їй державою для захисту життя громадян, їх власності, населених пунктів та навколишнього середовища від стихійних лих, катастроф і т. п. Очевидно, що вмілий перехід від концепції стихійних лих до суспільного лиха, надає підстави вважати НСЦЗ Італії справді найдосконалішою, оскільки її функціонування підходить до будь-яких сценаріїв НС, навіть найкритичніших. У такий спосіб з'явилися волонтерські асоціації водолазів, зв'язківців-радіоаматорів, кінологів, природоохоронців, геологів, парашутистів, пожежників, лісових пожежників, рятувальників на воді, електромеханіків, парамедиків, фармацевтів, офіцерів та поліцейських в запасі тощо. Створювали такі асоціації виключно фахівці в тій чи іншій сфері й займалися вишколом тих, які до них зголошувались. Згодом у 1992 р. італійський парламент прийняв новий закон про «Волонтаріат ЦЗ Італії», який значно підвищив роль і значення волонтерів ЦЗ для суспільства, чітко визначив критерії діяльності волонтерів, сфери інтервенту, обов'язкове страхування волонтерів, проходження медичного огляду та низку інших питань, які до того часу не були врегульованими. Держдепартамент ЦЗ створив також і спеціальний національний, регіональний та комунальний реєстр всіх волонтерських асоціацій ЦЗ, які було об'єднано в один єдиний Корпус Волонтерів ЦЗ НСЦЗ Італії. Окрім цього, Уряд при прийнятті держбюджету кожного року закладає спеціальні кошти на різні волонтерські асоціації як ЦЗ, так і іншого типу на їх розвиток і діяльність. Держава ж робить це тому, що у багатьох сферах вона не спроможна задовільнити потреби своїх громадян, а волонтери у дусі солідарності чи патріотизму надають громадськості саме ті послуги, які держава часто не спроможна надати [13].

Важливо зазначити, що діяльність всіх волонтерських асоціацій ЦЗ НСЦЗ регулюється Законами Італії № 225/92 та № 100 від 12 липня 2012 р. і Декретом Президента Республіки № 194 від 2001 р., які надають волонтерам цілий ряд реальних можливостей щодо особистого та професійного зростання. Окрім цього, Волонтаріат (волонтерські асоціації) ЦЗ є автономним [13].

Отже, в Італії та у багатьох країнах ЄС не існує Державної служби надзвичайних ситуацій, як в Україні. Замість неї є волонтерські асоціації рятувальників-волонтерів ЦЗ. Тож, на нашу думку, італійська модель має стати базисом для розвитку волонтаріату ЦЗ України як невід'ємної частини державної системи ЦЗ [13].

З цієї метою в Україні реалізується міжнародна Програма з попередження, готовності реагування на природні та техногенні катастрофи в країнах Східного партнерства (2010–2014рр.), покликана у співпраці із національними рятувальними службами посилити потенціал країн-партнерів у галузі захисту громадян від стихійних та антропогенних лих і наблизити вітчизняні механізми ЦЗ до стандартів ЄС. А відтак, треба і на-

далі працювати в рамках цієї Програми для розбудови власних інститутів ЦЗ. Крім того, наприкінці 2013 року в Україні стартувала тематична національна просвітницька кампанія Програми щодо волонтерського руху, яка має на меті покращити співпрацю населення зі службами порятунку України [14]. В майбутньому Україні необхідно брати активну участь у реалізації інших міжнародних програм, спрямованих на підтримку волонтерського руху в державі.

Так: 1) у регіонах України на базі обласних відділень ДСНС існують інформаційні центри, в яких необхідно створити систему організованого волонтерства; 2) у спеціалізованих навчальних закладах ДСНС цілком можливо на регулярній основі проводити спеціалізовані курси за умови державної підтримки; 3) консультативні проекти, в тому числі проекти ЄС, могли б допомогти організаційно, методично та фінансово у вирішенні питань залучення волонтерів у сферу ЦЗ. Проте, такі ініціативи можуть бути дієвими лише в рамках масштабної державної програми з відповідною фінансовою підтримкою.

Отже, на нашу думку, потрібно створювати громадські осередки у кожному регіоні України, навколо яких почнеться розростання волонтерської активності. Поштовхом до їх створення може бути демонстрація наочних – як успішних, так і не успішних – прикладів подолання наслідків НС у світі взагалі та в Україні зокрема. Особливо ефективно цей метод функціонує в місцях, де є певна очевидна загроза, наприклад, сезонні природні лиха або наявність потенційно небезпечного підприємства, де є наочне розуміння людьми важливості ефективного механізму попередження НС природного та техногенного характеру та реагування на них. Саме з таких місць потрібно починати роботу з популяризації волонтерства як соціального явища. Такі громадські осередки потрібно підтримувати як інформаційно – тобто, поширювати інформацію про їх діяльність, так і на законодавчому рівні – запровадження системи пілг (приклад Німеччини). Цей процес безумовно потребує системного підходу і є складним, однак це дозволяє активізувати існуючі ресурси та залучити додаткові (наприклад приватно-партнерські). Завдяки цьому, по-перше: сформується культура безпечної поведінки людини, яка пройшла правильну підготовку і не допустить ризикованої ситуації, і не зробить фатальної помилки; по-друге: на ліквідацію наслідків аварії витрачаються значні державні кошти, а залучення волонтерів забезпечить їх значну економію.

Таким чином, аналіз сучасного стану та перспектив розвитку волонтерської діяльності у сфері цивільного захисту України в контексті європейського досвіду довів необхідність пріоритетного розвитку громадських осередків в Україні щодо попередження, запобігання, профілактики НС, подолання їх наслідків та подальшої розробки організаційно-правових, нормативно-правових та теоретико-методологічних засад стосовно здійснення ефективної політики держави у сфері волонтерської діяльності, що дасть змогу спільно з європейськими партнерами перетворити волонтерство на ключовий елемент системи ЦЗ України.

Література.

1. Сидоренко К.О. Дис. Адміністративно-правове регулювання волонтерської діяльності в Україні. Київ.

2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mydisser.com/ru/catalog/view/6/352/13360.html>.

2. Мазуренко О. В. Концептуальні засади залучення волонтерів при подоланні медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій / О. В. Мазуренко // Вісник соціальної гігієни та організації охорони здоров'я України. – 2010. – № 3. – С. 38–41.

3. Кринична І. П. Роль громадських організацій в реалізації державної політики радіаційної безпеки України / Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування: електр. зб. наук. пр. Херсонського національного технічного університету. – 2013. – № 1. Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua>. – Назва з екрана.].

4. Волонтерський рух: світовий досвід та українські громадянські практики: аналіт. доп. – К.: НІСД, 2015. – 36 с.

5. Закон України «Про волонтерську діяльність» від 19 квітня 2011 р. № 3236-VI (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 42, ст. 435).

6. Постанова КМУ від 5 серпня 2015 р. № 556 «Про затвердження Порядку надання волонтерської допомоги за окремими напрямками волонтерської діяльності» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/-control/uk/cardnpd?docid=248396744>.

7. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

8. Постанова КМУ від 16 грудня 2015 р. № 1052 «Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій». [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF>.

9. Про створення Центру взаємодії ДСНС з волонтерами та волонтерськими організаціями: наказ ДСНС України від 30 квітня 2013 р. № 210. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/files/2013/5/13/210.pdf>.

10. Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України. Сучасна веб-картографія як інструмент боротьби з надзвичайними ситуаціями і гуманітарними кризами/катастрофами. Аналітична записка. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1833/>

11. Закон України від 13 березня 2012 р. № 4499-VI «Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 49, ст. 560).

12. Новини співпраці з ЄС. Бюлетень Представництва Європейського Союзу в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://euukrainescoor.net/2014/03/06/volunteerism/>.

13. Інфо-правовий портал для громадян України в Італії. Травень 2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://italawguide.at.ua/news/jaka_riznytsja_mizh_tsyvilnoju_oboronoju_ta_tsyvilnym_zakhystom/2014-05-01-847.

14. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні за 2014 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mns.gov.ua/files/prognoz/report/2014/ND_2014.pdf.

Наталя Сокур

доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук
ОРИДУ НАДУ при Президентові України, к.політ.н

Тетяна Шульгіна

аспірант кафедри філософських та соціально-політичних наук
ОРИДУ НАДУ при Президентові України

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ЗАХИСТУ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ В УКРАЇНІ

У статті описані головні проблеми соціальної політики в сфері захисту інвалідів, які потребують вирішення, для повноцінної інтеграції у суспільство осіб з інвалідністю. Розглядаються основні існуючі моделі інвалідності, а саме: моральна, медична, економічна, соціальна, британська та модель Handicap. Визначається роль та значення громадських організацій щодо соціального захисту осіб з особливими потребами.

Ключові слова: інвалід, особи з обмеженими можливостями, інвалідність, бар'єри, реабілітація, інтеграція, доступність.

Nataliya Sokur

PhD in Political Science

Associate Professor of ORIPA NAPA under the President of Ukraine

Tetyana Shulgina

PhD student of Philosophy and Social and Political Sciences department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine

THE MODERN ISSUES OF SOCIAL POLICY IN THE PROTECTION OF PERSONS WITH DISABILITIES IN UKRAINE

The article describes the main challenges of social policy in the sphere of protection of disabled persons, which are necessary for full integration of persons with disabilities into society. The article considers the main existing models of disability, such a moral, medical, economic, social, British and Handicap model. The article defines the role and importance of public institutions for social protection of people with special needs.

Problem statement: According to the World Report on Disability (2011), developed by the World Health Organization and the World Bank, which had over 380 experts working on, the main barriers in society are determined related to «disability»:

- Inadequate policies and standards.
- Lack of services.
- Problems with the provision of services.
- Insufficient funding.
- No accessibility.
- Inadequate information and communication.
- No consultation and inclusion in community life.
- Missing data and experience.

The purpose of article is to determine the current state of social policy in the sphere of protection of disabled people in Ukraine.

Analysis of recent research and publications. There are plenty of scientific works devoted to the research in this area, of such scholars as E. Libanova, V. Skuratovsky, V. Andreev, K. Bondarchuk, N. Dementieva, K. Mischenko, M. Avramenko, N. Boretska, Brandon T., Charlton J., etc.

Statement of the base material. We have studied appropriate «disability» models according to historical period. Dumbaev A.E. gives the most complete list that identifies four conceptual models: moral (religious) model, medical, economic, social, British and Handicap model. Today, it is hardly used and is regarded as outdated. According to this model, disability is a punishment and religious alienation of a man from society.

1. The medical model of A.E. Dumbaev has the following options:

- Classical medical model.
- Rehabilitation medical model
- 2. Economic medical model
- 3. Social model of disability
- 4. British model of disability
- 5. Handicap model.

With the adoption by the General Assembly of the United Nations of Convention on the Rights of Persons with Disabilities, we have a common approach to the interpretation of this concept that: Disability is the result of interaction between people with disabilities and barriers in the relationship and the environment. Disability is a concept that is evolving.

Ukraine ratified the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, recognized the right of persons with disabilities to independence and full participation in society.

© Сокур Н. В., Шульгіна Т. М., 2016.

Ukrainian Ombudsman in the report on the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities notes that the objectives and activities defined by the National Plan of Action for the implementation of the CRPD in bringing national legislation into line with the rules and regulations of the CRPD, are performed by the state partially in period 2012-2014 and the first half of 2015. The vast majority of events need additional government financial support. But because of the difficult economic situation in Ukraine, they remain unfulfilled.

Public organizations of disabled persons play an important role in the field of social protection of disabled people. For the first time in 2015, the UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities regarded a briefing on Alternative reports and recommendations of public organizations of disabled persons. During the hearings, the main issues and the barriers to the rights of persons with disabilities were considered, in addition it was reported about the need to introduce systemic changes in Ukraine.

Summarizing, it is worth noting that social policy in the sphere of protection of disabled persons should be formed taking into account many factors, namely:

- Improving the legal framework;
- Modernization of the professional rehabilitation mechanisms;
- Development of inclusive education.

Keywords: disabled person, persons with disabilities, disability, barriers, rehabilitation, integration, accessibility.

Наталья Сокур

доцент кафедри філософських і соціально-політичних наук
ОРИГУ НАГУ при Президенті України, к.полит.н.

Татьяна Шульгина

аспірант кафедри філософських і соціально-політичних наук
ОРИГУ НАГУ при Президенті України

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ЛИЦ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ В УКРАИНЕ

В статье описаны основные проблемы социальной политики в сфере защиты инвалидов, которые требуют решения, для полноценной интеграции в общество лиц с инвалидностью. Рассматриваются основные существующие модели инвалидности, такие как моральная, медицинская, экономическая, социальная, британская и модель Handicap. Определяется роль и значение общественных организаций в сфере социальной защиты лиц с инвалидностью.

Ключевые слова: инвалид, лица с ограниченными возможностями, инвалидность, барьеры, реабилитация, интеграция, доступность.

Виділення невирішених раніше
частин загальної проблеми

Постановка проблеми

Сьогодні пріоритетним напрямом державної соціально-економічної політики розвинутих країн світу є створення умов для повноцінного суспільного життя інвалідів. Інваліди складають особливу категорію населення, чисельність якої постійно збільшується. В нашій країні особливої гостроти це питання набуває у зв'язку із військовим конфліктом на Сході України. За даними Міністерства соціальної політики України чисельність осіб з інвалідністю становить 2 788 226 осіб або 6,1 % від загальної чисельності населення [1], а серед 2979 військовослужбовців Збройних Сил України, Національної гвардії України, МВС та інших силових відомств, які отримали поранення, станом на 1 липня 2015 року інвалідами війни визнано 925 осіб [2].

Слід звернути увагу, що офіційна статистика дуже відрізняється від реальної чисельності інвалідів, а це негативно впливає на планування та реалізацію державної політики в сфері захисту інвалідів. Такий стан обумовлюється багатьма факторами, а саме: низькою правовою обізнаністю людей з особливими потребами, складною процедурою встановлення групи інвалідності, недоступністю до місць громадського користування і громадських послуг та ін..

Дослідженням у цій сфері присвячено значну кількість наукових робіт таких вчених, як: Е. Лібанова, В. Скуратівський, В. Андреев, К. Бон-

дачук, Н. Дементьева, К. Міщенко, М. Авраменко, Н. Борецька. З числа зарубіжних вчених це питання досліджували Брендон Т., Чарлтон Д. та ін.

Згідно з Всесвітньою доповіддю щодо інвалідності (2011 р.), підготовленою Всесвітньою організацією охорони здоров'я та Світовим банком, над якою працювали більше ніж 380 експертів з різних країн світу, визначаються основні бар'єри у суспільстві, пов'язані з «інвалідністю».

Неадекватні заходи політики і стандарти. При розробці політики не завжди враховуються потреби людей з інвалідністю, або не застосовуються на практиці існуючі заходи політики і стандарти.

Нестача послуг. Люди з інвалідністю значно уразливіші перед дефіцитом таких послуг, як медико-санітарне обслуговування, реабілітація, а також підтримка і допомога.

Проблеми з наданням послуг. Слабка координація послуг, недостатнє кадрове забезпечення та низький рівень професійної підготовки персоналу можуть позначитись на якості, доступності та адекватності послуг для людей з інвалідністю.

Недостатнє фінансування. Ресурси, що виділяються на здійснення заходів політики та планів, часто недостатні.

Відсутність доступності. Багато будинків (у тому числі місця загального користування), транспортні системи й інформація не є доступними для всіх.

Аналіз останніх
досліджень і публікацій

Неадекватні інформація і комунікація. Інформації у доступних форматах є мало, не задовольняються багато потреб людей з інвалідністю в галузі комунікації.

Відсутність консультування та включення в суспільне життя. Більшість людей з інвалідністю не беруть участі в процесах прийняття рішень з питань, що безпосередньо торкаються їхнього життя.

Відсутність даних і досвіду. Нестача точних / достовірних і порівняльних даних про інвалідність, а також досвіду здійснення ефективних програм може перешкоджати розумінню проблем і практичних дій [3].

Вищезазначені проблеми засвідчують, що багато аспектів соціальної політики щодо захисту інвалідів не відповідають викликам сьогодення, а більшість конституційних прав так і залишаються далекими від міжнародних стандартів.

Meta

Метою статті є визначення сучасного стану соціального захисту інвалідів в Україні.

Відповідно до поставленої мети у статті розглядаються наступні завдання:

- проаналізувати основні моделі «інвалідності»;
- розглянути основні нормативно-правові акти з питань захисту інвалідів;
- визначити пріоритетні напрями удосконалення соціальної політики в сфері захисту інвалідів.

Огляд історичних етапів розвитку людської цивілізації свідчить, що уявлення про «інвалідність» еволюціонують, критерії її визначення зазнають змін і поступово переносяться із сфери життя окремого індивіда у сферу організації життєдіяльності самого суспільства. Суспільство стає на позицію, що витоки «інвалідності» коріняться в самому суспільстві. «Інвалідність» – соціальне явище, а не медична проблема особи. Такий підхід – ознака демократичного, побудованого на гуманістичних позиціях та цінностях суспільства, що досягло високого рівня духовного і культурного розвитку [4].

Отже, упродовж історичного періоду склалися відповідні моделі «інвалідності», найбільш повний перелік яких подає А. Е. Думбаєв, котрий виділяє чотири концептуальні моделі.

1. Моральна (релігійна) модель. Сьогодні вона майже не використовується і розглядається як застаріла. Відповідно до неї, інвалідність – це релігійне покарання і відторгнення людини від суспільства.

2. Медична модель. За А.Е. Думбаєвим, має наступні варіанти:

- Класична медична модель – розглядає інвалідність як некомпетентність, нездатність відповідати за себе, нездатність працювати. Згідно з нею, людина з функціональними обмеженнями потребує догляду, і тому відмінністю моделі є створення спеціально пристосованих та ізольованих інтернатів і корекційних шкіл;
- Реабілітаційна медична модель – розглядає потребу медичного втручання та реабілітації хворого з «ненормальним» тілом або психікою, які потребують відповідного лікування. Для цього створюються спеціальні інститути, такі як служби зайнятості та реабілітаційні центри. Модель відрізняється тим, що держава замість пристосування соціальних інститутів та середовища до потреб усіх людей, зокрема людей з особливими потребами, витісняє останніх у спеціально ство-

рений паралельний простір. Суть реабілітаційної моделі полягає в пристосуванні людини з обмеженими можливостями до середовища.

- Економічна медична модель – людей з обмеженими можливостями розглядає як фізично або психічно хворих, тому й економічно не вигідних. Модель чітко виражена в країнах, де людина через медичну систему визнається непрацездатною, при цьому якщо людина має стійкі порушення здоров'я, але здатна працювати, інвалідність може бути знята.

3. Соціальну модель інвалідності розглянуто як найактуальнішу з погляду соціальної роботи. Вона виникла та розвивалась як спроба знайти альтернативу панівній медичній моделі. На відміну від медичної моделі, яка за основну мету має змінити та пристосувати людину з обмеженими можливостями, соціальна наголошує на необхідності зміни та пристосування суспільства.

4. Британська модель інвалідності. У межах соціальної моделі розвивається багато моделей інвалідності. Значного впливу серед соціальних моделей інвалідності в Європі та США набула британська модель незалежного життя (англ. independent living), що базується на закритті мереж спеціалізованих інтернатів для людей з особливими потребами, і на розвитку різноманітних форм обслуговування й підтримки за місцем проживання людини.

5. Модель Handicap. З 1970 року багато соціальних працівників з європейських країн відмовляються від терміну «інвалід». На зміну йому приходить термін Handicap (hand in cap – з англійського «рука в шляпі»). Handicap – це гра, яку вигадали люди, намагаючись організувати своє дозвілля без ігрових матеріалів. Учасники гри виконували дії з перев'язаною рукою. Така перепона обмежувала можливість граючих. Тимчасова перепона (перев'язана рука) надавала можливість порівняти свою тимчасову ситуацію з ситуацією, в якій перебувають люди з інвалідністю. Автор цієї концепції Ф. Вуд побудував свою модель на простому постулаті: «Інвалідом може стати кожна людина, перед якою з'являються перепони, обмеження, які заважають їй нормально діяти, в результаті чого вона потрапляє в соціально не вигідне становище».

З прийняттям Генеральною Асамблеєю ООН Конвенції про права інвалідів було визнано єдиний підхід до трактування цього поняття: «інвалідність є результатом взаємодії, яка відбувається між людьми з інвалідністю та перешкодами у стосунках і середовищі. Інвалідність – поняття, яке еволюціонує» [5].

Основними законодавчими актами, на яких ґрунтується державна політика в сфері захисту інвалідів, є Конституція України, Конвенція про права інвалідів, Закони України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», «Про реабілітацію інвалідів в Україні», «Про соціальні послуги», Державна цільова Програма «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 року.

Основним нормативним документом розвитку держави служить Стратегія сталого розвитку «Україна 2020». Реалізація Стратегії передбачає досягнення 25 ключових показників, серед них такі показники, як:

- середня тривалість життя людини за розрахунками Світового банку підвищиться на 3 роки;

Виклад основного матеріалу

- 75 відсотків випускників загальноосвітніх навчальних закладів володітимуть щонайменше двома іноземними мовами;
- Україна візьме участь у міжнародному дослідженні якості освіти PISA та увійде до 50 кращих держав – учасниць такого дослідження [6].

Аналізуючи напрями розвитку держави, не знаходять своє відображення такі важливі фактори збільшення відсотку працевлаштованих осіб з інвалідністю, підвищення показників доступності архітектурного середовища, модернізація та доступність освітніх послуг для осіб з особливими потребами.

Україна, ратифікувавши Конвенцію про права інвалідів, визнала право осіб з інвалідністю на самостійність і повну участь у житті суспільства.

Сьогодні, у своїй доповіді про стан виконання Конвенції ООН щодо прав інвалідів, український Омбудсмен зазначає, що завдання і заходи, визначені Національним планом дій щодо реалізації КПП в частині приведення національного законодавства у відповідність до вимог норм і положень КПП, виконані в період 2012-2014 років і перше півріччя 2015 року державою частково. Переважна більшість заходів потребували додаткового державного фінансового забезпечення, а внаслідок складної економічної ситуації в Україні залишаються невиконаними і в даний час [2].

Як зазначається в Національній доповіді Міністерства соціальної політики про вжиті заходи, спрямовані на здійснення Україною зобов'язань в рамках Конвенції про права інвалідів, сьогодні формування та реалізація державної політики в сфері соціального захисту інвалідів та забезпечення їх прав покладається на громадські організації інвалідів, а також вони здійснюють громадський контроль за дотриманням діючих нормативно-правових актів з проблем осіб з інвалідністю [7].

Важливу роль в сфері захисту інвалідів сьогодні відіграють саме громадські організації інвалідів.

Особливості громадських організацій інвалідів полягають у тому, що вони:

- 1) об'єднують у своїх рядах інвалідів, а отже, керуються життєвими інтересами, цінностями і пріоритетами інвалідів, які входять до цих організацій;
- 2) дають можливість акумулювати і використовувати такий унікальний ресурс, як соціальна ініціатива та активність самих інвалідів, що дозволяє знаходити нові, більш сучасні засоби постановки і вирішення соціальних проблем інвалідів;
- 3) виступають єдиною соціальною структурою, у якій інваліди є членами не опосередковано, як в інших структурах суспільства, а безпосередньо, завдяки чому громадські організації інвалідів мають можливість отримувати адекватну інформацію щодо соціального стану і потреб інвалідів, вкрай необхідну для розробки пропозицій щодо удосконалення нормативно-правових актів і державних програм підтримки та реабілітації інвалідів [8].

Важливою подією у 2015 році стало те, що в Комітеті ООН з прав людей з інвалідністю стосовно виконання Конвенції ООН про права інвалідів, заслуховували Альтернативні звіти та рекомендації громадських організацій з інвалідністю. Вперше представники громадських організацій людей з інвалідністю говорили про дотримання своїх прав на високому міжнародному рівні, про необхідність впровадження системних змін

в нашій державі, про бар'єри, які заважають їм бути включеними у суспільство [9].

Висновки. Отже, залишається безліч проблем, які потребують вирішення для повноцінної інтеграції у суспільство осіб з інвалідністю. Тому, соціальна політика в сфері захисту інвалідів повинна формуватися, враховуючи багато аспектів. Важливими факторами є: розвиток нормативно-правової бази, удосконалення механізмів професійної реабілітації (сьогодні багато роботодавців пропонують оформлення інвалідів на роботу без реального працевлаштування – так звана «оренда трудових книжок»), інклюзивного навчання та соціальної інтеграції.

Література.

1. Міністерство соціальної політики. Станом на 1 січня 2014 року. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/index>.
2. Альтернативный доклад о состоянии выполнения Конвенции ООН о правах инвалидов. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/12815-es-alternativnu-dopovid-valerii-lutkovskoi-napravlenu-komitetu-onn-z-pr/>.
3. Всесвітня доповідь про інвалідність (2011 р.) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.un.org/apps/news/story.asp>.
4. Байда Л. «Інвалідність та суспільство»: Навчальний посібник / Л. Байда, О. Красюк-Енс, С. Буров, В. Азін, Я. Грибальський, Ю.Найда. – Київ, 2011р. // (навчальний посібник). [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://edu.helsinki.org.ua/sites/default/files/userfiles/posibnik_invalidnist_ta_suspilstv.pdf
5. Кашуба Я.М. «Соціальні послуги для людей з особливими потребами». Начальний посібник / Я. М. Кашуба, С.І. Панцир, Я. Б. Коваль, А. С. Єлькіна, В. В. Бадовський. – Львів, 2011. – 321 с.
6. Про Стратегію сталого розвитку «Україна 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10>.
7. Національна доповідь Міністерства соціальної політики про вжиті заходи, спрямовані на здійснення Україною зобов'язань в рамках Конвенції про права інвалідів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category%3Bjsessionid=E83FFF0AE90F5D4EAD1C823868BB3552.app1?cat_id=167313.
8. Куца А. М. Громадські організації інвалідів у сфері соціального захисту осіб з обмеженими функціональними можливостями / А. М. Куца // Право і суспільство. № 1 – 2011 р. – С. 114–117.
9. Альтернативні звіти та рекомендації громадських організацій з інвалідністю. [Електронний ресурс] – Режим доступу: – <http://bbnews.com.ua/2015/05/22/zagubleni-prava-vpershe-golos-gromadskyh-organizatsij-ludej-z-invalidnistyu-prozvuchav-v-komiteti-onn/>.

Інна Ткач

аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Одеського регіонального інституту державного управління
НАДУ при Президенті України,
начальник відділу економічного розвитку, торгівлі та туризму
Первомайської райдержадміністрації Миколаївської області

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ЯК ІНДИКАТОР ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ

Визначено сутність взаємодії та її форми в діяльності органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. Розглянуто фактори впливу на результативність взаємодії органів публічної влади з громадськістю через прозорість та відкритість діяльності органів влади. Визначено проблемні питання подальших наукових розвідок.

Ключові слова: відкритість, прозорість, взаємодія, громадськість, громадська участь, інститути громадянського суспільства, органи публічної влади.

Inna Tkach

PhD student of public administration and local self-government department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine

PUBLIC AUTHORITIES AND COMMUNITY INTERACTION AS THE TRANSPARENCY AND OPENNESS INDICATOR

The article investigates the notion of cooperation between public authorities and society as an indicator of transparency and openness. The concept of cooperation is defined. Types, forms and models of cooperation with civil society institutions in the activities of public authorities are characterised. In particular, the way such activity is being implemented according to one of three models: common-individual, common-sequential, common-interrelated.

The concept of cooperation and joint activities are distinguished. As a process, cooperation consists of joint activities and communication. Inherent elements of joint activity are characterising the cooperation as a process: individuals participating in activities, joint activity, informational connections, interplay, mutual relations and understanding.

It was found that the cooperation in joint activities is realized in the form of organising such activity, meaning participation aimed at achieving the general goal of joint activity. Cooperation occurs when the subjects share a common purpose. In addition, cooperation is defined not only through continuous interplay, but also through utilization of the opportunities shared by the subjects of cooperation in order to achieve the purposes of each subject.

This article indicates that the main purpose of the cooperation between public authorities and society is to achieve a stable social and political situation.

During the research we conducted an analysis of the legal framework which influences the concept of intensification of the citizen participation in public affairs. The data shows that even if citizens are participating in the activities of public authorities such participation can be considered a cooperation only at certain stages.

We have determined that the form and effectiveness of cooperation between public authorities and society depends on many factors, including the legal framework, level of education and moral readiness to accept such cooperation in public authorities, the degree of professionalism and readiness to take action in non-governmental organizations, traditions and the socio-economic situation of the current moment.

This article indicates that the criteria of civil competence in public authorities include knowledge, critical thought, capacity for informational analysis and evaluation, negotiations and discussions, being able to identify social struggles and make informed decisions on their solutions, etc.

The structure of interaction between public authorities and society was reviewed as part of the process of the interaction. Such structure includes public authorities, citizens, non-governmental organizations and the media. The interaction is manifested in various forms: the balance of mutual rights and obligations as a basis of legal relationships between the government and civil society; partnerships between public authorities and society; civil administration as an example of real participation of citizens in the process of decision-making; manipulation.

The importance of the feedback structure in the cooperation between public authorities and the civil society is underlined in the article. Primarily, as a mechanism that informs the government about social struggles, secondarily, as a method for evaluation of governmental activities. After all, the authorities have a chance to implement a joint solution to social struggles, consolidating the society and increasing the efficiency of public administrations, only in case if the government is informed about such struggles in due course.

We have also considered the factors that influence the efficiency of cooperation between public authorities and civil society. Decisions made by authorities will not succeed if they are unclear and not supported by the public. Thus, the government is simply destined to accept openness and transparency in its activities, making it a first step to understanding and cooperation with the society.

Keywords: openness, transparency, cooperation, civil society, civil participation, civil society institutions, public authorities.

Инна Ткач

аспірант кафедри державного управління та місцевого самоуправління
ОРИГУ НАГУ при Президенті України, начальник отдела экономического развития,
торговки и туризма Первомайской райгосадминистрации Николаевской области

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ КАК ИНДИКАТОР ПРОЗРАЧНОСТИ И ОТКРЫТОСТИ

Определена сущность взаимодействия и ее формы в деятельности органов публичной власти и институтов гражданского общества. Рассмотрены факторы, влияющие на результативность взаимодействия органов публичной власти с общественностью посредством прозрачности и открытости органов публичной власти. Определены проблемные вопросы дальнейших научных исследований.

Ключевые слова: открытость, прозрачность, взаимодействие, общественность, общественное участие, институты гражданского общества, органы публичной власти.

Постановка проблеми

На сучасному етапі державотворення, коли в суспільстві відбуваються складні демократичні перетворення, побудова суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави та вибір стратегічного курсу на європейську інтеграцію потребують нових підходів щодо регулювання суспільних процесів. Саме готовність влади до відкритого діалогу з суспільством значним чином впливає на процеси економічного і соціального розвитку країни в цілому.

Так, кожен громадянин держави має право на отримання повної, всебічної та достовірної інформації про функціонування обраного ним органу влади. Саме через відкритість дій влади визначається стан взаємовідносин між органами публічної влади та громадянами, формування дієвого механізму взаємодії між ними, впливу громадськості на прийняття рішень, співпраці, залучення мешканців територіальних громад до вирішення важливих справ місцевого значення.

Зокрема, відкритість і прозорість діяльності органів публічної влади виступають важливими чинниками демократичного устрою держави, оскільки саме їх прояви справляють реальний, об'єктивний та дієвий вплив суспільства на органи державного управління через громадські об'єднання та організації.

Закритість інформації про дії влади перетворює на фікцію основний конституційний принцип та створює загрозу узурпації державної влади або зловживання нею. Загальновідомо, що доступність інформації про діяльність влади є одним із головних засобів, що дозволяє здійснювати громадський контроль за діями влади. Це підтверджується і даними соціологічного опитування. Так, у 2015 році рівень довіри українців до місцевої влади знизився: від +10% в 2012 році до -15% у грудні 2014 року і -24% у грудні 2015 року.

Відповідно до цього держава як інститут має сприяти громадській участі, розвиваючи її та сприяти тому, щоб створювати відповідні громадські структури, які візьмуть на себе частку функцій з забезпечення відкритості та прозорості державної влади.

Проблемам прозорості та відкритості присвячені праці багатьох вчених, серед яких: О. Бабінова, В. Бакуменко, Н. Драгомирецька, І. Ібрагімова, М. Мельниченко, Н. Нижник, В. Тертичка, Ю. Сурмін.

На необхідності розгляду прозорості та відкритості взаємодії органів влади з громадськістю наголошує О. Бабінова [2, с. 83–84]. Водночас І. Ібрагімова го-

ворить про діалог органів публічної влади з громадськістю на всіх етапах прийняття рішень та постійний доступ до повної, об'єктивної, точної, зрозумілої інформації [6, с. 5]. Варто погодитися з думкою В. Мельниченка, який зазначає, що без належної обізнаності громадян та їх колективів про діяльність органів публічної влади неможливий свідомий результативний вплив громадськості на цю діяльність.

Питання проблем взаємодії органів публічної влади з громадськістю висвітлювалися в працях Г. Палія, В. Сєрєгіна, О. Ярмиша, А. Халецького.

Разом з тим, не зважаючи на науково-теоретичні напрацювання зарубіжної та вітчизняної науки державного управління, питання взаємодії органів публічної влади з громадськістю з точки зору прозорості та відкритості є недостатньо дослідженими.

Мета статті – дослідити взаємодію як індикатор прозорості та відкритості органів публічної з громадськістю, окреслити напрямки подальших наукових пошуків, що визначило логіку побудови дослідження.

Виклад основного матеріалу. Взаємодія - взаємозалежний обмін діями, організація людьми взаємних дій, спрямованих на реалізацію спільної діяльності. Така діяльність реалізується за однією з трьох моделей:

- спільно-індивідуальна (кожен учасник робить свою частку загальної справи незалежно від інших);
- спільно-послідовна (загальне завдання виконується послідовно кожним);
- спільно-взаємопов'язана (має місце одночасна взаємодія кожного учасника з усіма іншими).

Варто наголосити на відмінностях між взаємодією та спільною діяльністю, оскільки компонентами взаємодії як процесу є спільні дії та контакти. Натомість організації спільної діяльності властиві такі основні складові, що характеризують взаємодію як процес: індивіди, які діють, спільні дії, інформаційні зв'язки, взаємовплив, взаємини, взаєморозуміння. Взаємодія у спільній діяльності реалізується у формі організації цієї діяльності, тобто спрямованих на загальний предмет праці спільних дій. Саме вони зумовлюють необхідність використання основних структурних складових діяльності (цілей, мотивів).

Питання співвідношення взаємодії і спільної діяльності – це не що інше, як продовження дискусії з приводу співвідношення спілкування і діяльності, у ході

Мета

Виклад основного матеріалу

Аналіз останніх досліджень і публікацій

якої виокремилися дві протилежні позиції. Відповідно до першої позиції, спілкування є частиною діяльності, а до другої – воно принципово відрізняється від діяльності, адже пов'язує суб'єкт не з об'єктом, а з іншим суб'єктом.

Однак, для організації спільної діяльності необхідне просторово-часове узгодження. У процесі спільної діяльності взаємодія може відбуватися з раніше незнайомими людьми, котрі пов'язані виконанням певного спільного для них завдання.

Взаємодія виникає тоді, коли суб'єкти об'єднані спільною метою. Крім того, взаємодія полягає не тільки в безперервному впливі один на одного, а також і під час використання взаємодіючими сторонами можливостей одна одної для досягнення власних цілей.

Основною метою взаємодії органів публічної влади з громадськістю є забезпечення стабільної суспільно-політичної ситуації для максимального задоволення потреб громадян та участі громадських інституцій в управлінні державними справами.

Вважаємо за доцільне виокремити наступні види взаємодії:

1. Державна – є сукупністю процесів, що покладені в основу організаційно-управлінських відносин та зв'язків між соціальними групами, індивідами. Така взаємодія характеризує відносини між суб'єктами суспільної та політичної діяльності.

2. Управлінська взаємодія – прояв управлінських відносин, які, з одного боку, являють собою особливий різновид так званих громадських зв'язків, з іншого, вони проходять через свідомість людей, є результатом їх суб'єктивної діяльності. Управлінські відносини, в свою чергу, будуються за ієрархічним принципом. Суб'єкти управлінських відносин пов'язані субординаційними зв'язками, визначальними для їх позиції в управлінській структурі.

3. Державно-управлінська взаємодія є продуктом інтеграції влади і громади, метою якої є взаємна довіра та конструктивна співпраця комуніканта та реципієнта. Процес державно-управлінської взаємодії складається з елементів, що є типовими для будь-якого акту комунікативної взаємодії: комунікант (органи публічної влади); саме повідомлення (офіційна або неофіційна інформація, усна або документована, вербальна і невербальна); отримувач (інститути громадянського суспільства, індивідуальний реципієнт); канали розповсюдження інформації (міжособистісні, інституціональні й масові); канали зворотного зв'язку (прохання, звернення громадян, різноманітні форми політичної участі); процес кодування-декодування інформації (підготовка інформаційних повідомлень, їх адекватна інтерпретація аудиторією); різного роду бар'єри (технічні, семантичні, психологічні).

Форма і результативність взаємодії органів публічної влади з громадськістю залежать від багатьох факторів, серед яких правова база, рівень освіченості й моральна готовність до такої взаємодії керівників органів публічної влади, рівень професіоналізму і дієздатності громадських організацій, традиції, соціально-економічна ситуація, що склалася.

Так, Конституцією України закріплені права громадян брати участь в управлінні суспільними справами, рівного доступу громадян до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування,

право на свободу інформації, на індивідуальні та колективні звернення до органів влади та посадових осіб [7, ст. 141, 15].

За останні десять років нормативно-правова база щодо активізації участі громадськості у державних справах поповнилася низкою документів, а саме: укази Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» [15], «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [16], «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [17], постанови Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [13], «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» [12], «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», що визначає процедуру сприяння проведенню інститутами громадянського суспільства та громадськими радами громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [11] та «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [10].

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції», громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції.

Слід звернути увагу на те, що професійна компетентність керівників органів публічної влади може приносити користь державі і суспільству тоді, коли вона поєднується з високою моральною свідомістю особистості. Окремі вимоги існують до компетентності посадових осіб, пов'язаної зі зверненнями громадян щодо вирішення питань. Показником справжнього демократизму керівників органів публічної влади є готовність до спілкування із людьми, коректність у спілкуванні, позитивне ставлення до контролю суспільства за діяльністю системи публічного управління.

Рівень освіченості керівників органів публічної влади та їх готовність до взаємодії з громадськістю знаходить свій прояв у громадській компетентності керівника. Насамперед, керівники органів публічної влади – рівноправні громадяни держави, які мають права та обов'язки. По-друге, у міру особливостей професійної діяльності вони знають права людини, права та обов'язки громадянина, про інституції, проблеми і практику громадянського суспільства і правової держави. Таким чином, до критеріїв громадянської компетентності керівників органів публічної влади можна віднести:

- знання (правові, політичні, етичні, про соціальну сферу суспільства, про етнічні, релігійні та регіональні відмінності, про історичну спадщину і проблеми сьогодення);
- уміння критично мислити, отримувати, аналізувати та оцінювати інформацію, вести перего-

вори та дискусії, визначати соціальні проблеми та приймати обґрунтовані рішення щодо їх вирішення, реалізовувати права та обов'язки, використовувати механізми захисту прав людини, встановлювати конструктивні стосунки із людьми, толерантно поводитися; цінності (права і свободи людини, людської гідності, інститутів громадянського суспільства, норми і правила демократії, справедливості), усвідомлення особистої відповідальності за розв'язання проблем для забезпечення справедливості, солідарності, миру та демократичного суспільства, розуміння інтеграційних процесів, толерантне ставлення до історії та культури інших народів та окремих людей.

У професійній діяльності керівники органів публічної влади аполітичні, толерантні, вміють аналізувати та оцінювати поточну політичну і соціальну ситуації, відмежовані від бізнесу; враховують політичну конкуренцію і боротьбу різних груп інтересів, працюють з обмеженими ресурсами в умовах політичної конкуренції, враховують особливості ринкової економіки та забезпечують суспільну підтримку діяльності, створюють сприятливі умови для діяльності громадянського суспільства. Необхідність працювати з міжнародними організаціями вимагає знань відповідних стандартів і форматів цієї співпраці.

У процесі взаємодії органів публічної влади з громадськістю доцільно розглянути структуру такої взаємодії. З одного боку – це органи публічної влади, з іншого – громадяни, громадські організації та засоби масової інформації. Кожен з цих суб'єктів займає відповідне положення в суспільстві та відіграє певну роль. Така взаємодія може проявлятися в наступних формах.

1. Баланс взаємних прав і обов'язків лежить в основі системи правового взаємозв'язку між державою і громадянським суспільством. Дотримання прав людини і основоположних свобод має стати основою професійної діяльності усіх представників органів публічної влади, зокрема з огляду на інтеграційні процеси, які відбуваються у світі.

2. Партнерські відносини органів публічної влади і громадськості передбачають для громадян можливість обговорювати рішення і генерувати ідеї щодо напряму політичного курсу, а для уряду – врахування пропозицій громадян під час прийняття остаточного рішення. Проте існують певні стереотипи мислення громадян та органів влади, проблеми співіснування цих двох сторін. Різний рівень знань завжди призводить до виникнення непорозумінь, і, що ще гірше, до відсутності лояльності. Тому питання про громадянську освіту і навчання стосується як працівників органів публічної влади, так і членів територіальних громад. Баланс у володінні знаннями та інформацією сприяє обміну думками та пошуку механізмів вирішення проблем. Саме освіта здатна здійснити інформування людей, навчити співпрацювати з метою запобігання боротьби та протистояння.

3. Громадське керування – реальна участь громадян у процесі ухвалення рішень. З метою досягнення компромісів з органами публічної влади громадськість ухвалює управлінські рішення через референдум або шляхом голосування.

4. Маніпулювання – часто породжує конфлікти між органами публічної влади та громадянами. В такому випадку рівень впливовості громадськості взагалі відсутній. Проте, сутність такої «негативної взаємодії» виражається не тільки зростаючими потребами, але і здатністю громадян в особі різних соціальних сил стримувати послідовний хід розвитку діяльності та потреб індивідів.

Враховуючи те, що взаємодія відображає сутність процесу реалізації спільних дій суб'єктів, слід зазначити, що участь громадян у діяльності органів публічної влади лише на окремих етапах можна вважати взаємодією.

Наявна в Україні модель державного управління ще не повною мірою відповідає діалоговому характеру відносин. Однак існує необхідність застосування діалогу влади та громадськості. Насамперед для ефективної взаємодії необхідна повна прозорість та відкритість органів публічної влади, зорієнтованість на задоволення потреб та інтересів населення, постійний зв'язок з населенням, вміння працівників працювати командою.

У контексті взаємодії органів публічної влади і громадськості механізм зворотних зв'язків – це в першу чергу механізм постановки суспільних проблем перед владою, і тільки в другу – оцінка її діяльності. Тому що у випадку такої постановки суспільної проблеми у влади виникає можливість спільного з громадськістю її вирішення, консолідуючи, тим самим, суспільство і підвищуючи ефективність публічного управління.

Відтак рішення, прийняті владою, не будуть мати успіху, якщо вони незрозумілі та не підтримані громадськістю. Тому влада просто приречена до відкритості та прозорості в своїй діяльності, а це перший крок до порозуміння та співпраці з громадськістю [5].

Досвід демократичних держав світу засвідчує, що саме взаємодія органів публічної влади та громадськості сприяє більшій ефективності державного управління, відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади, підвищує рівень довіри громадян до влади.

Тільки добре поінформована про діяльність влади громадськість здатна запобігати зловживанням владою, виявляти її некомпетентність. Досягти цього можливо шляхом реалізації принципу свободи інформації, який обумовлює запровадження громадських перевірок і аналітичних заходів з метою спостереження та контролю за діяльністю влади, а також заохочення громадян брати участь у прийнятті державно-управлінських рішень [1, с. 64].

☞ Взаємодія – це процес, який виникає тоді, коли суб'єкти поєднані спільною метою, мають спільні дії та контакти. На відміну від взаємодії спільну діяльність відрізняють складові, що характеризують взаємодію як процес. Основною метою взаємодії громадськості та органів публічної влади є задоволення потреб громадян та їх участь в діяльності органів публічної влади.

Практика взаємодії владного і громадського секторів сьогодення суттєво обмежена. Попри цілу низку прийнятих законодавчих актів, у напрямі сприяння залученню організацій громадянського суспільства до державної політики, взаємодія сучасної влади та громадськості й надалі залишається неефективною.

Існуюча модель державного управління ще не повною мірою відображає характер діалогових відносин громадськості та органів публічної влади.

Система взаємозв'язку органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства є процесом консолідації суспільства, який динамічно розвивається. На шляху до такої взаємодії існує безліч невирішених проблем та бюрократичних бар'єрів.

Використання об'єктивних і суб'єктивних факторів взаємодії органів публічної влади і громадськості має сприяти подальшому вдосконаленню партнерських відносин між суб'єктами через створення гнучкої системи управління, визначення нових форм взаємодії, створення умов для подальшого розвитку інститутів громадянського суспільства, зміцнення гарантій реалізації громадянами права на участь в державному управлінні. Перелічені фактори взаємодії потребують доопрацювання в частині визначення форм взаємодії та практичних дій суб'єктів.

Тому видається доцільним поглибити дослідження з вивчення процесу взаємодії органів публічної влади з громадськістю відповідно до сучасних вимог прозорості й відкритості вітчизняної інституційної системи, що і може бути предметом подальших наукових напрацювань.

Література.

1. Афонін Е. А., Гонюкова Л. В., Войтович Р. В. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики. — К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. — 160 с. — (Серія «Бібліотека молодого державного службовця»). — с. 64.
2. Бабінова О. Основні елементи, принципи та форми взаємодії органів публічної влади з громадськістю / О. Бабінова // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. — Д. : ДРІДУ НАДУ, 2005.-№1(19). — С. 83–90.
3. Громадські організації та органи державного управління: питання взаємовідносин [Текст] : монографія / [Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко, Л. А. Пашко та ін.]; за заг. ред.: Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко; Хмельн. ун-т упр. та права, Центр дослідж. проблем публіч. упр. —Хмельницький: ХУУП, 2007. — 235 с. — (Управління: відтеорії до практики).
4. Гудима Н. Принципи відкритості і прозорості та їх реалізація в державному управлінні в Україні // Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління. — Київ : НАДУ, 2008. — 20 с.
5. Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток», випуск 3, 2010 року. Буханевич А. І. «Забезпечення принципів відкритості та прозорості при налагодженні діалогу між владою та громадськістю» // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=133> — Назва з екрану.
6. Ібрагімова І. М. Прозорість влади. Основи забезпечення інформаційної взаємодії державних органів з громадськістю: презентац. схеми / І. М. Ібрагімова. К. : ПРООН, 2002. — 30 с.
7. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 року №254к/96-ВР [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>.
8. Науково - практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації» за ред. А Шевченка, 2012. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://komsvobslova.rada.gov.ua/komsvobslova/control/uk/>.- Назва з екрану.
9. Орбан-Лембрик Л. Е. Соціальна психологія : посібник. — К. : Академвидав, 2003. — 446 с.: рис., табл. — (Серія «Альма-матер»). — Бібліогр. : с. 426–431.
10. Постанова Кабінету Міністрів «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» 03.10.2010 року // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p>.
11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 05.11.2008 №976 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-p>.
12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» від 29 серпня 2002 р. № 1302 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1302-2002-p>.
13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 4 січня 2002 р. № 3// [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-p>.
14. Співак. Д.П. Форми взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства. Вісник СевНТУ: зб. наук. пр. Вип. 123/2011. Серія: Політологія. — Севастополь, 2011., с.158-161.
15. Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» від 1 серпня 2002 р. № 683// [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/683/2002>.
16. Указ Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31 липня 2004 р. № 854// [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/854/2004>.
17. Указ Президента України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 15 вересня 2005 р. № 1276// [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1276/2005>.

Геннадій Фердман

капітан 1 рангу, заступник начальника Науково-дослідного центру
Збройних Сил України «Державний океанаріум» з наукової роботи,
старший науковий співробітник, к. держ.упр.

РОЛЬ ТА ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ТРАНСПОРТУ

Стаття присвячена розгляду основних завдань державного управління в галузі транспорту, без вирішення яких неможлива поетапна інтеграція транспортно-дорожнього комплексу України в європейську та світову транспортні системи; запропоновані основні принципи управління транспортною системою та деякі пропозиції щодо забезпечення транспортної безпеки.

Ключові слова: «державне управління», «транспорт», «транспортна система», «транспортний комплекс», «транспортна безпека».

Gennady Ferdman

the captain of the 1 rank, the deputy chief on research of the Armed Forces
of Ukraine Research center, «The state oceanarium», the senior researcher,
PhD in Public Administration

THE ROLE AND TASKS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF TRANSPORT

A common problem with the article is that at the present stage of development of the new, democratic state undergoing fundamental changes in all spheres of human existence. What problems confront a society address issues of socio-political life of our country, its revival, improvement transport system, national security and transport, which occurs in the modern contradictory conditions, and the transportation sector can be the basis for recovery and development of economy of Ukraine. That is why, role and main tasks of the state administration in the field of transport are relevant and should be the basis for recovery and development of the state in integration into the European and global economy.

Main goal of this article is to highlight the role and tasks of state management of transport of Ukraine as the basis for effective integration of Ukraine into the world community.

Tasks of the state administration are realised in the process of daily functioning specifically authorized by the management bodies, which are connected with the enterprises of transport management relations, and endowed with administrative functions. In the process of management are diverse in their purpose and character functions that are based on the exchange of organizational, economic and technical needs of the transport process and management, and in accordance with applicable law and competence of the management bodies.

The main purpose of public governance is the exercise of the Executive power, which implements the objectives, functions and interests of the state. However for direct control of sectors of the economy, socio-cultural and administrative-political activities is a typical administrative activity.

The development of public authorities in transport occurs in the direction of the organizational separation of ministries exercising the state management of different subsystems of the transport industry. The result was a separation between the various departments and units of public administration functions of selected elements of transport system, involved in the implementation of the uniform traffic and is closely associated with one process schema.

Thus, government regulation of transport is an objective necessity. The basis of the state management of the transport system is of the common transport policy of Ukraine, which should be closely coordinated with the strategy for socio-economic development of the country.

Public transport management is regulated by rules of law legal of power the activities of Executive authorities and local self-government within their competence, which aims at the satisfaction in full of material and cultural needs of society and strengthening the country's defense.

Under the function of the transport management should understand the external manifestation of the properties of a control subject, characterized by independence, carried out by specific methods depending on the control object to achieve certain results.

Governance in the transport sector plays a very significant role, since its implementation is not only a means of regulation of the transport process, and, above all, a tool to safeguard the interests of the state. The efficiency of public administration should define a clear adherence to the chosen priorities, a reliable legal, organizational, material and informational support of measures of state regulation of transport, bringing together public authorities, local governments, scientists and the public. Prospects for further developments in this direction consider the role and tasks of public administration under the consideration of the prospects of development of transport complex of Ukraine, taking into account its specificity and peculiarities, globalization and European integration.

Keywords: public administration, transport, «Transport Systems», the transport complex, transport security.

Геннадій Фердман

капітан 1 ранга, заступитель начальника Научно-исследовательского центра
Вооруженных Сил Украины «Государственный океанариум» по научной работе,
старший научный сотрудник, кандидат наук государственного управления.

РОЛЬ І ЗАДАЧІ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ТРАНСПОРТНОЙ ОТРАСЛИ

Статья посвящена рассмотрению основных задач государственного управления в транспортной отрасли без решения которых невозможна поэтапная интеграция транспортно-дорожного комплекса Украины в Европейскую и мировую транспортные системы; предложены основные принципы управления транспортной системой и некоторые предложения по обеспечению транспортной безопасности.

Ключевые слова: государственное управление, транспорт, «транспортная система», транспортный комплекс, транспортная безопасность.

Транспорт – одна з найважливіших галузей матеріального виробництва, яка забезпечує виробничі й невиробничі потреби господарства і населення країни в усіх видах перевезення. Без транспорту не було б територіального поділу праці. Тільки він може забезпечити обмін товарами між окремими територіями, тобто внутрішні й зовнішні економічні зв'язки.

В Україні функціонує розгалужена мережа всіх видів транспорту: залізничний, автомобільний (наземний), морський, річковий, озерний (водні), повітряний, трубопровідний. Усі вони тісно пов'язані між собою і взаємно доповнюють один одного.

Територіальне поєднання різних видів транспорту, які, взаємодіючи, найповніше задовольняють потреби виробництва і населення у перевезеннях, становлять транспортну систему країни [1].

Саме тому транспорт, як один з найважливіших елементів техносфери, суттєво впливає не тільки на економіку, але й на все суспільне життя, що потребує ефективного державного управління.

Загальна проблема статті полягає у тому, що на сучасному етапі становлення нової, демократичної держави відбуваються кардинальні зміни в усіх сферах людського буття. Проблеми сьогодення ставлять перед суспільством розв'язання питань суспільно-політичного життя нашої країни, її відродження, вдосконалення транспортної системи, національної та транспортної безпеки, яке відбувається в сучасних суперечливих умовах, а транспортна сфера може бути основою для відновлення та розвитку економіки України. Тому роль та основні завдання державного управління в галузі транспорту повинні стати основою для відновлення та розвитку держави при інтеграції в європейську і світову економіку, базисом для ефективного входження України у світове співтовариство.

Стан наукових розробок з питань ролі державного управління в галузі транспорту України останнім часом набувають позитивної динаміки. Роботи, в яких порушуються питання забезпечення національних інтересів та національної безпеки, які стосуються інтеграційних проблем транспортного комплексу на пострадянському просторі, стану та перспектив розвитку міжнародних транспортних коридорів, регіональних транспортних магістралей, мають важливе значення. До них відносяться наукові публікації С. А. Анісімова, В. В. Васильєва, Є. М. Васильєвої, С. С. Гончаренко, Ю. А. Євдокімова, К. Є. Каратаєвої, В. Н. Лівшиця, В. М. Пазовського, В. А. Персіанова, С. А. Проскуріна, О. І. Сиченкової, а автори Геккер В., Зеркалов Д., Крупіна О., Некрасов Ю., Ткаченко А., Соколов О., Шамрай Д. висвітлили питання безпеки руху, державного регулювання транспортного забезпечення.

Кожен з них по-різному підходить до висвітлення питань ролі державного управління в галузі транспорту України, аналізує різні рівні та аспекти явища. Це, в свою чергу, обумовлює необхідність переосмислення існуючих підходів до розуміння сучасних перспектив розвитку транспортного комплексу і розробки теоретичних аспектів дослідження.

Аналізуючи останні дослідження, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, можна зробити наступний висновок, якщо проблеми державного управління окремих видів транспорту достатньо розглянуті, то проблеми ролі й завдань державного управління в транспортній галузі взагалі, в умовах глобалізації, потребують подальшого вдосконалення та розгляду. За сучасних умов становлення та розвитку України як демократичної держави, інтеграція її у світові та європейські структури потребує переосмислення суті, місця та ролі державного управління на транспорті.

На сучасному етапі становлення нової, демократичної держави відбуваються кардинальні зміни в усіх сферах людського буття. Проблеми сьогодення ставлять перед суспільством розв'язання питань суспільно-політичного життя нашої країни, її відродження, національної та транспортної безпеки, яке відбувається в сучасних суперечливих умовах, а транспортна сфера може бути основою для відновлення та розвитку економіки України. Тому основною метою статті є висвітлення ролі та завдання державного управління транспортом України як основи для відновлення та розвитку держави при інтеграції в європейську і світову економіку, що є базисом для ефективного входження України у світове співтовариство.

Управління в галузі транспорту має забезпечувати своєчасне, повне та якісне задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях, та потреб оборони України; захист прав громадян під час їх транспортного обслуговування; безпечне функціонування транспорту; додержання необхідних темпів і пропорцій розвитку національної транспортної системи; захист економічних інтересів України та законних інтересів підприємств і організацій транспорту, і споживачів транспортних послуг; створення однакових умов для розвитку господарської діяльності підприємств транспорту; обмеження монополізму та розвиток конкуренції; координацію роботи різних видів транспорту; ліцензування окремих видів діяльності в галузі транспорту та охорону навколишнього природного середовища від шкідливого впливу транспорту [2].

Завдання управління реалізуються в процесі повсякденного функціонування спеціально уповноважених на це органів управління, які пов'язані з підпри-

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Мета

Виклад основного матеріалу

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

емствами транспорту управлінськими відносинами і наділені управлінськими функціями.

В процесі управління здійснюються різноманітні за своїм призначенням і характером функції, які формуються на основі обміну організаційних, економічних і технічних потреб транспортного процесу та його управління, а також відповідно до чинного законодавства і компетенції органів управління.

Найбільш узагальненими та основними функціями державного управління для усіх видів транспорту є: функції, пов'язані з експлуатаційною діяльністю транспортних засобів, до яких належать; функції, пов'язані з правовим забезпеченням діяльності транспортної системи; функції, пов'язані з фінансово-економічною діяльністю; функції, пов'язані з соціальним розвитком, охороною навколишнього середовища; функції, пов'язані з адміністративно-політичною діяльністю.

Законодавством України визначені мета і завдання державного управління в галузі транспорту на принципах, закріплених Конституцією України і досить повно висвітлених в юридичній літературі. Державна транспортна політика в галузі безпеки руху реалізується через законодавство України, нормативно-правову й нормативно-технічну базу, вдосконалення системи державного управління, управління державною власністю (об'єктами інфраструктури, підприємствами транспорту) та державне регулювання у сфері відносин і діяльності суб'єктів підприємництва [3].

Державне управління діяльністю транспорту здійснюється шляхом проведення та реалізації економічної (податкової, фінансово-кредитної, тарифної, інвестиційної) та соціальної політики, включаючи надання дотацій на пасажирські перевезення.

Державне управління транспортом – це врегульована нормами права юридична владна діяльність органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в межах своєї компетенції, яка спрямована на задоволення в повному обсязі матеріальних і культурних потреб суспільства та зміцнення обороноздатності країни.

Державне управління в галузі транспорту має забезпечувати:

- своєчасне, повне та якісне задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях та потреб оборони України;
- захист прав громадян під час їх транспортного обслуговування;
- безпечне функціонування транспорту;
- додержання необхідних темпів і пропорцій розвитку національної транспортної системи;
- захист економічних інтересів України та законних інтересів підприємств та організацій транспорту, та споживачів транспортних послуг;
- створення рівних умов для розвитку господарської діяльності підприємств транспорту;
- обмеження монополізму та розвиток конкуренції;
- координацію роботи різних видів транспорту;
- ліцензування окремих видів діяльності в галузі транспорту;
- охорону навколишнього природного середовища від шкідливого впливу транспорту.

Державне управління галузі транспорту здійснюють: Міністерство інфраструктури України, місцеві Ради народних депутатів та інші спеціально уповноважені на те органи відповідно до їх компетенції.

Політика Уряду ґрунтується на принципах обмеження втручання держави в транспортну діяльність до мінімально необхідного рівня, концентрації зусиль на основній функції держави з розроблення та реалізації чіткої державної транспортної політики, контролю за її впровадженням та оцінкою результатів. Державне регулювання має спрямовуватися на захист інтересів держави та суспільства за умови збереження господарської самостійності підприємств транспортного сектору.

Основним призначенням державного управління є здійснення виконавчої влади, у процесі якої реалізуються завдання, функції та інтереси держави. Разом з тим для безпосереднього управління галузями економіки, соціально-культурної сфери та адміністративно-політичною діяльністю характерною є розпорядча діяльність. Виконавча і розпорядча діяльність органів виконавчої влади має свої характерні риси:

- 1) дана діяльність має загальнодержавний характер і охоплює найбільш важливі сторони життя суспільства;
- 2) дана діяльність спрямована на виконання законів України, інших нормативних актів, а також міжнародних правових актів;
- 3) дана діяльність носить організаційний зміст, за допомогою якого здійснюється безперервний, постійний і цілеспрямований вплив на волю громадських колективів з метою регулювання і координації їх спільної праці;
- 4) дана діяльність носить юридично-владний розпорядчий характер.

Державне регулювання роботи транспортно-дорожнього комплексу здійснюється органами виконавчої влади відповідно до їх компетенції, визначеної законодавством, і передбачає наступні напрями:

- вільне входження у ринки (вихід з ринків) суб'єктів господарювання, що надають транспортні послуги;
- розроблення правових основ транспортно-експедиційної діяльності;
- правове забезпечення діяльності спеціальних (вільних) економічних зон, орієнтованих на надання транспортно-експлуатаційних послуг.

Головним завданням державного управління транспортом є своєчасне та якісне забезпечення подальшого розвитку та вдосконалення транспорту держави, життєдіяльності всіх галузей економіки та на цій основі сприяння повнішому задоволенню матеріальних і культурних потреб суспільства.

Розвиток органів державної влади на транспорті відбувається в напрямку організаційного відокремлення відомств, що здійснюють державне управління різними підсистемами транспортної галузі. Результатом цього став поділ між різними відомствами і їхніми підрозділами функцій державного управління окремими елементами транспортної системи, що беруть участь у здійсненні однорідних видів перевезень і тісно пов'язаними єдиними технологічними схемами.

Основними видами транспорту є: залізничний транспорт; водний (морський та річковий) транспорт; повітряний транспорт; автомобільний транспорт; трубопровідний транспорт.

Україна представлена всіма видами транспорту. Розвиток транспорту в Україні обумовлений її геогра-

фічним положенням, зокрема розміщенням у центрі Європи.

Головним органом в системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики в галузі транспорту, в сфері використання повітряного простору України та навігаційно-гідрографічного забезпечення мореплавства є Міністерство Інфраструктури України, діяльність якого направляє та координується Кабінетом Міністрів України.

Правовий статус Міністерства Інфраструктури України та його основні завдання визначаються Положенням про Міністерство транспорту України, затверджене Указом Президента України від 11 травня 2000 р. № 678/2000 із змінами та доповненнями, які було внесено Указами Президента України від 26 листопада 2001 р. № 1144/2001, від 27 березня 2002 р. № 304/2002 [4].

В межах своїх повноважень Міністерство Інфраструктури України організовує виконання актів законодавства України та здійснює контроль за їх реалізацією, а також, в свою чергу, на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організує та контролює їх виконання.

Міністерство Інфраструктури України є юридичною особою. У складі Міністерства можуть бути створені органи державного управління (департаменти, служби, інспекції).

Коротко розглянемо роль державного управління в управлінні основними видами транспорту.

Державна адміністрація залізничного транспорту (Укрзалізниця) є органом державного управління залізничним транспортом загального користування і юридичною особою та підпорядковується Міністерству Інфраструктури. Діє на основі Положення про державну адміністрацію залізничного транспорту України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.02.1996 р. № 262 з подальшими змінами та доповненнями [5]. В сферу управління Укрзалізниці входять Південно-Західна, Одеська, Донецька, Південна, Львівська та Придніпровська залізниці, а також інші об'єднання, підприємства, установи та організації залізничного транспорту за переліком, який встановлений Міністерством Інфраструктури.

Укрзалізниця здійснює централізоване управління процесом перевезень у внутрішньому та міжнародному сполученні і регулює виробничо-господарчу діяльність залізниць у сфері організації цього процесу. Укрзалізниця у сфері своєї компетенції видає накази, які є обов'язковими для виконання залізницями та підприємствами, які входять в сферу управління Укрзалізниці, організує та контролює їх виконання.

Укрзалізницю очолює генеральний директор, який має заступників, котрі призначаються Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра Інфраструктури.

Державний департамент авіаційного транспорту (Укравіатранс) є органом державного управління, який підпорядковується Міністерству Інфраструктури та діє у його складі. Укравіатранс діє на основі Положення про Державний департамент авіаційного транспорту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2000 р. № 573 з подальшими змінами та доповненнями [6]. Укравіатранс очолює директор, якого призначає на посаду та звільняє Кабінет Міністрів України за представленням Міністра Інфраструктури.

Державний департамент морського та річкового транспорту (Укрморрічфлот) є органом державного управління в галузі морського та річкового транспорту, який підпорядковується Міністерству Інфраструктури та діє у його складі та є юридичною особою.

Укрморрічфлот діє на основі Положення про державний департамент морського та річкового транспорту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.2000 р. № 584 з подальшими змінами та доповненнями [7]. Укрморрічфлот очолює директор, якого призначає на посаду та звільняє Кабінет Міністрів України за представленням Міністра Інфраструктури. Положення про структурні підрозділи Укрморрічфлоту затверджує Директор Укрморрічфлоту.

Державний департамент автомобільного транспорту (Укравтотранс) є органом державного управління в галузі автомобільного транспорту та діє у складі і підпорядковується Міністерству Інфраструктури України. Правовий статус Укравтотрансу визначається Положенням про державний департамент автомобільного транспорту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.2000 р. № 586, з подальшими змінами та доповненнями [8].

Укравтотранс видає накази організаційно-розпорядчого характеру. Його очолює директор, якого призначає на посаду та звільняє з неї Кабінет Міністрів за поданням Міністра Інфраструктури.

Державне управління в сфері трубопровідного транспорту здійснюють Міністерство палива та енергетики України, а також місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах їх компетенції. Правові, економічні та організаційні принципи діяльності трубопровідного транспорту визначає Закон України «Про трубопровідний транспорт» [9]. Особливості застосування цього Закону в частині функціонування промислового трубопровідного транспорту встановлює Кабінет Міністрів України. Зміну форм власності промислового трубопровідного транспорту здійснюють відповідно до чинного законодавства.

Органи управління можуть здійснювати тільки такі повноваження, які віднесені до їх компетенції. У процесі реалізації своєї компетенції органи управління мають право видавати нормативні акти, що може бути віднесено до юридичного виду управлінської діяльності.

Важливим видом управлінської діяльності є застосування правових норм у конкретних обставинах, що також постає як юридичний вид управлінської діяльності.

Органи управління здійснюють управлінський вплив правовими методами, під якими розуміється спосіб здійснення управлінських функцій відповідно до вимог чинного законодавства і правової доктрини.

Основними правовими методами управління транспортом є адміністративні й економічні. Серед адміністративних методів можна назвати: видання владних актів (укази Президента; постанови Уряду; накази Міністерства, департаментів окремих видів транспорту тощо). До економічних методів відносяться такі способи управління, які базуються на використанні економічної зацікавленості підприємств транспорту і окремих їх працівників у результатах роботи.

Не менш важливу роль відіграють також суб'єкти забезпечення безпеки руху на транспорті, від злого-

джених дій яких залежить стан аварійності, рівень транспортного обслуговування населення, якість надання транспортних послуг тощо. Аналіз системи й компетенції суб'єктів управління транспортним комплексом України засвідчує, що нинішня система державного управління безпекою на транспорті потребує вдосконалення. Найоптимальнішим убачається створення єдиного планово-регульовального, науково-методичного, координаційного та контрольного центру, наділеного достатніми повноваженнями щодо організації взаємодії всіх органів державної влади України в зазначеній сфері. Ним може стати Міжвідомча комісія з питань забезпечення безпеки на транспорті. Створення вищезазначеного органу дало б можливість:

1) сконцентрувати весь комплекс управлінських функцій із забезпечення безпеки на всіх видах транспорту в одному органі та здійснювати централізоване керівництво;

2) значно ефективніше вирішити питання про раціональну організацію контрольно-наглядової діяльності у вказаній сфері;

3) уникнути дублювання функцій і паралелізму в діяльності згаданих суб'єктів, сприяти подальшому вдосконаленню керівництва і координації діяльності всіх державних органів, правильному розподілу фінансових і матеріально-технічних засобів, що витрачаються на проведення масштабних заходів із забезпечення безпеки функціонування транспорту.

✎ Таким чином, транспорт є самостійною галуззю економіки, до складу якої входять комплексні системи – залізничний, водний, повітряний, автомобільний та трубопровідний транспорт.

Державне регулювання транспорту є об'єктивною необхідністю. Основою державного управління транспортної системою є єдина транспортна політика України, яку необхідно жорстко скоординувати зі стратегією соціально-економічного розвитку країни.

Державне управління транспортом – це врегульована нормами права юридична владна діяльність органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в межах своєї компетенції, яка спрямована на задоволення в повному обсязі матеріальних і культурних потреб суспільства та зміцнення обороноздатності країни.

Під функцією управління транспортом слід розуміти зовнішній прояв властивостей суб'єкта управління, який характеризується самостійністю, здійснюється специфічними методами залежно від об'єкта управління (певної сфери суспільних відносин) з метою досягнення певних результатів.

Існуюча система державного управління безпекою на транспорті потребує вдосконалення, тому створення Міжвідомчої комісії з питань забезпечення безпеки на транспорті буде ефективно сприяти організації взаємодії всіх органів державної влади України в зазначеній сфері.

Державне управління в транспортній галузі відіграє велику та значну роль, тому що його здійснення є не лише засобом регулювання транспортного процесу, а й передусім інструментом забезпечення інтересів держави. Ефективність державного управління повинна визначатися чітким дотриманням обраних пріоритетів, надійним правовим, організаційним, матеріальним та інформаційним забезпеченням заходів державного

регулювання перевезень, об'єднанням зусиль органів державної влади, місцевого самоврядування, науковців та громадськості.

Перспективами подальших розробок у даному напрямку вважаємо висвітлення ролі та завдання державного управління при розгляді перспектив розвитку транспортного комплексу України, враховуючи його специфіку та особливості, глобалізацію та євроінтеграцію.

Література.

1. Заставний Ф. Д. Економічна і соціальна географія України. 1999 р., 232 стор.
2. Про транспорт : Закон України від 10.11.1994 № 232/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/232/94-%D0%B2%D1%80>. – Назва з екрану.
3. Зеркалов Д. В. Безпека руху автомобільного транспорту: Довідник / Д. В. Зеркалов, П. Р. Левковець, О. І. Мельниченко, О. М. Дмитрієв. – К.: Основа, 2002 – 360 с.
4. Про Міністерство транспорту України : положенням затверджено Указом Президента України від 11 травня 2000 року N 678/2000 (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/678/2000>. – Назва з екрану.
5. Про Державну адміністрацію залізничного транспорту України : положення затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 р. N 262 (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/262-96-%D0%BF>. – Назва з екрану.
6. Про Державний департамент авіаційного транспорту : положення затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2000 р. N 573 (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/573-2000-%D0%BF>. – Назва з екрану.
7. Про державний департамент морського та річкового транспорту : положення затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 2000 р. N 584 (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/584-2000-%D0%BF>. – Назва з екрану.
8. Про державний департамент автомобільного транспорту : положенням затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 2000 р. N 586 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : (із змінами) <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-2000-%D0%BF>. – Назва з екрану.
9. Про трубопровідний транспорт : Закон України введено в дію з дня опублікування – 15 червня 1996 року (згідно з Постановою Верховної Ради України від 15 травня 1996 року N 193/96-ВР) (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/192/96-%D0%B2%D1%80>. – Назва з екрану.

Наталія Ясниська

аспірант ЛРІДУ НАДУ при Президентові України

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ТА РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ОСВІТНІХ СИСТЕМ В КОНТЕКСТІ ПЕРСПЕКТИВ РОЗВИТКУ НАУКИ У ВИЩІЙ ШКОЛІ

Досліджено основні тенденції реформування української системи вищої освіти. Відзначено наслідки впровадження болонської системи та недоліки її української інтерпретації. Послідовно проводиться думка, що проблеми у розвитку науки у вищих навчальних закладах характерні для багатьох розвинених країн, хоча й різною мірою. Доведено необхідність змінити управлінські підходи до «філософії вищої освіти» та ролі науки в ній.

Ключові слова: університетська наука, управління науковою діяльністю.

Nataliya Yasnyska

PhD student of LRIPA NAPA under the President of Ukraine

MODERN TRENDS OF NATIONAL EDUCATIONAL SYSTEMS DEVELOPMENT AND REFORMATION IN THE CONTEXT OF PROSPECTS OF SCIENCE DEVELOPMENT IN HIGHER EDUCATION

Problem setting. Basic understanding of the role and place of science in society in general and its university segment in particular, largely determines the prospects of development in all spheres of life, bearing in mind the reasonable government positions and management decisions in the majority of problems that affect the life of every individual. The understanding that the science is shaping society and the level of its development determines its culture should be formed and cultivated for school and activated during student years. To develop science in higher education, to attract students to address global issues and current researches, to encourage well-known scientists to participate in the learning process – it's a far-sighted and productive public policy that will have important results for the society.

Recent research and publications analysis. National educational strategies and policies for management, organization of teaching and learning in science, managerial peculiarities of their introduction in Europe and the United States were the subject of scientific researches of S.-K. Abel, T.Vissera, J.H. van Driela, F. Kendersa, J. Peters, K. Roy, K.Terlou. Changes and reforms planned by most European countries in the coming years are based on these studies. Sources include official documents of central educational policies and programs, projects, results of national assessments and the analysis of pilot questioning of existing practices, developed and recognized by governments and industry governance structures and institutions of higher education.

Paper objective. The article is to determine the current trends of development and reformation of national educational systems in the context of prospects for the development of science in higher education.

Conclusions. The most successful in solving problematic aspects have become national strategies aimed at modernizing science in high school and programs that motivate research activities in secondary schools based on partnership initiatives guidance and professional development opportunities for teachers. School partnerships, scientific and educational centers that already exist in 2/3 countries of the EU, the encouragement of young people to scientific careers choices by supporting gifted and talented students, and also integrated and separate approaches to teaching disciplines – this is not a complete list of proposals to modernize the current positions of the State in the management of university science.

Keywords: university science, management of science activities.

Наталья Ясинская

аспірант ЛРИГУ НАГУ при Президенте Украины

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ И РЕФОРМИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ В КОНТЕКСТЕ ПЕРСПЕКТИВ РАЗВИТИЯ НАУКИ В ВЫСШЕЙ ШКОЛЕ

Исследованы основные тенденции реформирования украинской системы высшего образования. Определены последствия внедрения болонской системы и недостатки ее украинской интерпретации. Последовательно раскрывается мысль, что проблемы в развитии науки в высших учебных заведениях характерны для многих развитых стран, хотя и в разной степени. Доказана необходимость изменить управленческие подходы к «философии высшего образования» и роли науки в ней.

Ключевые слова: университетская наука, управление научной деятельностью.

Базове розуміння ролі та місця науки у житті суспільства на загал та її університетського сегменту зокрема, багато в чому визначає перспективи розвитку країни в усіх галузях життєдіяльності, якщо мати

на увазі обґрунтовані урядові позиції та управлінські рішення у більшості проблем, які зачіпають життя кожної конкретної людини. Розуміння того, що саме наука

© Ясниська Н. І., 2016.

формує суспільство, а рівень її розвитку обумовлює його культуру, повинне формуватися й культивуватися протягом шкільних і активуватися під час студентських років. Розвивати науку у вищих навчальних закладах, залучати студентів до розв'язання глобальних та поточних дослідницьких проблем, заохочувати відомих науковців до участі у навчальному процесі – це далекоглядна та продуктивна державна політика, що матиме вагомий для суспільства результат.

➤ Національні освітні стратегії та політики щодо управління, організації процесів викладання і навчання в галузі науки, управлінські особливості їх впровадження в Європі та США стали предметом наукових розробок С.-К. Абеля, Т. Віссера, Дж. Х. ван Дріела, Ф. Кендерса, Дж. Питерса, К. Роя, К.Терлоу. Зміни і реформи, заплановані більшістю європейських держав на найближчі роки, базуються на цих дослідженнях. Джерела містять офіційні документи центральних органів освіти, стратегії і програми, проекти, результати національних оцінок та аналіз результатів пілотних опитувань щодо існуючої практики, розроблені й визнані урядами та галузевими управлінськими структурами й вищими навчальними закладами.

➤ Метою статті є визначення сучасних тенденцій розвитку та реформування національних освітніх систем в контексті перспектив розвитку науки у вищій школі.

➤ Виклад основного матеріалу. Вищу освіту переважно визначають як «сукупність знань і умінь, які можна одержати у відповідних навчальних закладах, – вищих навчальних закладах, – які є наступним, після початкового і середнього, рівнем освіти [1]. Вища освіта як процес відіграє значну, часом вирішальну, роль у соціалізації особи, сприяє її здатності проявити власну індивідуальність у професійній сфері та обійняти в суспільстві таке місце, яке відповідає її запиту, тобто обумовлює соціальний статус.

У переважній більшості сучасних суспільств належність до найвищих прошарків населення, до політичної, економічної, наукової, творчої еліти суспільства асоціюється з наявністю у її представників вищої освіти. В коледжах та університетах європейських країн та США крім навчальної та професійної, студенти проходять також і моральну підготовку до виживання в умовах ринкової економіки, до здатності працювати у тимчасових трудових та творчих колективах і добиватися успіху в умовах жорсткої професійної конкуренції. Саме на формування цих навичок спрямовані позиції студентів, наприклад, самому вибирати собі навчальні курси, складати індивідуальний план і формувати графік занять, а також відсутність постійних академічних студентських груп, партнерські відносини з викладачами, можливість переходити з факультету на факультет, вчитися у різних навчальних закладах і адаптуватися до їх вимог. Самостійність, незалежність, критичність, ініціативність, уміння конкурувати з іншими, здатність до мобільності та змін у способі життя, професії забезпечує студентам переваги в умовах конкуренції, економічних та фінансових криз, конкурентність на ринку праці [2].

Суб'єктом західної системи вищої освіти є сам студент, що вибудовує відносини з викладачами на партнерській основі та усвідомлює значення кожно-

го вибору для власного професійного майбутнього. О. Бессонова зазначає, що на пострадянському просторі, в країнах, які перебувають в стані демократичного транзиту, пережитки «радянської системи освіти» гальмують демократизацію галузі. Держава зберігає своє значення як «власник ресурсу «вища освіта», який надає його студенту в обмін на навчальну працю, вимірювану академічними годинами» [3]. Радянські підходи відрізняє згадувана монополія держави на ресурс «вища освіта»; ієрархічні відносини викладачів і студентів; примусовий характер навчального процесу на умовах планової організації навчального процесу та праці професорсько-викладацького складу [4].

Причиною системної кризи в українській освіті, зокрема у вищій, дослідники називають надмірне регулювання, притаманне загалом системі державного управління в нашій державі. Завдання модернізації системи управління в державі в контексті демократичних змін, які впроваджуються саме тепер, в період найбільшого напруження українського суспільства, безпосередньо пов'язані з системою вищої освіти. Оновлення концептуальних засад взаємодії органів державного управління, безпосереднього галузевого управління та самоврядних управлінських органів університетів – це система, що вимагає особливої уваги як управлінського, так і освітянського загалу й експертного середовища. Значна, фактично переважаюча, частина населення країни так чи інакше пов'язана із системою освіти, різними її рівнями, формами та проявами. Отже якісні показники, що характеризують результати її функціонування, відображають стан сучасного суспільства у теперішньому часі та його перспективи в майбутньому.

Якість освіти значною мірою залежить від якості системи управління освітою на всіх її рівнях, від підходів держави до розвитку найрізноманітніших субсистем, що наповнюють освітянську галузь. Серед них наука, тобто підготовка наукових кадрів, здійснення наукових досліджень та практичне впровадження результатів науково-пошуку, відновлення та оновлення наукового потенціалу вищої школи – далеко не повний перелік субсистем, що уособлюють розвиток науки в університетах.

Упродовж останніх п'яти років наша країна пережила драматичні події. Наполегливе прагнення значної частини населення провести демократичні реформи й приєднатися до європейської спільноти, розділяючи її традиційні цінності та підходи до організації суспільства на засадах рівності перед законом та верховенства права, наштовхнулося на відчайдушний спротив іншої частини, що з різних причин прагнула не допустити демократичних змін, зокрема європейської інтеграції України. Наслідком громадського протистояння у 2013 – 2014 рр. стали крах тодішнього владного режиму, що визначався як проросійський, порушення суверенітету та територіальної цілісності нашої держави з боку Російської Федерації (РФ), анексія нею Криму та сепаратистський бунт антиукраїнських елементів на частині територій Донецької та Луганської областей, початок Антитерористичної операції, що продовжується і зараз. В умовах необхідності протистояти викликам збройної агресії та економічній та фінансовій кризі Українська держава проводить комплекс кардинальних демократичних реформ. Реформа вищої школи в цьому комплексі обіймає важливе місце.

Розвиток університетської науки завжди відображав загальний стан економіки країни, оскільки наука – це галузь, що вимагає значних інвестицій, які визначають як «довгі», тобто суспільство відчуває віддачу тільки з роками.

Упродовж довшого часу українська влада та громадськість обговорювали та реалізовували вступ України до болонської конвенції. Консерватори застерігали, що таким чином може бути остаточно зруйнована національна вища школа, що мала певний досвід і традиції ефективності та стабільності. Необхідність входження до єдиного європейського освітнього простору та забезпечення конкурентності випускників українських вищих навчальних закладів в ньому диктували необхідність адаптувати національну освітню систему до вимог часу та провести освітні реформи.

Окремі університети, впровадивши болонську систему дійсно стали відповідати європейським стандартам: в них були введені дворівнева система (бакалаврат – магістрат), навчальні курси на вибір, система кредитів (заликових одиниць), бально-рейтингова система, а на рівні керівництва держави була проголошена академічна мобільність і вжиті деякі заходи щодо її юридичного і фінансового забезпечення [4]. Фактично ж упровадження болонської реформи в Україні кардинально на ефективність та результативність системи вищої освіти не вплинуло.

Філософія вищої освіти розвинених країн світу спрямована на забезпечення двох найважливіших аспектів: можливості особи реалізувати себе в світі та прогрес суспільства, причому саме в такому порядку визначення пріоритетів. Пристосування до таких підходів вимагало від реформаторів вітчизняної вищої школи концептуальної зміни філософії вищої освіти, а не тільки програм підготовки студентів, кардинальної зміни методики взаємодії студентів та викладачів, а не тільки системи обліку та оцінювання знань студентів тощо. Натомість зміни обмежились пристосуванням діючих на момент реформ програм до нових «форм», тобто мали чисто «косметичний» характер. Управлінці «від освіти» на певному етапі реформування вітчизняної освітньої галузі не передбачили реального аналізу можливості продуктивно поєднати національну та європейську системи, обмежившись «декоративними» підходами, а професійне експертне середовище виявилось нездатним протистояти ентузіазмові «реформаторів», хоча окремі позитивні кроки, зокрема укрупнення університетів і виведення з системи невідповідних за науковим та професійним рівнем закладів, були певною мірою реалізовані.

Кількісні та якісні відмінності національної та болонської систем вимагали розумної інтеграції світоглядних та концептуальних підходів, які не були впроваджені. Бакалаврат не ідентифікувався з жодним існуючим на час упровадження освітнім рівнем, магістр – не сприймався в управлінні та суспільстві як науковий ступінь, рівень спеціаліста «зависав у повітрі».

Бакалаврат буквально розуміється в Європі як «підготовча освіта» (undergraduate) [5] і не є адекватним рівневі «спеціаліста», тож не кваліфікується як рівень «повної вищої освіти» в Україні, що відбивається на перспективах працевлаштування випускників. Тоді як європейський магістрат, що власне має надавати спеціалізовану глибоку професійну освіту і теоретично

передбачений для найбільш здібних і здатних до наукової роботи бакалаврів, в реальному житті перетворився на фактичний заміник спеціаліста й сприймається як незрозуміла, але обов'язкова «продовжена» в часі можливість здобути вищу освіту.

Приток майбутніх науковців до інститутських та університетських наукових лабораторій та творчі колективи за таких умов значно послабшав, а фінансові негаразди суттєво звузили матеріальну базу функціонування системи університетської науки, особливо в частині дослідницької роботи. Остання виявилась практично відірваною від державних та галузевих замовлень, оскільки перестала вважатися здатною створювати науковий продукт, вартий уваги підприємництва і, тим більше, держави. Університетська наука практично реалізовується силами ентузіастів і подвижників, що значною мірою звужує її можливості відбуватися як суспільно значимої складової науки.

Розвиток ринку освітніх послуг, характерний для початку ХХІ століття, кардинальних змін у якості навчання у вищій школі не забезпечив, а кращі традиції у цьому контексті зберігалися тільки в окремих, переважно найбільш славетних вузах. Окремі спеціальності, зокрема «менеджмент», «управління бізнесом», «зв'язки з громадськістю» залишилися загадкою не тільки для випускників, але й для викладачів вищих навчальних закладів, які не мали шансу досягнути зміст багатьох економічних дисциплін в умовах відсутності вітчизняного досвіду функціонування ринкової економіки та без реальної перспективи професійної реалізації студентів. Остання існувала та значною мірою існує зараз тільки на папері. Випускники багатьох нових економічних та політичних спеціальностей могли проявити себе тільки на етапі «реалізації» певного товару: на базарі, на лотках, в кращому разі – за прилавком магазинів чи як мерчандайзери, що розкладають товар на полицях згідно з науковими рекомендаціями, у супермаркетах. При всій радикальності даного висновку, він значною мірою справедливий як на думку спеціалістів, так і в оцінках громадськості та широкого загалу.

У таких принципово неринкових галузях, як освіта, медицина, державне управління, – рівень підготовки наукових кадрів істотно знизився, не в останню чергу через зниження загального рівня вимог суспільства до середньої та вищої освіти, які з фінансової точки зору залишалися на рівні виживання.

Європейська система передбачає свідомий вибір студентами фаху, орієнтований на можливість корекції на старших курсах та на магістратурі. Такій підхід нашій «реформованій системі» з нашому студентству, за окремими винятками, не притаманний. Згідно з діючими в європейських країнах стандартами вищої освіти всі дисципліни, які повинні вивчити студенти (бакалаври і маїстри) того або іншого напрямку (спеціальності), розділені на базові й варіативні (профільні). Базовий сегмент становить до 50 % від освітньої програми бакалавра (в магістратурі – 30 %), є обов'язковим для студентів. Додаткові варіативні курси розділяються на обов'язкові, що призначаються адміністрацією, і курси за вибором, що, в ідеалі, вільно обираються самими студентами і повинні складати не більше 1/3 від варіативної частини. Передбачені також індивідуальні навчальні плани студентів, куди за допомогою академічних консультантів вони повинні вносити вибрані ними курси.

Наші навчальні курси за вибором, як правило, закріплені на певний період навчального плану, відповідно до якого в певному семестрі студент повинен вибрати предмет з двох-трьох запропонованих. Він не може перенести його на інший семестр або рік, не може обрати курс на іншому факультеті, оскільки це не передбачено самою концепцією навчання: він просто не буде до цього готовий і не зрозуміє, про що йдеться. В більшості українських вищих навчальних закладів діє виразно обмежена національна інтерпретація європейських «обов'язкових курсів за вибором», при цьому студент може обирати не з 80-ти курсів, а саме такий обсяг обов'язкових курсів за вибором і елективних курсів, а лише з двох-трьох у кожному конкретному випадку. Отже і свобода вибору курсів суттєво обмежена. В провінційних інститутах всі «вузькі місця» системи доведені до своїх максимальних проявів, що відбивається як на рівні знань студентів, так і на здатності професорсько-викладацького складу адекватно реагувати на виклики сьогодення, пов'язані із прискореними темпами розвитку науки, технологій, методики викладання та концептуальних підходів до самого процесу навчання. Аналогічне спрощення характерне й стосовно кредитно-модульної та бально-рейтингової систем.

Упровадження болонської системи в національні вищі навчальні заклади відбувалось значною мірою і в багатьох параметрах формально. Отже, реформа не змогла запропонувати суспільству шляхів виходу з глухих кутів «радянського» бачення системи вищої освіти. Негативні наслідки неконструктивних та непрофесійних реформаторських кроків майже на десятиліття затримали ті організаційні зміни, що повинні були забезпечити життєздатність як усієї системи вищої школи, так і окремих її складових, значення яких, особливо в умовах потужних викликів інформаційно-технологічних змін та суспільних трансформацій, які мали місце в кінці ХХ – на початку ХХІ ст. в Україні, Європі та світі, важко переоцінити. Тож неспроможною в Україні виявилась не болонська система, а українська її інтерпретація. Для виправлення ситуації та адаптації української вищої освіти до вимог сьогодення необхідно змінювати пріоритети державної політики в галузі вищої освіти.

Наголос на самостійній роботі студентів і бюджеті навчального процесу в європейських коледжах та університетах сприяє заохоченню студентів до самостійності та відповідальності у виборі як напрямків навчання, так і професійного майбутнього. Отже, система навчання й оцінювання знань в європейській вищій школі призначена для уніфікації та конвертації одержаних складових частин освіти, є запорукою академічної мобільності як студентів, так і викладачів. Остання визначається як «ключовий принцип формування європейського простору вищої освіти і європейського дослідницького простору, що передбачає багатоманітні можливості для вільного переміщення європейських студентів, викладачів і дослідників в цих просторах» [6]. Таким чином те, що суттєвих позитивних змін у якості навчання студентів не відбулося, цілком закономірно. Це потягнуло за собою наступний виток реформ, які, на наш погляд, досі не демонструють зміни принципової позиції щодо «філософії вищої школи», зокрема щодо наукової складової в діяльності викладачів та студентів.

Україна має значний позитивний досвід у розвитку університетської науки. Наукові школи з природничих, точних соціальних та інших наук, що склалися у вищих навчальних закладах різних регіонів, довгий час обіймали й солідні позиції у європейських та світових рейтингах. Найкращий вітчизняний досвід минулих років та сучасний світовий, зокрема європейський досвід державного управління розвитком науки у вищих навчальних закладах може суттєво вплинути на формування концептуальних підходів у цьому контексті.

Політичні діячі, науковці, педагоги економічно розвинених європейських країн вважають, що випускники вищої школи сьогодні, більш ніж будь-коли, потребують базового розуміння науки і техніки для того, щоб ефективно функціонувати й конкурувати в умовах все більш складного технологічного суспільства. Основне розуміння науки вважається необхідною навичкою для кожного громадянина Європи. Така точка зору вимагає серйозних реформ в галузі наукових досліджень у закладах вищої освіти, в тому числі щодо навчальних програм. Наука генерує теорії і закони, які можна перевірити й довести спостереженнями, зокрема на базі університетського науково-дослідного устаткування, на що й спрямована лабораторна робота та практика в узагальненні й обробці емпіричних даних. Це забезпечує студентам можливість безпосередньо взаємодіяти з природними явищами або результатами даних, зібраних іншими дослідниками, використовуючи інструменти, матеріали, різноманітні методи й моделі збору даних [7].

Протягом усього процесу навчання студенти повинні мати можливість брати участь в наукових розробках і дослідженнях, займатися підготовкою наукової аргументації, маніпулювати обладнанням, практикуватися й набувати навичок запису й обробки даних, аналізу результатів, їх обговорення та узагальнення. Ці знання та навички, набуті під час лабораторних досліджень, є важливою частиною дослідницького процесу, що інтенсифікує пізнавальні можливості та здатність проводити наукові експерименти. Використання комп'ютерного моделювання та демонстрацій викладачів є цінним, але це не може бути заміною для наукової практики самих студентів в лабораторіях вузів. На рівні бакалаврату вони повинні мати доступ до наукових досліджень, що тісно корелюють зі змістом лекцій. Важливим аспектом проблематики є також можливості професійного наукового розвитку викладачів та науковців, зокрема щодо практичної складової навчального процесу. Ще одним ракурсом, на який необхідно звернути увагу, є гендерний дисбаланс. Приблизно 60 % випускників вищих навчальних закладів в галузі природничих наук, математики й обчислювальної техніки – чоловіки [6].

Водночас, важливою проблемою у реалізації сучасних підходів до вузівської науки є низький рівень підготовки абітурієнтів, багато в чому обумовлений експериментами з організаційною системою галузі та з впровадженням болонської системи «на український лад». Тобто на рівні середньої школи існує глибокий розрив між надто малою кількістю обдарованих чи просто достатньо добре підготовлених дітей і значною частиною серед випускників тих, хто зазнає труднощів у реалізації навіть найпростіших навичок навчання. Про це свідчить прийнята в 2009 р. в масштабах ЄС

програма-орієнтир, в якій прямо говориться про необхідність скерувати значні зусилля на те, щоб "до 2020 р. частка 15-річних дітей з недостатніми можливостями в читанні, математиці та здатності до пізнавальної активності й науки стала менше, ніж 15%. Для досягнення цієї мети у 2020 р. недостатньо визначити тільки перешкоди і проблемні області, натомість потрібно виробити ефективний підхід і державні програми на національному рівні" [7]. У багатьох міжнародних доповідях визначено потенційну нестачу людських ресурсів у ключових наукових професіях, отже починати треба зі школи, де підвищувати мотивацію учнів до занять наукою.

Найбільш успішними у розв'язанні проблемних аспектів стали національні стратегії, спрямовані на модернізацію науки у вищій школі та програми умотивування до наукової діяльності в середніх школах на засадах партнерства, ініціативи профорієнтації та можливості професійного розвитку вчителів. Шкільні партнерства, науково-освітні центри, що вже існують у 2/3 країн ЄС, заохочення молодих людей до вибору наукової кар'єри через підтримку обдарованих і талановитих студентів, інтегрований та роздільний підходи у викладанні наукових дисциплін – це далеко не повний перелік пропозицій модернізації сучасних позицій держави в управлінні університетською наукою.

Література.

1. Clough, M.P. 2002. Using the Laboratory to Enhance Student Learning. *Learning Science and the Science of Learning*, ed. R. W. Bybee, Arlington, VA: NSTA Press. P. 85–96.
2. National Research Council (NRC). 2006. *America's lab report: Investigations in high school science*. Washington, DC: National Academy Press.
3. National Science Teachers Association (NSTA). 2004. *NSTA Position Statement: Scientific Inquiry Investigating safely; A guide for high school teachers*. Arlington, VA: NSTA Press.
4. National Research Council (NRC). 2006. *America's lab report: Investigations in high school science*. Washington, DC: National Academy Press.
5. Roy, K. 2006. (Lack of) Safety in Numbers? *Science Scope* 30(2). P 62–64
6. Van Driel, J. H., Abell, S. K., 2010. Science Teacher Education. In: P. Peterson, E. Baker & B. McGaw, eds. *International Encyclopedia of Education*, pp. 712–718.
7. Visser, T., Coenders, F., Terlouw, C., Pieters, J., 2010. Essential Characteristics for a Professional Development Program for Promoting the Implementation of a Multidisciplinary Science Module. *Journal of Science Teacher Education*, 21(6). – pp. 623–642.

УДК 35.083

В'ячеслав Волик

заступник директора з управління персоналом ПП «Волик», к.держ.упр.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ КОРПОРАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У статті розглянуто теоретичні засади формування корпоративної культури державних службовців. Проаналізовано наукові підходи до визначення понять «корпоративна культура» та «організаційна культура». Відповідно до законодавства визначені основні елементи корпоративної культури – цінності державних службовців, Розкрито зміст основних завдань та принципів корпоративної культури державної служби.

Ключові слова: державні службовці, корпоративна культура, цінності державної служби, завдання та принципи корпоративної культури.

Vyacheslav Volyk

Human Resource Deputy Director, Private Company «Volyk»,

PhD in Public Administration

THEORETICAL BASIS FOR FORMING CORPORATE CULTURE OF CIVIL SERVANTS

Problem setting. Corporate culture establishes the rules of civil servants' interaction, forms a favorable moral and psychological climate, and supports the ethical behavior, principles of mutual assistance and respect in collective work.

Recent research and publications analysis. The theoretical framework for the corporate culture in executive authorities has been researched by such scholars in the field of public administration as S. Haiduchenko, N. Lypovska, V. Martynenko, S. Seriohin, V. Shchegortsova and others. However, the issues of the theoretical basis for forming the corporate culture of civil servants requires further study.

The paper objective lies in research of the theoretical framework for forming the corporate culture of civil servants.

The paper main body. The corporate culture of civil service is a system of values, norms and rules of civil servants' behavior, ethics of business communication with colleagues and visitors, methods of interaction, constructive collaboration within the organization, and with other public administrative bodies. It is expedient to use the term of 'corporate culture' in the meaning of a system of values and norms of behavior of all civil servants in the country, and the ideology of managing the civil service staff.

The main elements of the corporate culture are civil service values: serving the people of Ukraine; democracy and legality; humanism and social justice; priority of human and citizens' rights; professionalism, competence, and initiative.

Formation of the corporate culture is a complex administrative task of ensuring organizational norms and rules of work collaboration, constructive behavior of civil servants, favorable socio-psychological atmosphere, and prevention of conflicts. It is proposed to apply the role culture model in building the corporate culture. The essence of this culture consists in a clear definition of every civil servant's role, their position being described by job duties and responsibility. The model of a role-based corporate culture, built on a strict organizational hierarchy, is oriented to follow procedures and observe rules. The norms and rules of work behavior are strictly specified; civil servants are required to perform their functional duties conscientiously and professionally. The main task of a manager lies in organizing a rational allocation of duties depending on civil servants' qualification.

The process of forming the corporate culture of civil servants presupposes that heads of executive authorities and human resource executives are highly competent in many spheres, particularly, management, theory of organization, staff management, psychology, and culturology. Considering this, it is advisable to carry out training courses, upgrading qualifications of managers and specialists of human resource services in the field of building and developing the corporate culture of civil servants.

Conclusions of the research. The corporate culture of executive authorities should correspond to civil service objectives and tasks, be clear and understandable for all civil servants, and ensure the principles of respect and justice towards the entire work teams. Forming the elements of corporate culture is a complicated administrative task, the success of which depends on the competence of heads of executive authorities in this respect, as well as on the readiness of civil servants themselves for constructive collaboration.

Keywords: civil servants, corporate culture, values of civil service, corporate culture tasks and principles.

Вячеслав Волик

заместитель директора по управлению персоналом ЧП «Волик», к.н.гос.упр.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ КОРПОРАТИВНОЙ КУЛЬТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

В статье рассмотрены теоретические основы формирования корпоративной культуры государственных служащих. Проанализированы научные подходы к определению понятий «корпоративная культура» и «организационная культура». В соответствии с законодательством определены основные элементы корпоративной культуры – ценности государственных служащих, Раскрыто содержание основных задач и принципов корпоративной культуры государственной службы.

Ключевые слова: государственные служащие, корпоративная культура, ценности государственной службы, задачи и принципы корпоративной культуры.

Постановка проблеми

Від ефективності інституту державної служби залежить результативність державного управління, утвердження України як демократичної, правової, соціальної держави з розвинутою економікою. Безумовно, від рівня компетентності державних службовців залежать результати проведення в життя реформи держави, прийняття та виконання управлінських рішень щодо покращення соціально-економічного стану держави. Але важливим фактором результативної діяльності державної служби є не тільки рівень професіоналізму кадрового складу, а колективна співпраця цих кадрів для досягнення бажаної мети, командний дух. Класик менеджменту А. Файоль виділяв один із принципів управління – командний дух – він полягає в гармонії всіх членів колективу, єдності співпраці у напрямку досягнення мети організації. Це питання вирішується корпоративною культурою, що забезпечує самоорганізацію соціально-економічної системи за рахунок кадрів, їх цінностей і правил співпраці. Корпоративна культура встановлює правила взаємодії працівників в організації, формує сприятливий морально-психологічний клімат, підтримує етику поведінки, принципи взаємодопомоги та поваги у колективі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз останніх досліджень і публікацій Теоретичні засади корпоративної культури в організаціях приватного сектору дослідили зарубіжні вчені: М. Бурке, О. Віханський, А. Кенеді, Д. Коул, О. Тихомирова, Е. Шейн та інші. Розробкою теоретичного обґрунтування та практичного впровадження корпоративної культури в органах виконавчої влади займалися такі вчені в сфері державного управління, як С. Гайдученко, Л. Дробязко, А. Ліпенцев, Н. Липовська, В. Мартиненко, В. Ребало, С. Серьогін, В. Тертичка, В. Усачова, Ю. Шаров, В. Щегорцова та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Незважаючи на значну кількість наукових праць, питання теоретичних основ формування корпоративної культури державних службовців потребує подальшого вивчення та опрацювання.

Виклад основного матеріалу

Мета статті полягає в дослідженні теоретичних основ формування корпоративної культури державних службовців.

У науковій літературі зустрічаються такі поняття, як культура організації, організаційна культура, корпоративна культура. Безперечно, культура притаманна будь-яким організаціям, вона об'єднує людей та задає правила конструктивної організаційної поведінки її членів. Говорячи про організаційну культуру,

розуміють, перш за все, цінності та принципи співпраці членів певної організації. Термін «корпоративна культура» вперше був введений американськими дослідниками, що вивчали питання факторів успіху американських корпорацій, підприємства яких функціонують в різних регіонах країни, але об'єднані спільною місією та цінностями роботи. Державна служба є професійною діяльністю державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики та забезпечення її реалізації, ця місія та цілі об'єднують всіх державних службовців. Крім того, незважаючи на специфіку роботи кожного органу виконавчої влади та географічне положення, основа державної служби та кожного державного службовця – це служіння народу України. Отже, вважаємо доцільним для інституту державної служби використовувати поняття «корпоративна культура» як систему цінностей і норм поведінки всіх державних службовців в країні, ідеологію управління персоналом державної служби.

У науковій літературі з питань державної служби зустрічаються визначення корпоративної культури [2, с. 108–109]:

- це сукупність норм, правил, звичаїв та традицій, які підтримуються в органі державної влади і задають загальні напрямки поведінки у всіх сферах діяльності державних службовців;
- це набір найбільш важливих положень, прийнятих членами організації, що виражаються в заявлених організацією цінностях, які задають людям орієнтири їх поведінки і дій;
- це специфічна, характерна для певної організації система зв'язків, взаємодій і відносин, що здійснюються в рамках конкретної діяльності, способу постановки і ведення справи.

Науковці у сфері державного управління переважно використовують поняття «організаційної культури». Н. Липовська визначає організаційну культуру державної служби як «філософію» (призначення), що дає сенс існуванню даної організації та специфіку порівняно з іншими організаціями, показує взаємозв'язки організації зі співробітниками та клієнтами, що визначає норми, принципи діяльності і поведінку державних службовців, а також вихідні, базові положення, цінності, які приймаються членами організації та якими вони керуються у своїй діяльності [3, с. 204]. В. Щегорцова говорить, що організаційна культура є технологією управління персоналом, яка виконує основні завдання: визначає ієрархічні зв'язки в організації, визначає

Мета

місце, завдання та місію кожного публічного службовця та регламентує норми поведінки членів організації, задає напрямки бажаної поведінки публічних службовців як у спілкуванні з колегами, так і з громадянами [6, с. 103–104].

Зважаючи на вищенаведені наукові здобутки, пропонуємо власне визначення «корпоративної культури» державної служби – це система цінностей, норм та правил поведінки державних службовців, етики ділового спілкування з колегами та громадянами, способи взаємодії, конструктивної співпраці всередині організації та з іншими органами публічного управління.

Корпоративна культура являє собою систему уявлень про державну службу і кодів етичної поведінки державних службовців, що пов'язані спільною метою – служіння народу. Вона має бути еталоном поведінки. Керівники органів виконавчої влади власним прикладом повинні демонструвати цей еталон. Експерти Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу корпоративну культуру розглядають в якості головного механізму, що забезпечує практичне підвищення ефективності роботи органів державної влади, оскільки впливає на:

- мотивацію співробітників;
- привабливість органу державної влади як роботодавця, що відбивається на плинності кадрів;
- моральність кожного співробітника, його ділову репутацію;
- продуктивність і ефективність трудової діяльності;
- якість роботи співробітників;
- характер особистісних і виробничих відносин в органах державної влади;
- відносини державних службовців у позаробочий час;
- творчий потенціал державних службовців та посадових осіб;
- формування позитивного іміджу органів державної влади [2, с. 7].

Основними елементами корпоративної культури державної служби є: місія, цілі та завдання органів виконавчої влади, цінності державної служби, етика поведінки державних службовців, норми, посадові інструкції та правила взаємодії державних службовців, корпоративний стиль [2, с. 169; 5, с. 13–15]. Ядром корпоративної культури є цінності державної служби, вони повинні поділятися всіма державними службовцями, зумовлюючи їх поведінку та характер професійної діяльності. Законодавством з питань державної служби виділені принципи державної служби, що є основними цінностями державних службовців, як то: служіння народу України; демократизм і законність; гуманізм і соціальна справедливість; пріоритет прав людини і громадянина; професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян [1]. В. Плугова наголошує на таких цінностях державних службовців [4, с. 163]: цінності суспільно-політичної сфери (повага, традиції, патріотизм, партійна приналежність); цінності, пов'язані зі способом життя (спокійне життя, кар'єра, успіх);

цінності, пов'язані з професійною діяльністю (матеріальний інтерес, задоволення працею, потреба у творчості); комунікативні цінності (родина, друзі, захоплення). Цінності державної служби повинні розумітися всіма державними службовцями, поставати основою їх діяльності і вибору напрямів трудової поведінки, бути своєрідним орієнтиром у прийнятті рішень.

Основна мета корпоративної культури державної служби полягає у формуванні в органах виконавчої влади професійно-етичних норм трудової поведінки державних службовців. Виходячи з цієї мети, корпоративна культура державної служби має вирішувати такі завдання:

- бути методологічною основою формування професійної культури державного службовця;
- визначати моральні цінності, професійно-етичні вимоги до службової, позаслужбової та антикорупційної поведінки;
- формувати єдність переконань і поглядів у сфері професійної етики та службового етикету, орієнтованих на професійно-етичний еталон поведінки;
- регулювати професійно-етичні проблеми взаємин державних службовців, що виникають у процесі їх спільної діяльності;
- виховувати високоморальну особистість державного службовця, яка відповідає етичним нормам і принципам, загальнолюдській і професійній моралі;
- забезпечувати взаємодію з трудовими колективами, громадськими організаціями, населенням з урахуванням норм і принципів професійної та службової етики;
- орієнтувати працівника в умовах конфліктів і етичної невизначеності та інших обставин морального вибору [2, с. 107–108].

Зважаючи на розвиток державної служби в контексті нової парадигми публічного управління, корпоративна культура державної служби повинна виконувати завдання щодо відкритості й прозорості державної служби, а саме: формування у державних службовців орієнтації та акценту в роботі на клієнта-громадянина, споживача адміністративних послуг, прояву у трудовій діяльності ініціативності та шляхів боротьби з бюрократизмом.

Формування корпоративної культури – складне управлінське завдання щодо забезпечення організаційних норм і правил трудової співпраці, конструктивної поведінки державних службовців, сприятливої соціально-психологічної атмосфери, недопущення міжособових конфліктів, прийняття елементів культури всіма членами організації, проведення заходів з підтримки загального командного духу, атмосфери співпраці для досягнення спільної мети.

Під час формування корпоративної культури керівникам органів виконавчої влади пропонується керуватись такими загальними принципами [2, с. 24–26]:

- принцип соціально-економічного та інтелектуального розвитку – культура повинна орієнтуватись на забезпечення відповідного економічного добробуту, соціального та інтелектуального розвитку усіх державних службовців;
- принцип всеохопленості та системності – культура повинна охоплювати всіх працівників, явища,

елементи та процеси, що забезпечують діяльність організації;

- принцип вимірності та корисності – культура повинна забезпечувати ефективну його діяльність, вона має виконувати функцію корисності як для людей, так і для організації;
- принцип відкритості та постійного удосконалення. Цінності культури передаються із покоління в покоління, проте вони повинні відповідати сучасним вимогам державної політики, потребам громадян і самих державних службовців;
- принцип координації – культура повинна забезпечувати порядок у взаємодії державних службовців в органах виконавчої влади, а також поза його межами. Оскільки державні службовці є представниками держави, то вони повинні демонструвати гідний тип поведінки не тільки з колегами та громадянами – отримувачами послуг, а й в будь-якому соціумі – з міжнародними партнерами, при неробочих бесідах.
- принцип обов'язковості – норм і правил корпоративної культури повинні дотримуватися всі без виключення державні службовці;
- принцип винагороди – культура повинна забезпечити однакову та справедливую винагороду державним службовцям, що дотримуються її норм;
- принцип відповідності чинному законодавству – культура має бути сформована на підставі чинних нормативно-правових актів та не суперечити їм.

При формуванні корпоративної культури керівники органів виконавчої влади можуть скористатися науковими напрацюваннями щодо моделей культури організації. Дослідник В. Щегорцова пропонує модель рольової культури як найбільш традиційну організаційну культуру в органах публічного адміністрування [6, с. 100]. Суть цієї культури полягає у тому, що роль кожного державного службовця чітко визначена, його позиція окреслена посадовими обов'язками та відповідальністю. Модель рольової корпоративної культури орієнтована на виконання процедур і правил, побудована на чіткій організаційній ієрархії. Норми та правила трудової поведінки чітко регламентовані, від державного службовця вимагається сумлінно професійно виконувати посадові обов'язки. Основне завдання керівника полягає в організації раціонального розподілу обов'язків залежно від кваліфікації та здібностей державних службовців, – контролювати виконання завдань. Дана модель забезпечує традиційний підхід до суб'єктно-об'єктних відносин в управлінні персоналом в органах виконавчої влади, вона реалізує такі цінності, як: визнання влади, справедливості, поваги, визнання індивідуальності кожного державного службовця та інше.

Експерти з питань державного управління пропонують почати формування корпоративної культури державних службовців з таких заходів [2, с. 112]:

- роз'яснення місії державного управління та ролі кожного державного службовця у суспільно-політичних відносинах;
- мотивація персоналу – стимулювання особистих заслуг та досягнень, перспектив кар'єрного зростання, визнання та пошани, підтримання духу новаторства;

- удосконалення ієрархії управління і влади – розподілу повноважень, відповідності осіб посадам;
- розробка ефективних критеріїв відбору на посади різних категорій посадовців місцевого самоврядування;
- організація роботи і дисципліни;
- визначення та впровадження оптимального стилю керівництва (авторитарний, консультативний або стиль співробітництва);
- вдосконалення процесів прийняття рішень, оцінки ефективності роботи.

Процес формування корпоративної культури державних службовців передбачає наявність у керівників органів виконавчої влади та спеціалістів служб управління персоналом широкої компетентності у багатьох сферах: наприклад, знання менеджменту, теорії організації, управління персоналом, психології, культурології, іміджології, зв'язків з громадськістю. Зважаючи на це, доцільним є проведення тренінгів, підвищення кваліфікації керівників та спеціалістів служб з управління персоналом з побудови й розвитку корпоративної культури державних службовців.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, корпоративна культура в органах виконавчої влади повинна відповідати цілям та завданням державної служби, бути чіткою, зрозумілою для всіх державних службовців, забезпечувати принципи поваги та справедливості до всіх членів колективу. Корпоративна культура виховує у державних службовців ставлення до служби, роботи в органах виконавчої влади як до власної справи. Однак, формування елементів корпоративної культури, їх прийняття та реалізація у трудовому процесі всіма державними службовцями є складним управлінським завданням, успіх вирішення якого залежатиме від компетентності керівників органів виконавчої влади в даному аспекті та від готовності самих державних службовців до конструктивної співпраці.

Література.

1. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // ВВР України. – 1993. – № 52. – С. 1179–1192.
2. Корпоративна культура : навч.-метод. посібн. / Уклад.: Євтухова Т.І., Легенько Ю.В., Родіонов О.В., Родіонов О.В., Руденко О.М. – К. : Вид-во ДП «Укртехінформ», 2013. – 185 с.
3. Липовська Н. Організаційна культура як фактор стабілізації державної служби / Н. Липовська // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. / редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2002. – Вип. 3 (9). – С. 202–215.
4. Плугова В. Деякі аспекти мотивації персоналу у процесі адміністративного реформування / В. Плугова // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. / редкол. А.О.Чемерис (голов. ред.) [та ін.]. – Львів : Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2002. – Вип. 1/2. – С. 161–165.
5. Тихомирова О.Г. Организационная культура: формирование, развитие, оценка : учебн. пособ. для вузов. – СПб. : СПбГУ ИТМО, 2008. – 154 с.
6. Щегорцова В.М. Теоретичні засади організаційної культури в органах публічного адміністрування / В.М. Щегорцова // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2014. – Вип. 4 (47). – С. 97–104.

Віолетта Лавренюк

доцент кафедри документознавства та інформаційної діяльності

Гуманітарного факультету Одеського національного політехнічного університету,
к.філол.н.

ТОЧНІСТЬ ТЕРМІНОВЖИВАННЯ В ОФІЦІЙНО-ДІЛОВОМУ ТА НАУКОВОМУ СТИЛЯХ МОВЛЕННЯ

У статті розглядаються важливі питання терміновживання в офіційно-діловому та науковому стилях мовлення. На сучасному етапі мовна освіченість державного службовця набуває великого значення в контексті нових завдань, що стоять перед українським суспільством у новому тисячолітті.

Володіння термінологією державної мови за обраним фахом, науковим та офіційно-діловим стилями української мови, новими комп'ютерно-лінгвістичними технологіями, що є основою мовної підготовки держслужбовця – головна умова становлення інтелектуального потенціалу України.

Ключові слова: точність слововживання, культура мовлення, термінологія, офіційно-діловий стиль, науковий стиль.

Violetta Lavrenyuk

Associate Professor of Scientific Documentation and Information Activities Department,
Humanistic faculty, Odessa National Polytechnic University, PhD in Philology

ACCURACY OF TERMS USAGE IN OFFICIAL, BUSINESS AND SCIENTIFIC STYLES OF SPEECH

The article deals with important issues terminovzhivannya in official business and scientific style of speech. At present public official language education is of great importance in the context of new challenges facing Ukrainian society in the new millennium. The spiritual world of man is inextricably linked with the development of language skills. Intelligent speech establishes ethical conduct, continuous self-improvement and self-expression. The concept of actual speech function (set on contact, mutual understanding, mutual respect) aims at strengthening manners civility, spiritual healing people.

Sometimes frivolous attitude to language learning and linguistic development of their people, to the development process as movomyslennya penetration into the essence of things is largely due to superficial understanding of the nature of language and the construction of one of its functions - communication. It is really important function of language in the era of information and computerization of many spheres of public life. But linguists, psychologists, teachers, cultural studies, philosophers XIX - XX centuries, treat the mother tongue deeper - as treasury entire historical heritage of the people, their way of thinking and feeling. Herder said that "set in motion by small fluctuations in air depends everything that ever men on earth thought it would, and yet did commit." Hayderrer argued that language - is the only way for the individual and for the people to be themselves; it creates a human being; people do not speak the language, and language "speaks" to people and people.

Reform of higher education, its focus on liberalization and humanization of education makes it possible to realize the social order on the formation of linguistic consciousness of students - future professionals from various industries. In principle, this problem is one of the factors in the formation of the individual citizen Ukraine.

Practical Ukrainian language presupposes skills in different types of language: listening, reading, translation, writing that will enable:

- a) making posts and chat with Ukrainian language teaching, social, political, scientific, cultural and domestic issues within the program themes;
- b) read the original literature by specialty and translate it;
- c) to write essays, research reports, abstracts, articles, abstracts, reviews, feedback, make interpretation and translation, etc;
- d) learn rules of ethics of business communication (objectively citizen with higher education in the future becomes the leader, the head of various production teams, public authorities), the rules of writing official papers.

Mastering the Ukrainian language and terminology not only increases the linguistic education of students and helps humanize certain areas of public life, but also increases the level of future Ukrainian intellectuals.

The main areas of language training civil servants at all levels are:

- a) teaching of terminology and linguistic knowledge, develop scientific style of speech principles;
- b) mastering the basics of applied and professional linguistics, linguistic creation of databases, electronic dictionaries and computer-aided translation;
- c) the capture of ethics and business communication skills, laying of official papers.

We must also emphasize an integrated approach to language training future civil servants.

The complexity of teaching language skills involves several concurrent sections:

- 1) Ethics (culture) speech, language intelligence, business communication etiquette;
- 2) Style: scientific and official business;
- 3) Genre: essay, report, scientific and technical translation, annotation, application, protocol, memos, letters, etc;
- 4) types of work: lectures, workshops, seminars, business games and more.

Characteristics terminology state language of the chosen specialty, scientific and official-business style of language, new computer-linguistic technologies that are the basis of language training civil servants - the main condition for the formation of the intellectual potential of Ukraine.

The main tasks of the state is to strengthen the status of Ukrainian as the state language and the full development and expansion of the use of the Ukrainian language in all spheres of public life. It requires us, high school teachers, scientists, together with employees standardization, to develop such regulations that would not only answered the legislation of Ukraine, the current level of science and technology, but would be both understandable and to those who wrote and those who uses them. This can be achieved only if there is no contradictions, inconsistencies and ambiguities in the content of regulations for the use of common terminology in textbooks and reference books, uniform rules of construction, teaching and oformlyannya regulations.

Keywords: accuracy usage, speech culture, terminology, official-business style, scientific style.

Виолетта Лавренюк

доцент кафедри документоуведення и інформаційної діяльності Гуманитарного факультета Одеського національного політехнічного університета, к.філол.н.

ТОЧНОСТЬ УПОТРЕБЛЕНИЯ ТЕРМИНОВ В ОФИЦИАЛЬНО-ДЕЛОВОМ И НАУЧНОМ СТИЛЯХ РЕЧИ

В статье рассматриваются важные вопросы терминопотребления в официально-деловом и научном стилях речи. На современном этапе языковая образованность государственного служащего имеет огромное значение в контексте новых задач, которые возникают перед украинским обществом в новом тысячелетии.

Владение терминологией государственного языка избранной специальности, официально-деловым и научным стилями украинского языка, новыми компьютерно-лингвистическими технологиями, которые являются основой языковой подготовки госслужащего – главное условие интеллектуального потенциала Украины.

Ключевые слова: точность словоупотребления, культура речи, терминология, официально-деловой стиль, научный стиль.

На сучасному етапі мовна освіченість державного службовця набуває великого значення в контексті нових завдань, що стоять перед українським суспільством у новому тисячолітті. Духовний світ людини нерозривно пов'язаний з розвитком її мовних здібностей. Інтелегентне мовлення утверджує етику поведінки, постійне самовдосконалення і самовияв. Концепція фактичної функції мовлення (настанов на контакт, взаєморозуміння, взаємоповагу) спрямована на утвердження манери ввічливості, духовне оздоровлення народу.

Інколи легковажне ставлення до мовної освіти і мовного розвитку свого народу, до розвитку мовомислення як процесу проникнення у сутність речей значною мірою зумовлене поверховим розумінням сутності мови і зведенням її функції до однієї – комунікативної. Це дійсно важлива функція мови в епоху інформатизації та комп'ютеризації багатьох сфер суспільного життя. Але лінгвісти, психологи, педагоги, культурологи, філософи XIX – XX ст. трактують рідну мову глибше – як скарбницю всієї історичної спадщини народу, його способу мислити і відчувати. Гердер говорив, що «від приведення в рух малого коливання повітря залежить усе, що коли-небудь люди на землі думали, хотіли, вчинили і ще вчинять» [18 с. 63]. Гайдеггер доводив, що мова – це єдиний спосіб для особистості і для народу бути собою; мова творить людину; не люди говорять мовою, а мова «говорить» [18 с. 66] людям і людьми.

Реформа вищої школи, її цілеспрямованість на гуманізацію та гуманітаризацію освіти дає можливість реалізувати соціальне замовлення щодо формування мовної свідомості студентів – майбутніх фахівців з різних галузей народного господарства. Принципово це

завдання є одним із чинників формування особистості громадянина України.

Практичне володіння українською мовою передбачає наявність умінь і навичок у різних видах мовної діяльності: аудіювання, читання, переклад, письмо, що дасть можливість:

а) робити повідомлення та вести бесіду українською мовою з навчальних, суспільно-політичних, наукових та культурно-побутових питань у межах програмної тематики;

б) читати оригінальну літературу за фахом та перекладати її;

в) писати реферати, наукові доповіді, анотації, статті, тези, рецензії, відгуки, робити усний та письмовий переклад тощо;

г) оволодіти нормами етики ділового спілкування (об'єктивно громадянин з вищою освітою у перспективі стає лідером, керівником різноманітних виробничих колективів, органів державної влади), нормами написання ділових паперів.

Опанування української мови і термінології не тільки підвищує мовну освіченість студентів та сприяє гуманізації певних сфер державного життя, але й підвищує культурний рівень майбутньої української інтелігенції.

Основними напрямками мовної підготовки держслужбовців усіх рівнів є:

а) викладання основ лінгвістичних знань та термінознавства, вироблення принципів наукового стилю мовлення;

б) оволодіння основами прикладної та фахової лінгвістики, створення лінгвістичних банків даних, електронних словників та систем автоматизованого перекладу;

в) опанування етики та навичок ділового мовлення, укладання ділових паперів.

Треба також наголосити на комплексному підході до мовної підготовки майбутнього держслужбовця.

Комплексність викладання мовних знань передбачає кілька одночасних зрізів:

1) етика (культура) мовлення, мовна інтелігентність, етикет ділового спілкування;

2) стилі: науковий та офіційно-діловий;

3) жанри: реферат, доповідь, науково-технічний переклад, анотація, заява, протокол, службові записки, листи тощо;

4) види роботи: лекції, практичні, семінари, ділові ігри тощо.

Володіння термінологією державної мови за обраним фахом, науковим та офіційно-діловим стилями мови, новими комп'ютерно-лінгвістичними технологіями, що є основою мовної підготовки держслужбовця – головна умова становлення інтелектуального потенціалу України.

Основними завданнями держави є зміцнення статусу української мови як державної та всебічний розвиток і розширення функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя. Це вимагає від нас, викладачів вищої школи, науковців спільно з працівниками стандартизації, розробляти такі нормативні документи (НД), які б не тільки відповідали законодавству України, сучасному рівню науки і техніки, а й були б одночасно зрозумілими і тим, хто їх пише, і тим, хто їх використовує. Цього можна досягти лише, якщо не буде суперечностей, неточностей та неоднозначностей у змісті НД, за вживання єдиної термінології в підручниках і довідковій літературі, єдиних правил побудови, викладання та оформлення НД.

Одним з головних чинників, які сприятимуть формуванню єдиного правового поля, є основоположні національні стандарти, що регламентують загальні характеристики НД, незалежні від конкретного об'єкта, і, перш за все, норми українського офіційно-ділового та наукового стилю, придатного для НД. Кожна мова має власні традиції та стилістичні норми. Незважаючи на спорідненість, українська та російська мови мають суттєві (а часом і принципові) відмінності в стилістиці, синтаксисі та фразеології. Уперше в 2000–2001 рр. у вітчизняній практиці стандартами було закріплено систему вимог до стилю українських НД. Ці стандарти разом із чинним правописом [7; 8; 17] мали б стати дороговказом розробникам НД, авторам підручників для загальноосвітніх шкіл і вищих навчальних закладів, укладачам словників усіх видів та рівнів прийняття. Проте, на жаль, на сьогодні ці стандарти не завжди виконуються. Навіть у підручниках, призначених для студентів вищої школи, в офіційних документах часто-густо натрапляємо на неточності у терміновживанні, а також і граматичні помилки, що абсолютно неприпустимо. Хочеться звернути увагу розробників підручників, словників, а також українських НД на зазначений звід правил, які, підкреслимо, не нові, проте ґрунтуються на традиціях української літературної мови, рекомендаціях відомих українських мовознавців [9-15; 18; 19].

1. Потрібно перейти на природний для української мови спосіб позначання процесів замість іменникового, традиційного для російського офіційно-ділового та наукового стилів [17].

Однією з основних і безперечних прикмет української мови є вживання зворотів з дієсловом у неозначеній формі й у різних особових формах, а також дієприслівниками, там, де в російській мові, як правило, уживають віддієслівні іменники [2, 3, 11, 12], що можна проілюструвати такими прикладами:

Російські:	Українські:
отдать в <i>стирку</i>	віддати <i>проти</i>
отдать в <i>чистку</i>	віддати <i>почистити</i>
требует <i>принятия</i> решительных мер	вимагає <i>вжити</i> рішучих заходів
учиться <i>игре</i> на скрипке	учитися <i>грати</i> на скрипці

Тому, викладаючи НД текст положення чи вимоги, треба скрізь, де це можливо, уникати нагромадження віддієслівних іменників на *-ння*, уживаючи замість них відповідні дієслова, наприклад [3]:

Неправильно	Правильно
<i>Вимірювання</i> тиску здійснюються для <i>порівняння</i> ...	Тиск <i>вимірюють</i> , щоб <i>порівняти</i> ...
Завдання <i>ліквідації</i> будь-яких <i>порушень</i> статутів і настанов та рішучого <i>зміцнення</i> дисципліни вимагають докорінного <i>поліпшення</i> контролю за діяльністю підлеглих, розумного <i>використання</i> дисциплінарних прав, <i>усунення</i> помилок у роботі	Завдання <i>ліквідувати</i> будь-які <i>порушення</i> статутів і настанов та рішуче <i>зміцнити</i> дисципліну вимагає докорінно <i>поліпшити</i> контроль за діяльністю підлеглих, розумно <i>використовувати</i> дисциплінарні права, <i>переборювати</i> помилки у роботі

У наведеній ліворуч фразі, яка є калькою з російської, *шість* віддієслівних іменників (зокрема один іншомовного походження – *ліквідації*). У розташованій праворуч фразі залишився тільки один, конче потрібний, – *порушення*, а замість інших ужито дієслова, що значно поліпшило виклад.

2. Потрібно уникати мовних конструкцій «дієслово + віддієслівний іменник», що не становлять усталених дієслівно-іменникових зворотів.

Розроблювані НД, навчальні та наукові праці рясніють конструкціями «дієслово + віддієслівний іменник», у яких дієслово вказує тільки на те, що відбувається, а іменник-додаток показує, що саме відбувається.

Потрібно замість таких конструкцій уживати природніший для української мови й економніший засіб – дієслово, наприклад:

Мовна конструкція «дієслово + віддієслівний іменник»,	Дієслово, що його замінює
Виконувати обчислення	Обчислювати
Виконувати моделювання	Моделювати
Здійснювати вимірювання	Вимірювати
Здійснювати гармонізацію	Гармонізувати
Здійснювати контроль	Контролювати
Забезпечувати безпеку	Убезпечувати
Займатися досліджуванням	Досліджувати

3. Потрібно надавати перевагу активним конструкціям над пасивними.

Книжному стилю російської мови притаманно широке вживання пасивних конструкцій з дієсловами на **–ся**, наприклад, *институтом выполняется ответственное задание, нами выполняются работы*. Цим реченням властиво таке:

Учасник дії	Відмінок	Член речення	Приклад
Суб'єкт дії	Орудний	Додаток	Институтом; нами
Об'єкт дії	Називний	Підмет	Задание; работы

На штучність і неприродність таких пасивних конструкцій в українських текстах звертали увагу мовознавці Курило О.Б., Непийвода М.Ф., Городенська К., Сербенська О., Редько Ю., Федик О. і радять будувати речення природно - суб'єкт дії повинен бути підметом, об'єкт дії – додатком, а присудок описує дію підмета, спрямовану на додаток. Отже, у наведених вище прикладах ужито зворотну форму дієслова-присудка саме для того, щоб показати напрямок дії, протилежний природному. Виходячи з норм української мови, вимоги потрібно викладати так:

Неправильно	Правильно
Він змінюється (деформується, нагрівається) кимсь (чимось)	Його змінює (деформує, нагріває) хтось, щось (пасивна дія) Він змінюється (деформується, нагрівається)десь (за певних умов) (неперехідна дія)

4. Потрібно правильно вживати безособові конструкції на –но, –то. Згідно з правилами, потрібно використовувати безособову форму викладання тексту стандарту, яка не потребує означення виконавця дії, а лише наголошує на події, що відбулася, наприклад, *застосовано метод, зазначено у настанові* тощо. Широке вживання таких безособових конструкцій у ролі присудка є синтаксичною особливістю української мови, що відрізняє її від російської мови, є такі форми (наприклад, *сказано – сделано*), але вживають їх значно рідше, ніж в українській.

По-перше, слід пам'ятати, що безособові конструкції на **–но, –то** керують іменником у знахідному відмінку без прийменника, наприклад, *вироблено (що?) новий підхід (нове рішення, нову методику)* [10; 44-45].

По-друге, уживаючи безособові конструкції, автори досить часто припускаються помилки, вводячи в речення виконавця дії у формі іменника чи займенника в орудному відмінку. Тому хибною є така фраза: *Комісією вироблено нове рішення згідно з обставинами*, бо в цьому реченні є виконавець дії – *комісія*, причому це слово стоїть в орудному відмінку. Правильно писати так: *Комісія виробила нове рішення згідно з обставинами*.

Отже, безособову форму слова на **–но, –то** можна вживати лише в реченнях, де прямо не зазначено виконавця дії.

Неправильно	Правильно
Його змінено (здеформовано, нагріто) кимсь	Його змінив (здеформував, нагрів) хтось Його змінено (здеформовано, нагріто)десь (за певних умов)

5. Потрібно розмежовувати засобами української мови дію, подію і наслідок події, уживаючи для них різні віддієслівні іменники, утворені відповідно від дієслів недоконаного та доконаного виду.

З правила **1** не слід робити хибний висновок, ніби віддієслівних іменників слід уникати скрізь. Їх використовують зазвичай у заголовках, дефініціях, а також у реченнях, де ці іменники виконують функцію підмета або додатка. Тому дуже важливо їх правильно вживати, зважаючи на відмінність української мови від російської.

Річ у тому, що як в українській, так і в російській мові є два види дієслів: **недоконаний** (рос. *несовершенный*) і **доконаний** (рос. *совершенный*), причому категорія виду притаманна всім словам української та російської мови в будь-якій їх формі, а дієслова недоконаного та доконаного виду, тотожні за лексичним значенням, утворюють **видову пару**.

Кардинальна різниця полягає в побудові віддієслівних іменників. Зазвичай від двох російських дієслів, що утворюють видову пару, можна побудувати тільки один віддієслівний іменник для позначення процесу, тоді як від їх українських відповідників - два віддієслівні іменники, наприклад:

Вид	Російська мова	Українська мова
Недоконаний (дія)	Изменять > изменение	Змінювати > змінювання
Доконаний (подія)	Изменить > изменение	Змінити > змінення

Згідно з вимогами українського правопису, дію слід починати віддієслівними іменниками на **–ння(-ття)**, утвореними від дієслів недоконаного виду, подію – віддієслівними іменниками на **–ння(-ття)**, утвореними від дієслів доконаного виду, а об'єкти (наслідок дії) – відповідними спільнокореновими іменниками з іншими суфіксами або без них [17; 156], наприклад:

Дія	Подія	Наслідок
Згинання	Зігнення	Згин
Змінювання	Змінення	Зміна
Нарізування	Нарізання	Нарізь
Повертання	Повернення	Поворот
Розтягування	Розтягнення	Розтяг
Устатковування	Устаткування	Устаткування

Від багатьох видових пар у словниках української мови зафіксовано три віддієслівні іменники, що позначають дію, подію та наслідок події. Слід правильно вживати ці віддієслівні іменники, розрізняючи їх значення, наприклад:

Російська мова	Українська мова
Аналоговий сигнал передает інформацію за счет непрерывного изменения амплитуды или частоты	Аналоговий сигнал передає інформацію завдяки неперервному змінюванню (дії) амплітуди або частоти
Использованием рационализаторского предложения признается создание или изменение конструкции изделий, технологии производства и применением техники или состава материала	Використанням раціоналізаторської пропозиції визнають створення або змінення (подія) конструкції виробів, технології виробництва та застосуваної техніки або складу матеріалу
Фазовый сдвиг – это изменение фазы сигнала	Фазовий зсув – це зміна (наслідок події) фази сигналу

У термінологічних сполуках, що позначають назви виконавців дії, засобів і способів виконання дії, а також інших характеристик дії, необхідно завжди вживати другий іменник, утворений від дієслова недоконаного виду, тобто іменник, що позначає загальну назву дії. Не можна в таких випадках уживати іменники, що позначають подію. Але саме ці іменники, що позначають подію, слід уживати в словосполученнях з деякими іншими іменниками [16, с. 3–9], наприклад:

Дія	Подія
Засіб пакування	Свідчення про впакування
Засоби виконання	Звіт про виконання
Метод розв'язування	Час (момент) розв'язання

Дія	Подія
Настанови щодо впровадження	Дата впровадження
Порядок видання	Рік видання
Правила приймання	Акт прийняття
Процедура затвердження	Дата затвердження
Процедура подавання	День подання
Спосіб готування	Довідка про підготування
Технологія складання	Момент складання
Тривалість створювання	Момент створення
Функція перетворювання	Після перетворення

6. Віддієслівні іменники, що позначають недоконані процеси, потрібно вживати тільки в однині.

Оскільки такі іменники є узагальненою назвою дії як багаторазової, так і повторюваної, невизначеної ні за кількістю циклів, ні за обсягом, ні за тривалістю, їх треба вживати тільки в однині, наприклад:

Неправильно	Правильно
Прилади для вимірювань	Прилади для вимірювання
Засоби нарізувань	Засоби нарізування
Для багаторазових згинань	Для багаторазового згинання

Примітка. Терміни-іменники для позначення події можна вживати в множині, якщо обсяг подій якимось визначено: серія досліджень теплотривкості, кількість визначень напрямку [4; 256-275; 507-510; 800-812].

7. Потрібно правильно вживати віддієслівні іменники із суфіксом –к(а).

Згідно з вимогами українського правопису віддієслівні іменники із суфіксом **–к(а)** можна вживати лише на позначення наслідків події, об'єктів, суб'єктів, але їх не можна вживати на позначення дії чи події, наприклад:

Неправильно	Правильно		
Дія	Дія	Подія	Наслідок
Оцінка	Оцінювання	Оцінення	Оцінка
Викрутка	Викручування	Викручення	Викрутка

8. Потрібно правильно вживати іншомовні терміни на –ція, -зія, -інг, -мент.

Слова іншомовного походження збагачують лексику кожної мови, проте запозичати треба лише тоді, коли немає власного слова для якогось поняття. Тому вкрай небажано вживати іншомовні слова та терміни за наявності рівнозначних слів та термінів в українській мові. Якщо в академічних словниках є слово іншомовного походження й рівнозначне українське, перевагу треба надавати українському, наприклад: фактор – **чинник** [3], [4].

Однак, у разі доцільного запозичення, треба підпорядкувати іншомовні слова законам української мови. Зокрема, згідно з вимогами, запозичаючи назву процесу, треба насамперед, від іншомовного слова утворити українське дієслово недоконаного виду, а далі всі необхідні похідні слова. Не можна стандартизувати іншомовні іменники для позначення дії, що закінчуються на **–ція, –інг, –мент** тощо, які не даватимуть змоги розрізнити поняття дії та події й тим руйнуватимуть структуру української мови. Такими іменниками можна позначати інші поняття: наслідки дії, об'єкти, суб'єкти тощо, наприклад:

Дія	Подія	Наслідок події, об'єкт, суб'єкт
Ізолювати, ізолювання	Заізолювати, заізолювання	Ізоляція
Класифікувати, класифікування	Розкласифікувати, розкласифікування	Класифікація

Дія	Подія	Наслідок події, об'єкт, суб'єкт
Формувати, формувати	Сформувати, сформувати	Формовання, формація
Публікувати, публікувати	Опублікувати, опублікувати	Публікація

9. Потрібно надавати перевагу іменникам для назв учасників процесів (суб'єктів та об'єктів).

На відміну від російської мови, яка для назв учасників дії широко вживає прикметники (дієприкметники), що набули функції іменника, українська мова надає перевагу іменникам:

Російська мова	Українська мова
Прибывший	Прибулець
Вычитаемое	Від'ємник
Нарочный	Посланець
Поступающий	Вступник
Ссылный	Засланець
Трудящийся	Трудівник

Також **не рекомендовано** вживати прикметники (дієприкметники) в іменниковому значенні. Пропонуємо змінити деякі з них, наприклад:

Не рекомендовано	Рекомендовано
Напрямна	Напрямок (напрямна)
Складова	Складник
Комплектуючі	Комплектування, комплектівка

10. Потрібно розрізняти дійові властивості та перебування учасником дії.

Дійові властивості (тобто здатність або призначення бути учасником дії) українська мова, на відміну від російської, ніколи не позначає дієприкметниками, а зазвичай використовує для цього віддієслівні прикметники, утворені за допомогою таких суфіксів:

Вид властивостей	Суфікси	Приклади
Дійові властивості суб'єктів дії	-льн(ий)	Вимірювальний прилад
	-івн(ий)	Гальмівний пристрій
	-ч(ий)	Виконавчий орган
Дійові властивості об'єктів дії	-н(ий)	Змінний тиск
	-овн(ий)	Виліковна хвороба
	-енн(ий)	Здійснена процедура
	-анн(ий)	Здолання перешкода
Дійові властивості учасників неперехідної дії	-к(ий)	Летка олія
	-лив(ий)	Мінливий відтінок
	-уч(ий)	Плавучий док
	-ав(ий)	Блукавий струм
	-ив(ий)	Світивий об'єкт

Увага! Не можна дійові властивості суб'єктів дії та учасників неперехідної дії позначати активними дієприкметниками, наприклад:

Неправильно	Правильно
Ріжучий інструмент	Різальний інструмент
Плаваючий док	Плавучий док

Ознаки стану перебуванням (перебуттям) учасником дії треба позначати іншими засобами – пасивними дієприкметниками або підрядними реченнями. Слід мати на увазі таке:

- лексико-граматичною особливістю сучасної української мови є майже повна відсутність у ній активних дієприкметників теперішнього часу [2; 4; 9]. Тому кальки на зразок **«Працюючі в цеху агрегати»**, які мають місце в деяких НД, є помилковими – натомість потрібно вживати підрядні речення;
- в українській мові є два види пасивних дієприкметників із суфіксами **-н(ий)**,
- т(ий)**, утворені від основи інфінітива недоконаного та доконаного виду відповідно [2], які треба чітко розрізняти і правильно вживати:

1) дієприкметниками недоконаного виду треба позначати ознаки стану об'єктів, спричиненого перебуванням у **недоконаному** (тобто незавершеному) **процесі**;

2) дієприкметниками доконаного виду треба позначати ознаки стану суб'єктів, спричиненого перебуванням у **доконаному** (тобто завершеному) **процесі**.

Ознаки стану суб'єктів, спричиненого:

Перебуванням у недоконаному (тобто незавершеному) процесі	Перебуттям у доконаному (тобто завершеному) процесі
Змінюваний тиск	Змінний тиск
Виліковувана хвороба	Вилікувана хвороба
Коригований напрям	Скоригований напрям
Деформоване тіло	Здеформоване тіло
Митий ґрунт	Вимитий ґрунт

Отже, українська мова має ефективні засоби, щоб розрізняти дійові властивості та ознаки учасників дії:

Вид дії	Дійові властивості	Ознаки учасників дії
Перехідна дія (дія суб'єкта на об'єкт)	Газоперекачувальний агрегат (рос. газоперекачивающий агрегат)	Абонент, який викликає (рос. вызывающий абонент)
	Виліковна хвороба (рос. излечимая болезнь)	Вилікувана хвороба (рос. излеченная болезнь)
		Виліковувана хвороба (рос. излечиваемая болезнь)

Неперехідна дія	Самозавантажний драйвер (рос. <i>самозагружающийся драйвер</i>)	Країна, яка (що) розвивається (рос. <i>развивающаяся страна</i>)
------------------------	---	--

Згідно з вимогами [6] слід уживати за призначенням спільнокореневі віддієслівні прикметники та дієприкметники:

<i>Віддієслівні прикметники, що означають призначення чи здатність суб'єкта виконувати перехідну дію</i>	<i>Дієприкметники, що означають стан об'єкта, спричинений спрямованою на нього</i>		<i>Віддієслівні прикметники, що означають призначення чи здатність об'єкта піддаватися перехідній дії</i>
	<i>Недоконаною дією Доконаною дією</i>		
Відтворювальний	Відтворюваний	Відтворений	Відтворний
Коригувальний	Коригований	Скоригований	Скориговний
Модифікувальний	Модифікований	Змодифікований	Змодифіковний
Напружувальний	Напружуваний	Напружений	Напружний
Оброблювальний	Оброблюваний	Оброблений	Обробний
Обслуговувальний	Обслуговуваний	Обслужений	Обслуговний
Ремонтувальний	Ремонтований	Відремонтований	Відремонтовний

1. Усі наведені правила добре відомі, їх введено з традицій української народної мови. Якщо народна мова через невелику потребу вживала деякі з цих засобів рідко, (особливо це стосується слів, що описують процеси), то в діловій та науково-технічній мові доцільно їх активно використовувати. Розробникам НД, укладачам підручників, навчальних посібників усіх рівнів, викладачам середньої і вищої школи треба послуговуватися усталеною лексикою, наявною в академічних словниках, застандартизованою науково-технічною термінологією, установленою стандартами на терміни і визначення понять. Якщо потрібних слів (термінів) немає, їх можна утворити за правилами українського словотворення.

2. Беручи до уваги те, що багато раніше (за радянських часів) розроблених чинних термінологічних стандартів не відповідали нормам української мови, то необхідно, за потреби, виправляти їх граматично і стилістично, додавши чи змінивши ознаки, що розкривають зміст поняття. Зміни в такому разі не повинні порушувати змісту й обсягу поняття.

3. Щоб перейти на природний для української мови стиль, розробникам НД потрібно нарешті подолати психологічну залежність від сусідніх російської та польської мов, які мають відшліфовані за багато років офіційно-діловий та науковий стилі. Ця залежність може бути як пряма (так, як у російській чи польській мові), так і обернена (щоб не було так, як у російській чи польській мові). Нормальним же, звичайно, має бути інший підхід: так, як це є в самій українській мові, відповідає саме її духу [18].

4. Система основних правил українського офіційно-ділового та наукового стилю має бути дороговказом для всіх, хто пише українською мовою НД, офіційно-ділові та наукові тексти. Адже від мови НД усіх видів та рівнів прийняття багато залежить, чи фахова українська мова буде вдосконалюватися і збагачуватися, чи, - як часто, на жаль, трапляється, - буде засмічуватися.

Література.

1. Антоненко-Давидович Б.Д. Як ми говоримо. – К. : КМ Academia, 1994. – 254 с.
2. Большой толковый словарь русского языка / Гл. ред. С.А. Кузнецов. – СПб.: Норинт, 2001. – 1536 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.: Ірпінськ: ВТФ «Перун» 2001. – 1440 с.
4. Великий зведений орфографічний словник сучасної української лексики: 253 000 слів / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.: Ірпінськ: ВТФ «Перун», 2003. – 896 с.
5. Городенська К. Синтаксична специфіка української наукової мови // Українська термінологія і сучасність: Збірник наукових праць. Вип. IV / Відп. ред. Л.О. Симоненко. – К.: КНЕУ, 2001. – С. 11-14.
6. Державна програма розвитку і функціонування української мови на 2004-2010 роки. Затв. пост. Кабінету Міністрів України від 02. 10. 2003 № 1546.
7. ДСТУ 3966 – 2000. Термінологія. Засади і правила розроблення стандартів на терміни і визначення понять.
8. ДСТУ 1.5: 2003. Національна стандартизація. Правила побудови, викладання, оформлення та вимоги до змісту нормативних документів (ISO/IEC Directives, part 2, 2001, NEQ).
9. Курило О.Б. Уваги до сучасної української літературної мови. – 5-те вид. – Торонто: Нові дні, 1960. – 199 с.
10. Лавренюк В.В. Проблеми викладання української мови за професійним спрямуванням у вищих навчальних закладах // Наша школа. Науково-методичний журнал. – Одеса : Одеський ОІУВ, 2010. – № 1-2. – С. 43–46.
11. Непийвода Н.Ф. Сам собі редактор: Порадник з української мови. – К.: Українська книга, 1998. – 240 с.
12. Пономарів О.Д. Культура слова: Мовностилістичні поради: Навч. посібник. – К.: Либідь, 1999. – 240 с.
13. Розенталь Д.Э., Теленкова М.А. Словарь-справочник лингвистических терминов. – 3-е изд., испр. и доп. – М.: Просвещение, 1985. – 399 с.
14. Сербенська О. А., Редько Ю. В., Федик О. Т. Антисуржик. Вчимося ввічливо поводитись і правильно говорити / За заг. ред. О. Сербенської. Посібник. – Львів: Світ, 1994. – 152 с.
15. Сербенська О. А., Волощак М.Й. Актуальне інтерв'ю з мовознавцем: 140 запитань і відповідей. – К.: Вид. центр «Просвіта», 2001. – 204 с.

16. Тараненко О. Лінгвістичні проблеми української термінології на сучасному етапі // Українська термінологія і сучасність (Матеріали II Всеукраїнської наукової конференції). – К.: 1997. – С. 3-9.

17. Український правопис / НАН України, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні; Ін-т української мови. – Стереотип. вид. – К. : Наук. думка, 2003. – 240 с.

18. Философский словарь // Под редакцией И. Т. Фролова. Издание четвёртое. – М.: Издательство политической литературы, 1981. – С. 63; 66.

19. Шевченко Л.Ю., Різун В.В., Лисенко Ю.В. Сучасна українська мова: Довідник / За ред. О.Д. Пономаріва. – К. : Либідь, 1996. – 320 с.

20. Ярема С. На теми української наукової мови. – Львів: Українське товариство з механіки руйнування матеріалів, Львівське крайове товариство «Рідна школа», Наукове товариство ім. Т.Г. Шевченка, 2002. – 44 с.

УДК: 332.2:352.075

Зоряна Бурик

докторант ЛРІДУ НАДУ при президентіві України, к.держ.упр.

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ОБ'ЄДНАНИХ ГРОМАД

Розглядаються власні та делеговані повноваження об'єднаних громад. Визначені законопроекти, які дозволять управляти земельними ресурсами об'єднаних громад. Висвітлені напрями децентралізації територіальних громад, здатних повноцінно управляти земельними ділянками. Обгрунтовані відповідні кроки, які необхідно здійснити органам влади у напрямі управління земельними ресурсами об'єднаних громад.

Ключові слова: об'єднані громади, земельні ресурси, управління, місцеве самоврядування, органи влади, інвестори.

Zoryana Buryk

Doctoral student of LRIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration

LAND RESOURCES MANAGEMENT OF THE CONSOLIDATED COMMUNITIES

Problem setting. Local community is capable when local sources of budget revenues, infrastructure and human resources are sufficient to solve issues of local significance by local government, which is provided by the legislation, in the interests of community residents. Today, before the communities there are certain issues that need to be addressed, they cannot fully control the land that is within their administrative boundaries, since the land is not owned by these united communities and therefore they cannot manage it because these lands are managed by the State Land Cadastre of Ukraine and its territorial subdivisions of the regional level with the status of those which are outside the settlements.

Recent research and publications analysis. The issue of land management by united communities has been actively studied by scientists. However, land resources as an object of united communities activity is studied by the scientists of different scientific fields, such as: public administration, law, economics and so on. In the works of leading scientists and professionals there should be outlined the following researches: L. M. Horbach, O. I. Huzii, S. Dorosh, V. S. Kuibida, Yu. P. Kulakovskiyi, V. Yu. Peresoliak, A. M. Tretiak, M. A. Hvesyk and others.

Paper main body. Today the issue of land relations is controlled by local authorities only within the settlements. It is only about 4.0% of the territory of Ukraine. The remaining land is managed by public authorities. This system has to be changed, transferring the bulk of land resources into the local authorities' disposition, capable local communities and another part to leave for the state.

To solve the above mentioned problems it is advisable to reveal the concept of capable local community which is a community where local sources of budget revenues, infrastructure and human resources are sufficient to solve issues of local significance by local government, which is provided by the legislation, in the interests of community residents. The issue of land resources management by local communities is possible to be addressed in the way of the state policy implementation in the frameworks of administrative reform - the creation of united communities.

Decentralization of land relations involves the transference of the right for land management into the communities' disposition, the land ownership will go to the united communities, and the State Land Cadastre will only carry out control over the use of the land. In addition to budgetary and fiscal capacities, the state consigns necessary staffing, financial, infrastructural, land resources and other powers to the united communities.

Land resources management is revealed when while performing and disposing at different levels of the hierarchy there are organized joint activities of organizations, institutions, enterprises, individual businesses and individuals to ensure rational use of land resources with the aim of the achievement of economic, social and environmental effect. Implementation of such a policy is impossible without changes in the current legislation. Therefore, there are also necessary the amendments to the Constitution of Ukraine in terms of decentralization, because territorial communities will not be able to fully control the land that is within their administrative boundaries. In a result of a merger within the newly established communities there appear the lands that are not currently owned by these communities and therefore they cannot manage it because these lands now have the status of those which are outside the settlements. Amendments to the Constitution (in terms of decentralization) should regulate this aspect. In pursuance of the stated provisions it is reasonable and necessary to adopt a number of legal regulations that would regulate relations with the land resources management by the united communities.

Conclusions. Land resources management by the united communities is possible in case of the relevant law adoption that will provide the right to manage the land throughout the united local community, established under the long-term plan and with the approval of the planning documents for the respective territory of the community. The main objective of public policy in the sphere of land resources management should be the concept of reforming and regulating legal relations for the land as an integral part of public social and economic policies, and the assurance of the efficient land usage on the local level by the united communities.

Keywords: united community, land resources management, local government authorities, investors.

© Бурик З. М., 2016.

Зоряна Бурик

докторант ЛРИДУ НАГУ при Президенті України, к.гос.упр.

УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ ОБЪЕДИНЕННЫХ ОБЩИН

Рассматриваются собственные и делегированные полномочия объединенных общин. Определены законопроекты, которые позволяют управлять земельными ресурсами объединенных общин. Освещены направления децентрализации территориальных общин, способных полноценно управлять земельными участками. Обоснованы соответствующие шаги, которые необходимо осуществить органам власти в направлении управления земельными ресурсами объединенных общин.

Ключевые слова: объединенные общины, земельные ресурсы, управление, местное самоуправление, органы власти, инвесторы.

Постановка проблеми

Спроможною територіальною громадою є така громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади. На сьогодні, перед громадами є певні питання, які потребують вирішення, вони не зможуть повноцінно управляти землею, що знаходиться в їхніх адміністративних межах. На сьогодні земельні ділянки не є власністю цих об'єднаних громад і отже, вони не можуть нею управляти через те, що зазначені землі управляються Держгеокадастром України (з 2015 р. – Держгеокадастр) та його територіальним підрозділом обласного рівня [12] і мають статус таких, які знаходяться поза межами населених пунктів. На рівні держави необхідно прийняти відповідні конституційні зміни, які дозволять самостійно управляти земельними ресурсами об'єднаних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання управління земельними ресурсами об'єднаних громад активно досліджувалися науковцями. Проте, земельні ресурси як об'єкт діяльності об'єднаних громад вивчають науковці різних наукових галузей, таких як: державного управління, юриспруденції, економіки тощо. У роботах провідних вчених фахівців слід виділити таких дослідників, як: Л. М. Горбач, О. І. Гузій, О. С. Дорош, В. С. Куйбіда, Ю. П. Кулаковський, В. Ю. Пересоляк, А. М. Третяк, М. А. Хвесик та інші.

Мета

Метою написання статті є дослідження повноважень об'єднаних громад та питання пов'язані з управлінням їх земельними ресурсами, а також обґрунтування перспектив подальшого розвитку громад.

Виклад основного матеріалу

Сьогодні питання земельних відносин контролюється органами місцевого самоврядування тільки в межах населених пунктів. Це лише біля 4,0 % території України. Рештою землі розпоряджаються державні органи. Цю систему необхідно змінити, передавши основну частину земельних ресурсів у розпорядження саме органам місцевого самоврядування, спроможним територіальним громадам, а іншу частину залишити за державою. Роллю держави буде забезпечення контролю за раціональним використанням земельних ресурсів [11].

Спроможною територіальною громадою є така громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в

інтересах жителів громади. Методика містить ширше визначення спроможної територіальної громади – «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [16]. За Європейською хартією місцевого самоврядування, яка є частиною законодавства України, місцеве самоврядування – це «право і спроможність органів місцевого самоврядування ... здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» [16].

Питання розподілення повноважень управління земельними ресурсами територіальних об'єднаних громад України є досить актуальним та дискусійним і потребує детальних досліджень у даному напрямі. На сьогодні у Верховній Раді зареєстровані законопроекти, які дозволять управляти земельними ресурсами об'єднаних громад (табл. 1). Наведені законопроекти дозволять зробити наступний важливий і давно очікуваний крок – передати повноваження органам місцевого самоврядування з розпорядження землями державної власності з одночасним посиленням державного контролю за використанням та охороною земель:

1) якщо сьогодні в розпорядженні територіальних громад знаходиться 4,0 % земельних ресурсів. Після прийняття законопроектів пропонується передати 84,0 % земельних ресурсів в розпорядження об'єднаних територіальних громад;

2) сьогодні 96,0 % земельних ресурсів в розпорядженні виконавчих органів влади. Після прийняття законопроектів тільки 16,0 % будуть в розпорядженні Кабінету міністрів України (землі дна територіального моря; землі під великими та малими річками; землі в зоні відчуження; землі природозаповідного фонду; Землі лісового фонду; Землі – оборони).

Прийняття запропонованих законопроектів дозволить спростити відповідні адміністративні процедури та мінімізувати кількість потенційних конфліктів у процесі управління земельними ресурсами, та розвитком об'єднаних громад.

Забезпечення контролю за раціональним управлінням та використанням земельних ресурсів з 2015 р. було передане Держгеокадастру (Державна служба

Законопроекти, які дозволять управляти земельними ресурсами об'єднаних громад

Назва законопроекту	Короткий зміст
«Про деякі заходи щодо посилення ролі територіальних громад в управлінні земельними ресурсами» [2]	пропонує передати у комунальну власність не тільки землі на території громад, але й водний фонд, держлісфонд та морський шельф
«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо делегування повноважень органам місцевого самоврядування з розпорядження землями державної власності і посилення державного контролю за використанням та охороною земель» [3]	дозволить радам об'єднаних громад розпоряджатися земельними ділянками, у тому числі за межами населених пунктів. Також проектом Закону пропонується передати від районних державних адміністрацій до органів місцевого самоврядування повноваження щодо виділення земельних часток власникам земельних часток (паїв) у натурі (на місцевості)

України з питань геодезії, картографії та кадастру), яка започатковує практику оприлюднення 100,0 % рішень, що приймаються її територіальними органами щодо передання у власність чи користування земельних ділянок. Оприлюднення даних щодо розпорядження землями реалізується з 15 грудня 2015 р. на території Миколаївської та Чернігівської областей [13]. Інформація буде розміщуватися в новому шарі на публічній кадастровій карті – шарі намірів, у якому відображатимуться дозволи на розроблення документації із землеустрою. На кадастровому шарі будуть відображатися ділянки, стосовно яких прийнято рішення про передання у власність. Спеціалістами відомства розроблена технічна інфраструктура та доопрацьоване програмне забезпечення Державного земельного кадастру, що надало можливість синхронізації публічної кадастрової карти з електронними документами Держгеокадастру по всій країні. Також у відкритому доступі надаватиметься інформація про географічне розташування ділянки (план викопювання) та вихідні дані територіального органу Держгеокадастру, що приймав рішення щодо передання її у власність чи користування. Оновлення інформації відбувається раз на добу, синхронно з оновленням інших масивів даних публічної кадастрової карти.

Передання повноважень Держгеокадастру на місця є необхідним через цілу низку причин. У тому числі і тому, що забезпечити стабільний та ефективний розвиток територіальних громад, не надавши їм можливість самостійно розпоряджатися земельними ресурсами, неможливо [14]. Отже, проведення реформи територіальної організації влади в Україні є необхідним і має бути реалізоване вже найближчим часом.

Визначаючи зміст управління земельними ресурсами органами місцевого самоврядування на стратегічну перспективу, необхідно орієнтуватися на те, що земельні перетворення повинні здійснюватися з необхідним економічним обґрунтуванням. Це може бути забезпечено шляхом розробки планово-проектної документації і надання необхідних консультацій, послуг, у тому числі й державним підприємствам за рахунок коштів державного бюджету, бюджету міста, а також за рахунок коштів громадян і юридичних осіб [13].

Департаменти фінансів та земельних ресурсів спільно з Офісом реформ підраховують, які фінансові та земельні ресурси отримають після об'єднання територіальні громади. Розглянемо, на прикладі Львівщини, фінансовий та земельний ресурс, який отримає громада в результаті об'єднання (табл. 2) [15].

Таблиця 2.

Фінансовий та земельний ресурс, який отримає громада в результаті об'єднання*

Назва громади	Фінансовий показник, тис. грн.		Земельний ресурс, га	
	до об'єднання	після об'єднання	до об'єднання	після об'єднання
Заболотцівська т.г.***	836,1/0,303**	1588,8/0,575**	1103,6	10564,6
Гніздицька т.г.	1181,8/0,172**	3904,9/0,569**	1504,1	5757,3
Новострілищанська т.г.			1682,3	7193,6
Тростянецька т.г.	6856,8/0,867**	8919,5/1,128**	2925,7	18850,8
Бабинська т.г.	1632,6/0,379**	2259,5/0,525**	800,5	4395,0
Бісковичська т.г.	1125,1/0,181**	2269,9/0,366**	1618,6	5502,4
Вільшаницька т.г.	196,7/0,643**	555,7/1,805**	604	4659
Воле-Баранецька т.г.	536,3/0,102**	1239,7/0,235**	1870	6943
Дублянська т.г.	737/0,231**	1342/0,424**	1200,3	6749
Луківська т.г.	646,9/0,165**	1155,0/0,294**	477,7	3311
Новокалінівська т.г.	1495,5/0,206**	9714,6/1,337**	1346	10828
Чуквянська т.г.	469,1/0,132**	923,7/0,259**	1451	7682
Новоміська т.г.	843,4/0,159**	2119,0/0,400**	4615,1	18631,6
Міженецька т.г.	263,5/0,120**	842,6/0,384**	1077,8	4548,4
Грабовецька т.г.	798,5/0,211**	1525,2/0,404**	573,7	3475

* складено автором за даними [15]; ** на одного жителя; *** т.г. – територіальна громада

У фінансовій частині найбільше від об'єднання виграє Новокалінівська територіальна громада, доходи якої після об'єднання збільшаться у понад шість разів – з 1495,5 тис. грн. до 9714,6 тис. грн. Проте найбільше землі додається Тростянецькій територіальній громаді. До об'єднання у неї було 2925,7 га землі, а після нього стало 18850,8 га. Система земельних відносин в Україні буде повністю перезавантажена [4]. Перезавантаження системи земельних відносин в Україні відбудеться відповідно до концепції реформи децентралізації. Як зазначив Геннадій Зубко, «Новостворені об'єднані громади повинні мати ресурси для свого ефективного розвитку. Окрім бюджетних та податкових можливостей, держава передає цим громадам і земельні ресурси» [5]. Децентралізація земельних відносин передбачає передавання права розпорядження землями громадам, власність на землі перейде об'єднаним громадам, Держгеокадастр здійснюватиме лише контроль за використанням землі. Новостворені об'єднані громади повинні мати економічні ресурси для свого ефективного розвитку. Окрім бюджетних та податкових можливостей, держава передає об'єднаним громадам необхідні кадрові, фінансові, інфраструктурні та земельні ресурси та інші повноваження (рис. 1).



Рис. 1. Повноваження об'єднаних громад*
*згруповано автором за даними [6]

Слід зазначити, що об'єднані громади відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад (№157-VIII від 05.02.2015) отримують весь спектр повноважень, що їх наразі мають міста обласного значення. Особливістю об'єднаних територіальних громад є наявність старости, який є посадовою особою місцевого самоврядування і обирається в порядку, визначеному законом [16]. Староста обирається у селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади на строк повноважень цієї місцевої ради. Основні принципи добровільного об'єднання територіальних громад: конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності; державної підтримки; повсюдності місцевого самоврядування; прозорості та відкритості; відповідальності.

Отже, об'єднання громад – єдиний шлях до розширення можливостей їхнього розвитку. Проте, невеликі громади, на жаль, не можуть бути ефективними», і завдання полягає в тому, аби «самобутні села, які не змінюватимуться у назвах, не будуть жодним чином пригніченими, а навпаки, – утворять спільні органи управління, оберуть сільського голову, отримають бюджет, зможуть будувати систему, за якої буде нормальною і охорона здоров'я, і освіта, розвиватиметься інфраструктура [7].

Проте, без внесення змін до Конституції України у частині децентралізації територіальні громади не зможуть повноцінно управляти землею, що знаходиться в їхніх адміністративних межах. У результаті об'єднання у межах новостворених громад з'явилися землі, які наразі не є власністю цих громад, і відтак ті не можуть нею управляти через те, що зазначені землі наразі мають статус таких, які знаходяться поза межами населених пунктів. Зміни до Конституції (у частині децентралізації), мають врегулювати цей аспект. Зазначена норма потребуватиме деталізації на рівні законів та підзаконних актів. Зокрема, йдеться про розробку планів територій створених громад, а також порядок

переведення земель із державної власності до, власне, самих громад. «Але розробку повного пакету документів «під ключ» можна робити тільки після ухвалення змін до Конституції. Бо поява проєктів будь-яких документів на виконання цих змін може викликати супротив і трактуватиметься як порушення Конституції» [8].

Управління земельними ресурсами виявляється в тому, що під час виконання і розпорядництва на різних рівнях ієрархії організовується спільна діяльність організацій, установ, підприємств, окремих юридичних та фізичних осіб з метою забезпечення раціонального

використання земельних ресурсів з досягненням економічного, соціального й екологічного ефекту. Крім того, земельні ресурси мають ряд властивостей та особливостей, які не залежать від системи суспільних відносин і які не притаманні іншим засобам виробництва: по-перше, земля є продуктом природи і виникла та існує незалежно від волі та свідомості людини; по-друге, вона, на відміну від інших засобів виробництва, у процесі використання не зношується, не зменшує своїх корисних властивостей; по-третє, використання землі пов'язане з просторовою постійністю місця та обмеженістю території, в той час як інші засоби виробництва під час розвитку продуктивних сил кількісно збільшуються і якісно видозмінюються. Тому земельні відносини як складова виробничих відносин посідають особливе місце в суспільному виробництві й потребують цілеспрямованої координації дій, адекватного

ватних формам власності на землю, формам господарювання на ній та способам використання землі у всіх галузях економіки. Виходячи з цього, використання землі, а в широкому розумінні – земельних ресурсів, потребує цілеспрямованого державного управління.

Сьогодні місто, селище, село може розпоряджатися землями лише в межах населеного пункту, за його межами землею розпоряджається держава в особі відповідних районних та обласних органів. Щоб змінити ситуацію і зробити громади повноправними господарями на своїй землі, необхідні зміни до Конституції України в частині децентралізації влади, які передбачають повсюдність місцевого самоврядування. Під повсюдністю розуміють таку територіальну організацію системи державного управління, за якої «кожна частина території країни управляється певним муніципальним урядом» [9]. Він є базовим європейським принципом організації місцевої влади, притаманним політичній практиці всіх країн західного світу.

Отже, органам влади необхідно здійснити відповідні зважені кроки у напрямі управління земельними ресурсами об'єднаних громад, які зазначені нами на рис. 2.

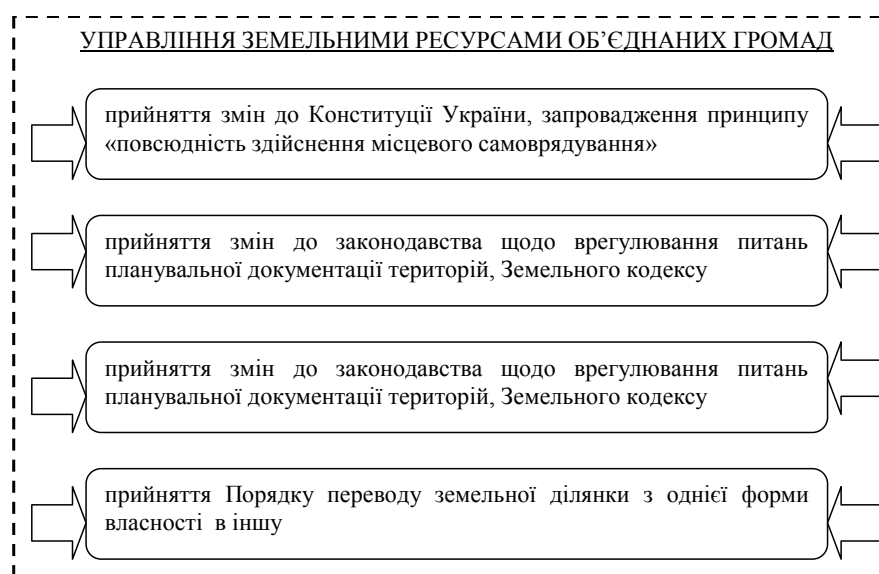


Рис. 2. Управління земельними ресурсами об'єднаних громад

За Конституцією України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення (стаття 40) [10]. Проблема, яка виходить із конституційних умов – в Конституції України не висвітлені такі поняття, як: «адміністративно-територіальна одиниця», «повсюдність місцевого самоврядування». Таким чином, на нашу думку, необхідні зміни до Конституції України в частині децентралізації влади, які передбачають повсюдність місцевого самоврядування громади, тобто базового рівня, на всю землю, яка є у громаді.

Щодо прийняття змін до законодавства про планувальну документацію, він необхідний для того, щоб замінити план території району і генеральний план поселення. Крім того, слід ввести таке поняття, як «план

території громади», який дозволить визначити опис всіх земель в межах юрисдикції громади. Як і кожен планувальний документ, план території громади затверджується органом місцевого самоврядування, але розробляється сертифікованим інститутом, організацією. Цей план має давати відповіді на питання: якою є ситуація зараз, яке є використання земель зараз, яке може бути використання земель завтра і післязавтра, які перспективи розвитку цієї громади в частині управління землею. У керівництва громади буде право і навіть обов'язок приймати рішення щодо змін цього плану. Бо в такому плані дійсно буде вказано, яким чином і на що можна змінювати цільове використання землі [11]. Тобто план території громади створить прозорі і зрозумілі умови для інвесторів.

Висновки. У ході проведених досліджень з'ясовано, що управління земельними ресурсами об'єднаних громад можливо у разі прийняття відповідного закону, який передбачить право управляти землею на всій території об'єднаної територіальної громади, створеної відповідно до перспективного плану і при умові затвердження планувальної документації

на відповідній території цієї громади. Головною метою державної політики у сфері управління земельними ресурсами має бути концепція реформування та регулювання правовідносин на землю як невід'ємної частини державної соціально-економічної політики, та забезпечення умов для ефективного використання землі на місцевому рівні об'єднаних громад. Прозора і зрозуміла система управління землею створить умови для інвесторів і дозволить самостійно на рівні громади приймати рішення щодо залучення інвесторів, цільового призначення та використання земельної ділянки.

Література.

- Зміна системи управління земельними ресурсами залучить інвестиції та сприятиме розвитку спроможних територіальних громад / Децентралізація влади, 22 вересня 2015. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/548>.
- Проект Закону про деякі заходи щодо посилення ролі територіальних громад в управлінні земельними ресурсами: від 02.12.2014 № 1159 – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52596.
- Розподіл землі – територіальним громадам / Стара провінція, 01 жовтня 2015 – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://provinciya.net.ua/news/456-rozpodil-zeml-teritorialnim-gromadam.html>.
- Моніторинг ЗМІ щодо реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади від 22.09.2015 № 91 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://auc.org.ua/sites/default/files/daydzhest_91__22.09.15.doc.

5. Моніторинг ЗМІ щодо реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади від 22.09.2015 № 91 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://auc.org.ua/sites/default/files/daydzhest_91__22.09.15.doc.

6. Децентралізація. Повноваження органів місцевого самоврядування в об'єднаних громадах [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/images/article/original/000045/45673/chomu-potribna-detsentralizatsiya.doc>.

7. Об'єднання громад – єдиний шлях до розширення можливостей їхнього розвитку / Децентралізація влади. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1044>.

8. Зміни до Конституції України – єдиний шлях доступу об'єднаних громад до управління землею / Ukraine crisis media center, 02 грудня 2015. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://uacrisis.org/ua/38236-zmini-do-konstitutsiyi-3>.

9. Marcou, G., Wollman, H. Europe / Gerard Marcou, Hellmut Wollman // Decentralization and Local Democracy in the World : first global report by United cities and local government. – Barcelona – Spain : United cities and local government, 2011. – P. 129. – Режим доступу: http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/05_europe_en.pdf.

10. Конституція України: [Текст]: офіц. текст: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р.: станом на 1 січ. 2006 р.]. – К.: Мін-во Юстиції України, 2006. – 124 с.

11. Можливість управління громадами землею за межами поселень закладена у змінах до Конституції в частині децентралізації / Децентралізація влади, 02 грудня 2015. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1005>.

12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5245 VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 78. – Ст. 3152.

13. Держгеокадастр запроваджує практику оприлюднення 100,0 % рішень щодо розпорядження землями / Земельна спілка України, 18 грудня 2015. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zsu.org.ua/novini/goszemagentstvo-ego-organy>.

14. Урядовий портал органів виконавчої влади України [Електронний ресурс] – Режим доступу. Електронний ресурс www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248500435/

15. ЛОДА та офіс реформ підготували фінансові та земельні показники громад після об'єднання / Львівська обласна державна адміністрація, 16 вересня 2015. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://loda.gov.ua/news?id=18341>.

16. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://oblrada.dp.ua/user/files/posibnuk_z_ritan_formyvannya_ter_gromad.pdf.

Анна Мунько

аспірант кафедри економіки та регіональної економічної політики
ДРІДУ НАДУ при Президентові України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Досліджено концептуальні основи формування системи управління місцевими фінансами, яка дозволяє реалізувати засади реформи місцевого самоврядування і досягти мети фінансової децентралізації. Визначено складові побудови системи управління місцевими фінансами. Представлено структурно-логічну модель проекту модернізації існуючої системи місцевих фінансів з метою створення інноваційної системи управління нею. Запропоновано авторське бачення системи управління місцевими фінансами у вигляді змістовно-процесної моделі.

Ключові слова: місцеве самоврядування, фінансова децентралізація, система управління місцевими фінансами, концептуальні засади.

Hanna Munko

PhD student of the economy and regional policy department of Dnipropetrovsk regional
institute of public administration, National academy for public administration
under the President of Ukraine

CONCEPTUAL BASES OF FORMATION OF LOCAL FINANCES MANAGEMENT SYSTEM IN UKRAINE IN THE COTEXT OF DECENTRALIZATION

Problem setting. Effective management of local financial resources should be considered as a complete system related tools. These tools should run consecutively, simultaneously, continuously and create added value financial resources at each «point of growth». This actualizes the need for a conceptualization of local finances management system of in the context of structural changes in self-local government in Ukraine. There is a need to build structural models to develop measures for its system implementation.

Recent research and publications analysis. Most of scientific research about local finance management system is concentrated in 2000 - 2009. Since earlier studies of O.Vasylyk, D. Bazilevich and ending with substantive scientific achievements of O. Kravchenko, O. Kirilenko, O. Suntsova, V. Fedosov, S. Yuriy and others who viewed the local finance in general, not individual aspects. But existing theoretical and methodological foundation of local finances management do not allows to fully disclose the role and capacity of local governments to develop their own financial resources in the context of decentralization.

Paper objective is to research the conceptual foundations of local finance management system, which allows principles of local government reform, fiscal decentralization to reach the goal and become the basis for the creation of financial institution of regions management.

Paper main body. The conceptual bases of formation of local finance management system are researched. This system allows to implement the principles of local government reform and achieve the goal of financial decentralization.

The parts of building of local finance management system are determined. There are mission, the purpose of management system creating, objectives, strategy and policy, management level, objects and subjects of management, functions, principles, elements of management mechanism, administration and evaluation methods, instruments of impact on development of financial resources, approaches and expected results. Structural and logical model of modernization of the existing local finance system in order to create innovative management systems of it is presented. Author's vision of local finances management system in the form of content-process model is proposed. Particular attention should be paid to innovative methods in local government management practices, including the creation of flexible scales tax, "portfolio management" of municipal assets, grants and voucher programs, municipal programs to improve local finances management, others.

Conclusions of the research. Conceptual bases of creation of local finances management system include a set of basic methods and tools of management influence of local governments on the object of the system - directly on the the system of local finance. New mechanisms can be mounted in the local finances management system for its improvement in the future.

Keywords: self-local government, financial decentralization, local finances management system, conceptual framework.

Анна Мунько

аспірант кафедри економіки та регіональної економічної політики
ДРИГУ НАГУ при Президенте України

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПОСТРОЕНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМИ ФИНАНСАМИ В УКРАИНЕ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Исследованы концептуальные основы формирования системы управления местными финансами, которая позволяет реализовать принципы реформы местного самоуправления и достичь цели финансовой децентрализации. Определены составляющие построения системы управления местными финансами. Представлена структурно-логическая модель проекта модернизации существующей системы местных финансов с целью создания инновационной системы управления ею. Предложено авторское видение системы управления местными финансами в виде содержательно-процессной модели.

Ключевые слова: местное самоуправление, финансовая децентрализация, система управления местными финансами, концептуальные основы.

© Мунько А. Ю., 2016.

➤ Реформування місцевого самоврядування на інституційному, законодавчому і галузевому рівні спрямовується на розвиток муніципальної економіки регіонів. Воно здійснюється шляхом внесення змін до економічної бюджетної, податкової, земельної, соціальної та інших видів політик регіонального розвитку, оптимізації адміністративно-територіального устрою та структурної модернізації, що напряду впливають на зміни в економічних системах регіонів та зумовлюють відповідні зміни в системі управління місцевими фінансами.

Ефективне управління місцевими фінансовими ресурсами повинно розглядатись як цілісна система взаємопов'язаних інструментів, котрі працюють послідовно, синхронно, безперервно та створюють додаткову вартість фінансових ресурсів в кожній точці зростання.

Вищезазначене актуалізує необхідність концептуалізації системи управління місцевими фінансами у контексті структурних змін у місцевому самоврядуванні, визначення структурних моделей розробки заходів з її запровадження.

➤ Вивчення наукових розробок щодо питання управління місцевими фінансами показує, що основна кількість теоретичних напрацювань зосереджена у період 2000 – 2009 рр. Починаючи з більш ранніх досліджень О. Василика, Д. Базилевича та закінчуючи предметними науковими надбаннями О. Кравченка, О. Кириленка, О. Сунцової, В. Федосова, С. Юрія та інших, які розглядали місцеві фінанси загалом, а не лише окремі аспекти.

Відзначаючи цінність результатів вивчених наукових досліджень для теорії й практики управління місцевими фінансами слід зауважити, що теоретико-методичні засади управління формуванням місцевих фінансів в умовах фінансової децентралізації, які мають надзвичайну актуальність для створення системи управління ними з боку органів місцевого самоврядування, залишаються не до кінця вивченими і реалізованими.

Про недостатність існуючих напрацювань для забезпечення якісного управління фінансовими ресурсами регіонів та досягнення стану їх саморозвитку та самовідновлення в умовах децентралізації свідчить:

- концентрація уваги на місцевих бюджетах і їх фактичне отождолення з поняттям «місцеві фінанси»;
- зосередження на питаннях казначейського управління та контролю за використанням коштів місцевих бюджетів, на що органи місцевого самоврядування мають мінімальний вплив;
- виокремлення із усього обсягу муніципальних активів лише підприємств житлово-комунального господарства як основи створення місцевих фінансових ресурсів;
- нівелювання усіх складових муніципальних активів, що не дозволяє повністю задіяти фінансовий потенціал території;
- надання абсолютної переваги заходам фіскального характеру;
- низька питома вага застосування механізмів муніципально-приватного партнерства;
- акцент на удосконаленні системи міжбюджетних відносин і незначна увага альтернативним джерелам збільшення і створення фінансових ресурсів.

Вищеперераховані аспекти призводять до того, що існуюче теоретико-методичне підґрунтя управління місцевими фінансами не дозволяє повною мірою розкрити роль та можливості органів місцевого самоврядування щодо розвитку власних фінансових ресурсів, що є головною умовою для процесів децентралізації.

➤ Метою статті є дослідження концептуальних основ побудови системи управління місцевими фінансами, яка дозволяє реалізувати засади реформи місцевого самоврядування, досягти мети фінансової децентралізації і стати підґрунтям створення фінансового інституту управління регіонами.

➤ Система як загальнонаукове поняття – це сукупність взаємопов'язаних і розміщених у належному порядку елементів цілісного утворення. Кожній системі притаманні такі властивості: цілісність, упорядкованість, стійкість, саморух та загальна мета [1]. Енциклопедія державного управління трактує поняття системи як «сукупність елементів, що характеризується структурою, зв'язками та функціями, які забезпечують її цілеспрямований розвиток як цілого» [4, с. 561].

В енциклопедії державного управління категорія «управління» визначається як «діяння, яке призводить до змін стану якогось об'єкта; вплив на об'єкт, систему, процес тощо з метою збереження їх сталості або переведення з одного стану в інший відповідно до встановленої мети». В управлінні виокремлюють об'єкт (підсистема, що керується) і суб'єкт (підсистема управління), які в сукупності складають систему. Об'єкт управління сприймає діяння (суспільна праця та виробництво; технічні засоби: машини, агрегати, споруди; тварини і рослини; поведінка окремих людей та груп). Суб'єкт управління реалізує управлінські діяння на підставі прийняття управлінських рішень (органи влади та управління різного рівня, окремі посадові особи, колективні органи прийняття рішень) [3, с. 675].

Метою управління на рівні місцевого самоврядування є самостійне або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішення питань місцевого значення територіальною громадою [3, с. 676]. При цьому питання місцевого значення є визначальними для виділення об'єктних напрямів та видів діяльності органів місцевого самоврядування [5, с. 13].

Управління фінансами є складовою загальної системи управління соціально-економічними процесами в суспільстві [2, с. 32].

Очевидно, що зміст, систематизація і технології реалізації нових фінансових повноважень органів місцевого самоврядування і завдань з врахуванням чинників впливу повинні бути чітко пред'явлені в інституційно-змістовому полі управління як взаємопов'язана, взаємообумовлена і взаємодоповнююча діяльність, об'єднана в окрему підсистему, що створює умови їх належного здійснення і потребує виділення на регіональному рівні системи управління місцевими фінансами.

Із урахуванням вищезазначеного концептуальні основи побудови системи управління місцевими фінансами передбачають такі основні складові: місія, мета створення системи управління, цілі, стратегія та політика, рівні управління, об'єкти і суб'єкти управління, завдання, функції, принципи, складові механізми управління, методи управління та оцінювання стану і

рівня розвитку, інструменти впливу на стан і розвиток фінансових ресурсів, підходи та очікувані результати.

Особливу увагу пропонується приділити інноваційним для управління в системі місцевого самоврядування методам, у тому числі створенню гнучких шкал оподаткування, «портфельному управлінню активами», грантовим і ваучерним програмам, муніципальним програмам підвищення ефективності управління місцевими фінансами та іншим.

Спираючись на концептуальні основи створення системи управління місцевими фінансами, розроблено «дорожню карту» трансформаційних заходів в системі, яка буде основою створення інтеграційних процесів управління цілісними комплексами фінансового потенціалу регіону. У ній будуть обґрунтовуватись рішення щодо розвитку фінансового потенціалу і ресурсів регіону із урахуванням максимальної сукупності факторів впливу.

На рис. 1 наведена структурно-логічна модель проекту модернізації існуючої системи місцевих фінансів з метою створення інноваційної системи управління нею.

Особливістю розробленої моделі проекту є можливість одночасного і паралельного здійснення усіх її блоків з огляду на основні детермінанти управління місцевими фінансами і співпрацю проектних команд. Узагальнення результатів діяльності за виокремленими блоками створює підґрунтя побудови і реалізації змістово-процесної моделі системи управління, у якій безпосередньо будуть розроблятися і реалізовуватися управлінські рішення. Для її послідовної та логічної реалізації необхідно здійснити й модернізацію системи органів управління нею. Авторське бачення системи управління місцевими фінансами наведено у вигляді її змістово-процесної моделі на рис. 2.

У моделях враховані базові аспекти управління місцевими фінансами, які є характерними для переважної більшості територій. Вони можуть доповнюватись та розширюватись із огляду на структуру і характеристики фінансового потенціалу кожного регіону та специфіку діяльності ОМС.

У наведеній системі управління місцевими фінансами (рис. 2) виокремлено 9 функціональних блоків, в межах яких реалізуються характерні заходи управлінського впливу. У їх складі: законодавче регулювання; прогнозування та планування; доходи, видатки та фондування; управління муніципальними активами; муніципально-приватного партнерства; надання послуг; контролю і аудиту; звітування; коригування управлінських рішень на вироблення нових напрямів розвитку.

Блок «Законодавче регулювання» є фундаментом системи. Чинні закони, підзаконні та інші нормативно-правові акти – це вхідні дані в систему управління місцевими фінансами. Закони створюють правову платформу, на основі якої і будуються структурні схеми, форми, технології, механізми, методи та інструменти управління. Виходячи із законодавчої бази формуються інші блоки системи. Чіткої послідовності реалізації заходів того чи іншого блоку немає, оскільки всі процеси відбуваються одночасно та синхронно.

Блок «Прогнозування та планування» містить роботу органів місцевого самоврядування з бюджетними показниками та індикаторами соціально-економічного

становища території. Першочерговими є процеси прогнозування та стратегічного планування. Їх основними інструментами виступають: політики регіонального розвитку, державні й регіональні стратегії розвитку, а також просторові програми (генеральні плани).

Категорії блоку «Доходи, видатки та фондування» є значно ширшими за поняття бюджетного плану та тісно пов'язані з усіма іншими процесами в системі управління місцевими фінансами. Формування доходів та видатків здійснюється в рамках норм Бюджетного та Податкового кодексів України. Іншою підсистемою в блоці виведено мережу фондів розвитку, без яких не можуть бути створені дієві заходи розвитку.

Одним із найбільших блоків системи управління місцевими фінансами є «Управління муніципальними активами», який є одночасно і найпотужнішою точкою зростання місцевого ресурсного потенціалу, на який органи місцевого самоврядування мають прямий управлінський вплив. Істотно, що муніципальне майно і повинно розглядатись як одне із основних джерел доходів місцевих бюджетів: як одноразова вигода – продаж надлишків майна або постійний прибуток – оренда землі чи приміщень, використання комунальної власності на комерційній основі та муніципально-приватного партнерства.

Логічно, що з підвищенням ефективності управління комунальними активами тісно пов'язані заходи блоку «Муніципально-приватне партнерство».

Блок «Надання послуг» залежить від результатів діяльності усіх інших блоків системи. «Контроль, аудит та звітування» – це блоки з наскрізними зв'язками, оскільки вони призначені здійснювати ефективний контроль за процесами, що реалізуються в системі повної звітності за їх наслідками.

Результуючим блоком, який по суті є виходом системи управління місцевими фінансами та надає нові вхідні дані в стартовий (базовий) блок «Законодавче регулювання», є блок «Корегування управлінських рішень та вироблення нових напрямків розвитку». Нові напрями розвитку, як правило, трансформуються в нові закони, підзаконні акти та рішення місцевих рад. Спираючись на нові легітимні основи, система управління місцевими фінансами буде динамічно розвиватись і оновлюватись, починаючи нові управлінські цикли.

Особливістю системи управління місцевими фінансами, що пропонується, є її побудова на основі врахування і визначення «точок зростання», концентруючи увагу на яких, органи місцевого самоврядування можуть нарощувати власні фінансові ресурси, застосовуючи різні комбінації методів та інструментів. У запропонованій системі визначено 5 базових «точок зростання», які позначені на рис. 2 як Т1, Т2, Т3, Т4 та Т5.

Т1 знаходиться в процесах прогнозування та планування, коли ОМС приймають рішення щодо формування, розподілу та майбутнього використання наявних фінансових ресурсів муніципалітету, спрямовуючи їх на нарощування, саморозвиток та самовідновлення.

Т2 розглядається як найпотужніша в системі управління місцевими фінансами, оскільки муніципальні підприємства, нерухоме майно та фінансові активи – це той ресурсний потенціал, на який ОМС мають прямий вплив та найширше коло повноважень щодо управління цими активами.

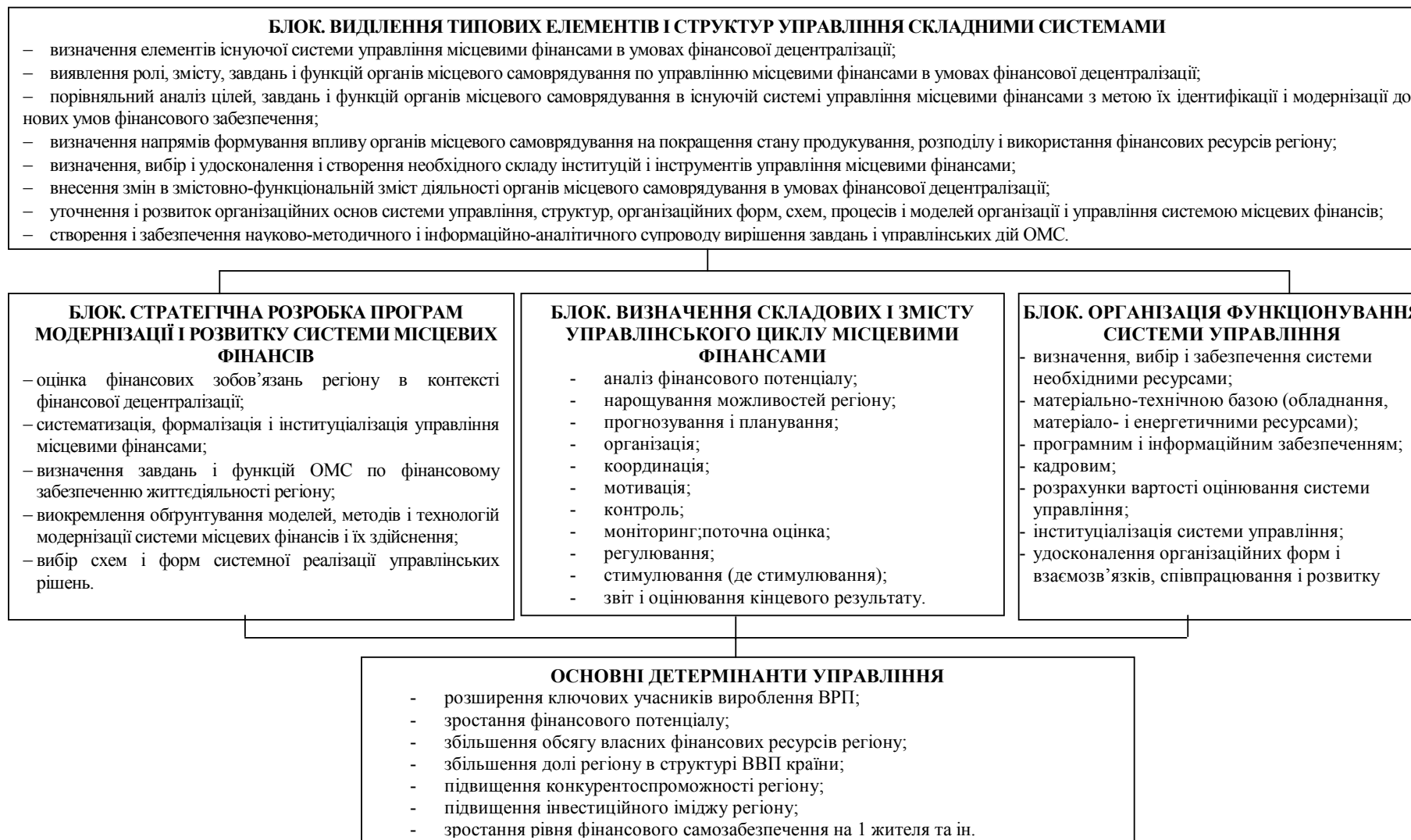


Рис. 1. Структурно-логічна модель проекту модернізації системи управління місцевими фінансами
Прим.: розроблено автором

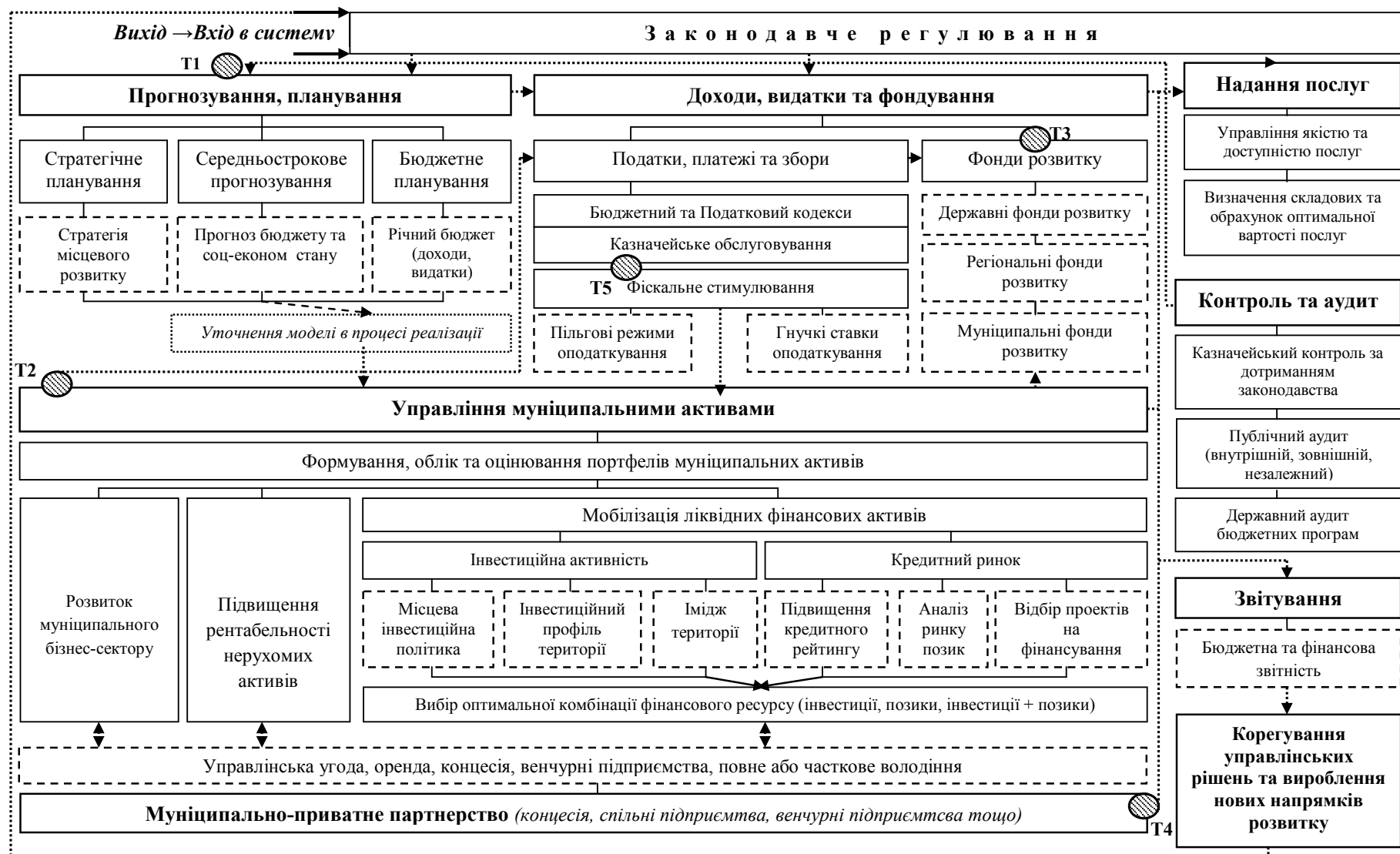


Рис. 2. Змістово-процесна модель системи управління місцевими фінансами
Прим.: розроблено автором

Т3 акумулюється в фондах розвитку, створюють умови їх відповідності передовим світовим тенденціям фінансування видатків розвитку муніципалітету.

Т4 зосереджена на розвитку муніципального приватного партнерства. ОМС мають у своєму розпорядженні широкий спектр муніципальних активів, до управління якими вони можуть залучати приватний сектор з метою підвищення їх рентабельності та прибутковості.

Т5 лежить у площині фіскального стимулювання, де від рішень ОМС залежить інтенсивність стимулів до інноваційного розвитку місцевого підприємницького сектору, у тому числі й муніципального.

Визначені складові системи управління місцевими фінансами презентують її як сукупність законодавчих, функціональних, нормативних, структурних елементів, пов'язаних тісними зв'язками та взаємовідносинами, спрямованими на фінансове забезпечення регіону.

У систему управління місцевими фінансами, яка містить набір базових методів та інструментів управлінського впливу органів місцевого самоврядування на об'єкт цієї системи – безпосередньо систему місцевих фінансів, у подальшому можна умонтовувати нові механізми удосконалення системи управління. Переважна більшість таких механізмів будуватиметься на її базових елементах.

Література.

1. Базилевич В. Д. Державні фінанси : навч. посіб. / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик – К. : Атака, 2002. – 368 с.
2. Дадашев А. З. Финансовая система России : учеб. пособ. / А. З. Дадашев, Д. Г. Черник. – М. : Инфра-М. – 2007. – 248 с.
3. Том 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князєв (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.
4. Том 4: Галузеве управління / наук.-ред. колегія : М.М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін. - Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – 2011. – 648 с.
5. Шумляєва І. Д. Становлення та розвиток інституту територіальної громади в Україні: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... к. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Шумляєва І. Д. – Дніпропетровськ, 2011. – 20 с.

Ольга Назар

аспірант кафедри європейської інтеграції ОРІДУ НАДУ при Президентові України

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИНИ БЮДЖЕТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В статті здійснено аналіз методологічних засад планування видаткової частини бюджетів місцевого самоврядування в Україні, виявлені основні проблеми при здійсненні цього процесу, розроблені пропозиції щодо вдосконалення його інституційного забезпечення.

Ключові слова: міське самоврядування, видатки, витрати, бюджет, норматив, фінансова забезпеченість, планування.

Ol'ha Nazar

PhD student of the European Integration Department of Odessa Regional Institute of Public Administration the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

METHODOLOGICAL BASES OF PLANNING THE EXPENDITURE PART OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BUDGETS

Problem setting. There are constant changes in the financial and budgeting legislation in our country lately. This changes call to new challenges that are before financial authorities, local authorities when they plan budget expenditures. When planning the budget expenditures should be made not only in the cost analysis of the needs of budget institutions, but also analyze the effectiveness and efficiency of budget funds which was received.

Recent research and publications analysis. Study on planning of local budget expenditure engaged many scientists, but today it remains open and requires further study.

The paper objective is the study and analysis of existing methods of calculating targets the expenditure part of local budgets.

The paper main body. The main objectives of fiscal decentralization reforms in Ukraine can be defined to ensure financial self-sufficiency, empowerment of local authorities and budgetary establish direct relations with the state budget.

In such circumstances, local budget expenditures play a leading role in providing financial socio - economic needs of society. Budget expenditures - funds to implement the programs and measures stipulated budget.

As a result of the adoption of legislative acts budget expenditure as an objective economic concepts become concrete material forms, including budget financing, budget investments, government transfers, budget credits, budgetary reserves. It is this unity provided the theoretical foundations and practice of spending.

Plan expenditure budget begins responsible officials of local governments from determining the total demand for funds in one or another institution, based on their number of personnel, population etc. Attention is focused on the viability of institutions and their organizational structure.

Under these conditions, the budget does not allow to find out how were used budget, what was obtained and which objectives were achieved.

Solve this problems could be done with analysis of the effectiveness of spending by using program target planning method. The study of the feasibility and advantages of the given method take part in many scientific papers. Transition to use program target planning method of budgeting defined in the Budget Code of Ukraine. To date, some of the local budgets its decisions implemented this method of budgeting practices in their activities.

At the same time, along with program target planning method is used: normative method - standards of budget funding, a formula calculation of the budget - calculation of subsidies (education, health, etc.) and others. Balance method, which establishes a balance between revenues and local spending.

In this situation, in our opinion, the offset value of program budgeting, as well as in the event of rationality, efficiency and effectiveness prevails calculation and the average of the country.

As a result, the volume of targeted subsidies from the state budget to local budgets do not provide the minimum need of funds even to pay salaries in education and medicine. Local governments will be forced to divert their resources to ensure adequate funding delegated powers in these areas.

Financial security standards for the public sector at the local government does not meet the real needs of service users. As a result, the draft budget for 2016, as in previous years, does not provide 100% financing delegated state powers.

Conclusions of the research. Feasibility calculation and approval of social standards approved scientific work of many scientists and analysts, and journalists. However, currently these indicators are not elaborated and approved.

In the process of budget planning at an early stage to ensure transparency of formation and execution of the expenditure part of local budgets, we offer to introduce the calculation and approval of standards of social services at the stage of the formation predictive indicators of budget requests based on actual calculations responsibility of local government.

Keywords: local government, spending, budget, standard, financial independent, planning.

Ольга Назар

аспірант кафедри європейської інтеграції ОРИГУ НАГУ при Президенті України

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПЛАНИРОВАНИЯ РАСХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье осуществлен анализ методологических основ планирования расходной части бюджетов местного самоуправления в Украине, выявлены основные проблемы при осуществлении этого процесса, разработаны предложения по совершенствованию его институционального обеспечения.

Ключевые слова: местное самоуправление, расходы, бюджет, норматив, финансовая обеспеченность, планирование.

Постановка проблеми

Наша держава вступила на шлях реформ, які визначені Указом Президента України «Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». Серед них однією з головних є децентралізація, яка передбачає передачу функцій, повноважень та ресурсів місцевому самоврядуванню. Це обумовлює необхідність нових методик планування та розподілу фінансових ресурсів, а також їх використання. Останнім часом відбуваються суттєві зміни в фінансово-бюджетному законодавстві, що викликає появу нових завдань перед органами місцевого самоврядування при плануванні видаткової частини бюджету, не лише аналіз потреб у витратах бюджетних установ, а й аналіз ефективності та результативності використання бюджетних коштів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сутність видатків бюджету, які є основою фінансового забезпечення функцій центральних та місцевих органів державної влади та інструментом її впливу на соціально-економічний розвиток, досліджували Ш. Бланкарт, Б. Болдирев, Дж. Б'юкенен, А. Вагнер, Л. Дробозіна, Дж. Стігліц та інші. Питання розвитку та необхідності удосконалення системи планування місцевих бюджетів в Україні, в тому числі із урахуванням зарубіжного досвіду, знайшли відображення у працях таких вітчизняних вчених, як В. Андрущенко, С. Буковинський, С. Булгакова, А. Буряченко, О. Василик, В. Зайчикова, О. Кириленко, І. Лук'яненко, І. Луніна, І. Лютий, В. Опарін, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій, Чернявського О., Юрія С., Омелянович Л. та ін.

Мета

Здійснити аналізі існуючих методик розрахунку планових показників видаткової частини бюджетів місцевого самоврядування та розробити пропозиції щодо їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу

Головними завданнями фінансової децентралізації в Україні є забезпечення фінансової самодостатності, розширення повноважень місцевої влади та встановлення прямих бюджетних відносин з державним бюджетом. В таких умовах, видатки місцевих бюджетів відіграють провідну роль у фінансовому забезпеченні соціально-економічних потреб суспільства.

Бюджетним Кодексом України поняття «видатки бюджету» визначаються як кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом [2]. Поняття «видатки» у кодексі розкривається за допомогою витрат, а витрати – за допомогою видатків, зокрема підкреслюється, що витрати бюджету – видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів. На перший погляд, видатки і витрати характеризують одні

й ті самі процеси. Однак насправді між видатками й витратами є суттєві відмінності [3].

Так, термін «видатки» використовується для найменування тих розподільних відносин, які пов'язані з використанням централізованого грошового фонду. Суб'єкт відносин виділяє видатки (видає гроші зі свого фонду) для їхнього подальшого використання без одночасного отримання еквівалентної вартості товарів чи послуг.

На відміну від видатків бюджету, витрати здійснюються відповідними суб'єктами на стадії обміну, характеризуються двостороннім рухом вартостей, тобто обмінюються на необхідний еквівалент вартості товарів чи послуг. Крім цього, витрати є елементом формування собівартості продукції і послуг, що виділяються і реалізуються розпорядниками бюджетних коштів. Тому проведення витрат виходить за межі сфери бюджетних відносин і стосується кінцевого використання бюджетних ресурсів. Отже, видатки бюджету за певних умов перетворюються на витрати (виплата зарплати, оплата вартості товарно-матеріальних цінностей, комунальних послуг тощо). Однак окремі видатки можуть не набувати форм витрат, а виділені бюджетні кошти продовжуватимуть свій рух (виплата стипендій, соціальної допомоги, погашення позик тощо) [3, с. 43-48].

Розподільні процеси, пов'язані з видатками бюджетів, характеризуються різноманітністю та взаємозв'язком. Вони охоплюють відносини з приводу розподілу і використання коштів бюджетного фонду держави і відображають напрями розподілу бюджетних ресурсів держави. В основі такого розподілу лежать функції держави, їх обсяг і характер, визначені Конституцією України. Причому є тісний діалектичний взаємозв'язок між видатками бюджетів і функціями держави, який полягає у тому, що збільшення функцій зумовлює збільшення видатків, і навпаки. Функції є визначальним чинником, який впливає на обсяги видатків бюджетів та їх розподіл і використання, адже без достатнього рівня бюджетних ресурсів такі функції якісно виконати неможливо. Тому в теорії і на практиці під час складання бюджету, визначення його параметрів держава зобов'язана виходити не з обсягів доходів, а з потреби у видатках. Це підтверджується світовим історичним досвідом та фінансовою наукою [4, с. 176].

У результаті прийняття законодавчих актів видатки бюджетів як об'єктивне економічне поняття набувають конкретних матеріальних форм, зокрема кошторисного фінансування, бюджетних інвестицій, державних трансфертів, бюджетних кредитів, бюджетних резервів. Саме цим забезпечується єдність теоретичних основ і практики організації видатків бюджетів.

Формування і розподіл видатків починається на стадії планування. Планування видатків місцевих бюджетів здійснюється відповідно до бюджетної класифікації групування видатків і доходів по галузях та видах витрат. Даний механізм дозволяє забезпечити контроль за цільовим використанням бюджетних коштів – проведення фінансування лише за статтями видатків і на ті цілі, які передбачені кошторисом бюджетних установ.

Витрати місцевого бюджету визначаються відповідно до чинного законодавства із врахуванням наявних фінансових ресурсів та спрямовуються в першу чергу на фінансування захищених статей видатків – видатків на заробітну плату, оплату комунальних послуг, харчування та інших першочергових завдань.

Нормування витрат бюджету проводиться як за натуральними – матеріальними, так і за грошовими нормами. Натуральні, або матеріальні, норми відображають обсяги витрат матеріалів, палива, електроенергії, продуктів харчування, води і т. ін. на плановану одиницю у натуральному виразі. Наприклад, витрати умовного палива (вугілля, газ, торф, дрова) на кубометр будівлі або денна кількість продуктів харчування на одну дитину в дитячих садках чи хворого у лікувальних закладах.

Грошові норми визначають обсяг коштів, необхідних на харчування дітей та хворих з розрахунку на день, на паливо, електроенергію, воду і т. ін. Нині грошові норми є суто розрахунковими, бо постійне підвищення цін веде до неможливості їх прямого застосування, а тому вони виступають узагальненим показником для складання кошторису витрат.

Практично всі витрати бюджету формуються відповідним чином. Так, за заробітною платою виплати формуються: по лікарнях з огляду на кількість ліжко-днів і відділень та специфіку останніх. Так само визначається кількість лікарів середнього і молодшого медперсоналу, при цьому враховується стаж їх роботи. По школах – виходячи із класів-комплектів і кількості учнів, розраховують кількість навчальних ставок на вчителя, а під них встановлюється завантаженість на вчителя. Аналогічний порядок і по інших установах: або розрахунково, або за типовими штатами. Усі норми діяльності є однаковими в усіх установах. Наприклад, одна прибиральниця на 400 квадратних метрів площі, яку необхідно прибирати [11, с. 26].

В умовах катастрофічного дефіциту фінансових ресурсів мова йде лише про виживання територій, а не про їх розвиток. Більш самодостатні місцеві ради, на території яких розвинута економічна діяльність, мають більше ресурсів і можуть забезпечити як самі необхідні витрати, так і спрямовувати кошти на розвиток території, але таких, на жаль, меншість. Ті місцеві ради, у яких прибуткова база не достатня – потребують допомоги держава, і таких більшість.

Особливо важливого значення набуває жорсткий режим економії у витрачанні бюджетних коштів на господарські потреби, поточний і капітальний ремонт, придбання обладнання.

Матеріальною основою видатків бюджету є сума грошових коштів, які надійшли у вигляді податків та зборів, державних субвенцій та дотацій та спрямовуються уповноваженими органами місцевого самоврядування на фінансування бюджетних установ відповідної території, благоустрою та інших місцевих потреб.

Для забезпечення управління процесами розподілу і використання бюджетних коштів видатки бюджету систематизують і групують за певними економічними ознаками залежно від галузевого та організаційного спрямування, від рівня управління.

Видатки бюджетів безпосередньо пов'язані з доходами. З одного боку, обсяг видатків обмежується бюджетними надходженнями, тобто доходами, які визначаються економічними можливостями держави. З іншого боку, видатки можуть впливати на доходи, сприяючи розвитку виробництва, науково-технічному прогресу тощо [4, с. 176].

В Україні основними нормативно-правовими актами, які регулюють планування видатків є:

- Бюджетний кодекс України;
- Закон України «Про Державний бюджет на відповідний рік»;
- постанова КМ України від 28.02.2002р. № 228 «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ»;
- наказ Мінфіну від 28.02.2002 № 57 «Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету»;
- наказ Мінфіну від 12.03.2012 № 333 «Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету»;
- наказ Мінфіну від 29.12.2002 № 1098 «Про паспорти бюджетних програм».

Безпосереднє фінансування видатків відбувається на основі складеного та затвердженого кошторису тієї чи іншої установи, який, в свою чергу повинен відповідати затвердженому розпису доходів та видатків відповідного місцевого бюджету.

Розпис видатків місцевого бюджету затверджується на 1 бюджетний рік (1 січня – 31 грудня). Крім того, Бюджетним кодексом України також передбачено складання прогнозних показників на наступні 2 роки, які слідує за плановим. Слід відзначити, що ці показники прогнозні та з легкістю змінюються під політику уряду та макроекономічні показники потрібного року. Том, говорити про ефективність і дієвість планування прогнозних показників на наступні два роки поки зарано, вони мають, радше, формальний характер.

Процес планування починається з розроблення та надання Міністерством фінансів України через його територіальні органи інформації щодо особливостей складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період. Ця інформація, як правило, включає в себе прогнозний рівень мінімальної заробітної плати, прожитковий мінімум, прогнозований рівень інфляції, вказівки щодо використання енергоносіїв та ін. основні показники, які будуть впливати на формування місцевих бюджетів.

Відповідальні виконавці за планування бюджету, як правило, головні бухгалтери або економісти місцевих рад в термін, встановлений місцевими фінансовими органами, подають матеріали за встановленими формами. До зазначених матеріалів обов'язково додаються узагальнені пропозиції щодо потреби в коштах у розрізі кодів економічної класифікації видатків по загальному та спеціальному фондах місцевого бюджету.

Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують своєчасність, достовірність та зміст поданих місцевим фінансовим органам бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проекту місцевого бюджету, згідно з вимогами місцевих фінансових органів.

Місцевий фінансовий орган опрацьовує та узагальнює матеріали за всіма бюджетними програмами, які надані відповідальними виконавцями, здійснює аналіз бюджетного запиту, з точки зору його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів. У разі потреби доопрацьовує їх та подає до Міністерства фінансів у визначений ним термін.

Після розгляду та затвердження проекту Закону України на відповідний рік, Міністерство фінансів України забезпечує доведення виконавчим органам відповідних місцевих рад розрахунків прогностичних обсягів міжбюджетних трансфертів, методики їх визначення, організаційно-методологічних вимог та інших показників щодо складання проектів місцевих бюджетів.

Міжбюджетні трансферти, які надходять до місцевих бюджетів (освітня субвенція, медична субвенція, субвенції на здійснення державних програм соціального захисту, базова та реверсна дотації), розраховуються фінансовими органами та надходять до місцевих бюджетів після прийняття Закону України «Про державний бюджет» на відповідний рік.

Селищні, сільські ради при затвердженні відповідних бюджетів враховують у першочерговому порядку потребу в коштах на оплату праці працівників бюджетних установ відповідно до встановлених законодавством України умов оплати праці та розміру мінімальної заробітної плати; на проведення розрахунків за електричну та теплову енергію, водопостачання, водовідведення, природний газ та послуги зв'язку, які споживаються бюджетними установами. Ліміти споживання енергоносіїв у натуральних показниках для кожної бюджетної установи встановлюються виходячи з обсягів відповідних бюджетних асигнувань.

Обсяги надходжень до спеціального фонду для включення до бюджетного запиту визначаються на підставі розрахунків, які складаються за кожним джерелом доходів бюджету, що плануються на наступний рік. Дана інформація, отримана виконавчими органами місцевих рад, є підставою для складання проектів місцевих бюджетів і підготовки рішень про відповідні місцеві бюджети.

Таким чином, процес планування видаткової частини бюджету розпочинається відповідальними особами органів місцевого самоврядування з визначення загальної потреби в коштах на ту чи іншу установу, виходячи з їх кількості, персоналу, чисельності населення і т. ін. Увага зосереджується на забезпеченні життєдіяльності закладів та їх організаційної структури.

За таких умов бюджет не дозволяє з'ясувати, яким чином були використані бюджетні кошти, що було отримано в результаті їх використання і які цілі було досягнуто. Тобто, здійснюючи планування місцевих бюджетів у розрізі функцій, неможливо відстежити ефективність видатків, результативність розподілу фінансових ресурсів, визначити якість наданих послуг та користь, яку отримало від них населення [1].

Вирішити проблему з аналізом ефективності витрачання коштів можна за допомогою програмно-ці-

льового методу (далі – ПЦМ). Вивченню доцільності та перевагам даного методу присвячено багато наукових праць. Перехід на використання в бюджетному процесі ПЦМ визначений і в Бюджетному Кодексі України. На сьогоднішній момент певна кількість місцевих бюджетів своїми рішеннями впровадила даний метод бюджетування в практику своєї діяльності. В той же час, поряд з програмно-цільовим методом бюджетування використовуються: нормативний метод – нормативи бюджетного забезпечення, формульний розрахунок бюджету – розрахунок субвенцій (освітня, медична та ін.), дотації та ін., балансовий метод, який встановлює баланс між доходами та видатками місцевих бюджетів.

В такій ситуації, на наш погляд, нівелюється значення програмно-цільового бюджетування, оскільки у змаганнях раціональності, ефективності та результативності переважає розрахунок і середнє значення по країні. Формування бюджетних програм та аналіз їх результативності, на наш погляд, має більш формальний характер і не впливає на прийняття рішень щодо формування бюджету в подальшому. Реверсна дотація також відіграє свою вирішальну роль. Показники усереднюються, продовжується фінансування кількості установ, а не фінансування наданих послуг. Програми розвитку, в першу чергу, економічного розвитку депресивних регіонів, в відсутні.

Як наслідок, обсяги цільових субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам не забезпечують мінімальну потребу в коштах навіть на виплату зарплати у сфері освіти та медицини. Органи місцевого самоврядування змушені відволікати власні ресурси для забезпечення належного фінансування делегованих повноважень у цих сферах. Фінансові нормативи забезпеченості за галузями бюджетної сфери на рівні місцевого самоврядування не відповідають реальним потребам споживачів послуг. В результаті проект держбюджету на 2016 рік, як і в попередні роки, не забезпечує 100% фінансування делегованих державою повноважень [10].

Причина банальна: профільні міністерства не виконали вимоги пункту 10 прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу. Уряд повинен був до 1 березня 2015 року затвердити державні соціальні стандарти і нормативи в описовому та вартісному вигляді за кожним делегованим повноваженням [10].

✎ **Висновки.** Доцільність розрахунку та затвердження державних соціальних стандартів підтверджено науковими працями багатьох вчених, а також аналітиків. Тим не менш на сьогоднішньому етапі даних показників не розроблено та не затверджено.

В процесі планування бюджету на початковому етапі, для забезпечення прозорості процедур формування та виконання видаткової частини місцевих бюджетів, пропонуємо ввести розрахунок та затвердження системи стандартів соціальних послуг на етапі складання прогностичних показників до формування бюджетних запитів на основі реальних розрахунків відповідальних осіб місцевого самоврядування. За допомогою програмно-цільового методу провести аналіз ефективності даних стандартів і вже потім розпочинати стандартну процедуру планування бюджету.

Література.

1. Боронос В. Г., Остріщенко Ю. В. Сучасні реалії планування та виконання видаткової частини місцевих

бюджетів [Електронний ресурс] / Боронос В. Г., Остріщенко Ю. В. / Mechanism of Economic Regulation, 2014, No 1. – Режим доступу: <http://studentam.net.ua/content/view/3278/86/>.

2. Бюджетний Кодекс України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51, ст.572 зі змінами. [Електронний ресурс] – Режим дотупу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

3. Дехтяр Н. Методологічні аспекти встановлення взаємозв'язку державних видатків та економічного розвитку: вітчизняний і зарубіжний досвід [Текст] / Н. Дехтяр, О. Дейнека // Вісник Національного банку України. – 2014. – № 3. – С. 43–48.

4. Кохан Ірина. Бюджетне фінансування як інструмент реалізації стратегії соціально-економічного розвитку держави [Текст] / Ірина В. Кохан // Актуальні проблеми економіки. – 2013. – № 9. – С. 176–181.

5. Наказ Мініну від 12.03.2012 № 333 «Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету»; [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua>.

6. Наказ Мініну від 28.02.2002 № 57 «Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету»; [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua>.

7. Наказ Мініну від 29.12.2002 № 1098 «Про паспорти бюджетних програм»; [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua>.

8. Постанова КМ України від 28.02.2002 р. № 228 «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ»; [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua>.

9. Пріоритети реформування та напрями перспективного розвитку міжбюджетних відносин в умовах бюджетної децентралізації в Україні. – К.: НІСД, 2015. – 80 с.

10. Слобожан О. Бюджет – 2016. Тут похована децентралізація. Економічна правда. – 16 грудня 2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.egravda.com.ua/columns/2015/12/16/572561/>.

11. Стоян В. Видатки місцевих бюджетів. Проблемні питання обслуговування [Текст] / В. Стоян, В. Савчин // Казна України. – 2011. – № 4. – С. 24–27.

Шановні автори!

При підготовці матеріалів для публікації у фахових періодичних виданнях Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України редакційна колегія і видавництво просять Вас дотримуватися таких вимог:

матеріали подавати українською мовою, якісно вичитаними;
текст наукової статті подається з анотацією та ключовими словами українською та російською мовами;
анотація має складати 8-10 рядків (4-6 речень), де чітко сформульована головна ідея статті та стисло обґрунтована її актуальність;

окремо подається скорочений варіант (розширена анотація) наукової статті англійською мовою. Текст має містити: постановку проблеми і актуальність; мету статті, її завдання; стисле викладення сутності дослідження; висновки та кінцеві результати. Обсяг англійського варіанта статті повинен становити дві сторінки (до 4000 знаків);

назва статті, прізвище, ім'я та по батькові, відомості про авторів також дублюються російською та англійською мовами;

у довідці про авторів вказувати прізвище, ім'я та по батькові (повністю, у називному відмінку), науковий ступінь, вчене звання, посаду, адресу, телефон та інші засоби зв'язку; іноземні автори вказують також назву країни; обсяг статті, у тому числі зі списком використаної літератури, таблицями, схемами тощо, не повинен перевищувати 0,5 авторського аркуша, тобто 20 тисяч знаків з проміжками (12 стор. формату А4):

текст має бути набраний шрифтом Times New Roman 12 кеглем через 2 інтервали, верхнє і нижнє поле - 2 см, ліве - 2,5 см, праве - 1,5 см;

в тексті статті посилання на використану літературу наводяться в квадратних дужках;

в кінці матеріалу обов'язковим є наведення літературних джерел та їх оформлення відповідно до вимог ВАК України, ГОСТ 7.1-84, ГОСТ 7.1.2-9-3, ДСТУ 3582-97:

список літератури має містити лише джерела, на які є посилання в тексті;

кількість згаданих джерел, на які є посилання у тексті, повинна відповідати кількості джерел, зазначених у списку літератури;

матеріали мають бути:

набрані на комп'ютері (редактор Microsoft Office Word), записані на електронний носій, причому графіки, таблиці, схеми тощо подаються окремими файлами і вміщуються також у тексті матеріалів;

електронний носій та надрукований в одному примірнику текст (оформлений за вказаними вимогами) подаються у видавництво за 2 місяці до початку виходу друкованого видання в світ; диск та тексти не повертаються; якщо є розходження між електронним і паперовим варіантами, перевага надається паперовому;

редакційна колегія та видавництво мають право редагувати та скорочувати матеріали;

відповідальність за зміст поданого матеріалу несуть автори;

матеріали мають подаватися з рецензіями фахівців та рекомендаціями кафедри до друку; підпис рецензента повинен бути завіреним у встановленому порядку;

всі автори мають завізувати матеріал власноручним підписом;

відповідно до постанови Президії ВАК України від 15.01.2003 № 7-05/1 "Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України" зміст наукових статей, що приймаються до друку в фахових виданнях, повинен містити такі складові:

1) постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;

2) аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор;

3) виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття;

4) формулювання цілей статті (постановка завдання);

5) виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;

6) висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Примітка

Відповідно до наказу № 36 від 10.06.04 р. встановлено такий порядок надання видавничих послуг, пов'язаних з опублікуванням наукових праць у періодичних наукових виданнях ОРІДУ НАДУ при Президентові України:

1. Для науково-педагогічних і наукових працівників, інших фахівців Інституту, які мають науковий ступінь або вчене звання, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, що обіймають посади I-IV категорій, фахівців інших органів, установ, організацій, які подали матеріали для опублікування за замовленням Інституту, публікації здійснювати в установленому порядку за кошти закладу.

2. Встановлено квоту з безоплатного надання видавничих послуг протягом терміну навчання:

для аспірантів, які навчаються за державним замовленням, - 3 статті;

для докторантів, які готуються за державним замовленням, - до 20 статей.

Іншим авторам, які подають матеріали до публікації у видавництва НАДУ, надаються видавничі послуги згідно з наказом «Про платні послуги».

Dear authors!

Preparing publication in professional journals of Odessa Regional Institute for Public Administration, NAPA under the President of Ukraine, Editorial Board and Publishing Office ask you to follow these requirements:

- the materials are submitted in Ukrainian in proofread quality;
- the text of the article is submitted with the abstract and key words in Russian and Ukrainian;
- the abstract should form 8-10 lines (4-6 sentences), which clearly formulate the main idea of the article and briefly prove its relevance;

- a shortened version (extended annotation) of the article in English is submitted separately. The text should include: problem and relevance; the aim of the article, its tasks; summary of the nature of the study; findings and outcomes. The size of the English version of the article should be two pages (up to 4,000 printed characters);

- title, surname, name and patronymic, information about the authors are also duplicated in Russian and English;
- in authors' reference the surname, name and patronymic (in full, in the nominative case), scientific degree, academic affiliation, position, address, telephone and other means of communication are indicated; foreign authors should also point their country name;

- the size of the article, including the list of references, tables, diagrams, etc., should not exceed 0.5 copyright sheet, i.e. 20,000 printed characters with spaces (12 p. A4):

- the text should be typed with Times New Roman font size 12 in 2 intervals, upper and lower margins - 2 cm, left - 2.5 cm, right - 1.5 cm;

- the references to the literature are given in the text in square brackets;
- at the end of the material the guidance literature and its registration in compliance with the requirements of HAC (Higher Accreditation Commission) of Ukraine, GOST 7.1-84, GOST 7.1.2-9-3, GOST 3582-97 are required:

- the list of references should include only the sources referred to in the text;
- the number of these sources, which are referred to in the text must match the number of sources listed in the references;

- the materials must be:
 - typed on a computer (editor Microsoft Office Word), recorded on electronic media (disc), with graphs, tables, diagrams, etc. given as individual files and included in the text as well;

- an electronic media (disc) and printed one copy of the text (designed for listed requirements) are submitted to the publisher 2 months before the release of the print edition; the disc and texts are not returned;

- if there are differences between the electronic and the paper versions, the paper variant is preferred;
- the Editorial Board and Publishing Office have the right to edit and cut the materials;

- the authors are responsible for the content of the submitted materials;
- the materials must be submitted with the reviews and recommendations of the experts of the academic departments; reviewer's signature must be certified in the established order;

- all authors have to sign the material with their handwritten signature;
- according to the decree of the Presidium of HAC of Ukraine from 15.01.2003 № 7-05 / 1 "On increasing requirements for professional publications, listed HAC of Ukraine" the content of scientific articles which are accepted for publication in professional journals, should include the following components:

- 1) the statement of the problem and its connection with important scientific and practical tasks;
- 2) the analysis of recent researches and publications in which a solution of the problem is started and which the author refers to;
- 3) previous unresolved part of the problem to which the article is devoted;
- 4) formulation of the aims of the article (main problem);
- 5) the main material with full justification of scientific results;
- 6) the findings and outcomes of the study and perspectives for further research in this direction.

Note

According to the order № 36 from 10.06.04 the following procedure for providing publishing services related to the publication of scientific works in periodic scientific publications of ORIPA NAPA under the President of Ukraine is established:

1. for faculty members, researchers and other specialists of the Institute who have scientific degree or academic title, civil servants, local self-government officials who hold positions of I-IV categories, specialists from other agencies, institutions and organizations who submit the materials ordered by the Institute, publications are funded by the institute according to the established order.

2. The quota for free publishing services during the period of training is established:

- for PhD students who study on public order, - 3 articles;

- for Doctoral students who are preparing for public order - to 20 articles.

The other authors who submit the material for publication in the NAPA Publishing Office, the publishing services are provided under the resolution "On paid services".

Наукове видання

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ACTUAL PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Збірник наукових праць
Одеського регіонального інституту державного управління**

**Studies digest
of Odessa regional institute for public administration**

Випуск 1(65) Issue

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого
засобу масової інформації серія КВ №7348
видано Державним комітетом інформаційної політики,
телебачення та радіомовлення України 28.05.2003 року

Відповідальний за випуск *О. В. Патик*
Коректор *Б. Ю. Ростіанов*
Верстка *М. І. Губченкова*

Підписано до друку 06.04.2015.
Формат 60х84/8. Папір друкарський.
Гарнітура «Arial». Друк цифровий. Обл.-вид. арк 17,9.
Тираж 100 прим. Зам. № 4/04.

Видавництво
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України
Свідоцтво ДК №1434
від 17 липня 2003 р.
65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22
тел. (048) 729-76-48, 729-76-49
www.oridu.odessa.ua