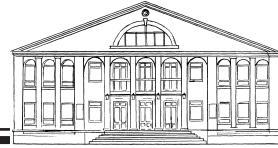


Право та державне управління



Збірник наукових праць

виходить 4 рази на рік

Головний редактор:

О. В. Покатаєва, доктор юридичних наук,
доктор економічних наук, професор

Редакційна колегія:

Ю. В. Абакумова, д.ю.н., професор
Н. В. Авраменко, д.держ.упр., доцент
О. М. Бандурка, д.ю.н., професор, академік Національної академії
правових наук України, Заслужений юрист України
Т. М. Безверхнюк, д.держ.упр., професор
Д. Т. Бікулов, д.держ.упр., доцент
М. М. Білінська, д.держ.упр., професор
В. Г. Бодров, д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
М. В. Болдуєв, д.держ.упр., професор
С. К. Бостан, д.ю.н., професор
О. П. Гетманець, д.ю.н., професор
В. В. Городовенко, д.ю.н., доцент, Заслужений юрист України
Н. О. Гуторова, д.ю.н., професор, Академік Національної академії
правових наук України, Заслужений юрист України
С. Ф. Денисов, д.ю.н., професор
Т. А. Денисова, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
А. О. Дегтяр, д.держ.упр., професор
О. В. Долгальова, д.держ.упр., професор
В. П. Ємельянов, д.ю.н., професор
Д. М. Єрмоленко, д.ю.н., професор
Т. А. Занфірова, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
О. М. Іваницька, д.держ.упр., професор
А. В. Іщенко, д.ю.н., професор
Н. С. Карпов, д.ю.н., професор, полковник міліції
О. В. Кіктенко, д.держ.упр., доцент
О. Г. Колб, д.ю.н., професор
Т. В. Кошова, к.держ.упр., провідний спеціаліст Запорізької торгово-промислової палати
Т. А. Краченко, д.держ.упр., професор
І. Є. Криницький, д.ю.н., доцент, старший науковий співробітник
О. І. Крюков, д.держ.упр., професор
М. П. Кучерявенко, д.ю.н., професор, академік Національної академії
правових наук України, Заслужений юрист України, Заслужений діяч науки і техніки України
М. А. Латинін, д.держ.упр., професор
Т. А. Латковська, д.ю.н., професор
О. М. Литвинов, д.ю.н., професор
В. Г. Лукашевич, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
Є. Д. Лук'янчиков, д.ю.н., професор
В. К. Матвійчук, д.ю.н., професор
Р. С. Мельник, д.ю.н., професор
А. В. Мерзляк, д.держ.упр., професор
О. Г. Мордвінов, д.держ.упр., професор
С. О. Мосьондз, д.ю.н., доцент
З. О. Надюк, д.держ.упр., доцент
В. М. Огаренко, д.держ.упр., професор
В. М. Пальченкова, д.ю.н., професор
П. С. Покатаєв, д.держ.упр., доцент
Н. Ю. Пришва, д.ю.н., професор
О. В. Прудивус, к.ю.н., доцент
О. П. Рябчинська, д.ю.н., професор
Л. А. Савченко, д.ю.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
О. Ю. Синявська, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
О. В. Солдатенко, д.ю.н., професор, старший науковий співробітник
В. М. Трубников, д.ю.н., професор
Л. Г. Удовика, д.ю.н., к.філос.н., доцент
В. А. Устименко, д.ю.н., професор, член-кореспондент
Національної академії правових наук України
П. В. Хряпінський, д.ю.н., професор
О. І. Черниш, д.держ.упр., професор
В. І. Шамілов, к.е.н., президент Запорізької торгово-промислової палати
Н. Я. Якимчук, д.ю.н., професор

Іноземні члени редакційної колегії:

Х. Арбутіна, доктор наук, професор (Хорватія)
Г. Ю. Бистров, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
О. Ю. Грачова, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
Б. Єллич, доктор наук, професор (Хорватія)
О. П. Овчинникова, д.е.н., професор (Російська Федерація)
Ю. М. Осипов, д.е.н., професор (Російська Федерація)
С. О. Пелих, д.е.н., професор (Республіка Білорусь)
М. В. Сенцова (Карасьова), д.ю.н., професор,
Заслужений працівник вищої школи Росії (Російська Федерація)
Е. Д. Соколова, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
В. С. Фатєєв, д.е.н., професор (Республіка Білорусь)
О. Хорват-Лончаріч, доктор наук, професор (Хорватія)
О. А. Ялбулганов, д.ю.н., професор (Російська Федерація)

Збірник наукових праць
включено до переліку фахових видань
з юридичних наук та державного управління
згідно з постановою ВАК України
від 23.02.2011 р. № 1-05/2;
наказом МОН України від 11.07.2016 № 820

Журнал включено до міжнародної
наукометричної бази Index Copernicus
International (Республіка Польща)

Засновники:

Класичний приватний університет
Запорізька торгово-промислова палата
Свідоцтво Державного комітету інформаційної
політики, телебачення та радіомовлення
України про державну реєстрацію друкованого
засобу масової інформації
Серія КВ № 17197-5967Р від 16.11.2010 р.

Видавець:

Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету телебачення
та радіомовлення України
про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 3321 від 25.11.2008 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
30 травня 2018 р., протокол № 9

Усі права захищені. Повний або частковий передрук
і переклади дозволено лише за згодою автора і редакції.

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання:
Право та державне управління : збірник наукових праць /
[за ред. О. В. Покатаєвої]. У 2-х томах. – Запоріжжя : КПУ,
2018. – № 3 (32). – Т. 2. – 176 с.

Редакція не завжди поділяє думку автора
і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.

Редагування: А. О. Бессараб
Технічне редагування та комп'ютерна верстка: О. В. Дрига
Дизайн обкладинки: Я. В. Зоська

Адреса редакції:
Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70Б.
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73.

Здано до набору 28.05.2018.
Підписано до друку 11.06.2018.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 32-18Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ЗМІСТ

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>М. А. Ажажа</i> ІСТОРИЧНІ ВИТОКИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ОСВІТИ: ДЕРЖАВНИЦЬКИЙ АСПЕКТ.....	4
<i>С. А. Вавренюк</i> СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ ДВОРІВНЕВОЇ СТРУКТУРИ В СИСТЕМІ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ.....	11
<i>В. Т. Венцель</i> ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ.....	16
<i>С. О. Ветлинський</i> ПОНЯТІЙНЕ ПОЛЕ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ.....	24
<i>В. М. Горбик</i> ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНА СКЛАДОВА В МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ЕКОНОМІЧНИМ ПОТЕНЦІАЛОМ РЕГІОНІВ.....	30
<i>К. В. Денисенко</i> ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В РЕАЛІЯХ СУЧАСНОСТІ.....	36
<i>І. С. Костіна</i> ДЖЕРЕЛА ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ В ІННОВАЦІЙНІ СТАРТАПИ В УКРАЇНІ.....	41
<i>Т. О. Костиук</i> PUBLIC ADMINISTRATION OF THE INTERNATIONALIZATION OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE IN TERMS OF FOREIGN STUDENTS TRAINING.....	46
<i>В. В. Круглов</i> ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ.....	53
<i>Н. Б. Ларіна</i> ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ ЯК ЧИННИК МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ	60
<i>В. А. Малоокій</i> ПОНЯТІЙНЕ ПОЛЕ ДОСЛІДЖЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	68
<i>О. А. Матвійчук</i> ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ	75
<i>А. В. Мерзляк, Д. С. Скрябіна</i> МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ ЗАЛУЧЕННЯ ПРЯМИХ ІНОЗЕМНИХ ІНВЕСТИЦІЙ У РЕГІОНИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ СУСПІЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ЖИТТЯ.....	81

<i>Муц Луай Файсал</i> ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ МІГРАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ.....	90
<i>А. М. Олійник</i> ВИДИ ОЦІНЮВАННЯ СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ ДОХОДІВ І ЗБОРІВ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ.....	97
<i>Н. С. Орлова, А. І. Лісютін</i> НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ ПІДВИЩЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ ПІДПРИЄМСТВ ЛЕГКОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ В УКРАЇНІ.....	101
<i>В. К. Подорваний</i> МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОСВІТОЮ З ОСОБЛИВИМИ УМОВАМИ НАВЧАННЯ В КОНТЕКСТІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ.....	109
<i>Н. А. Rozmaritsyna</i> COMPARATIVE ANALYSIS OF THE OMBUDSMAN'S FUNCTIONS: NEW WAY TO IMPROVEMENT THE SYSTEM OF PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES IN UKRAINE.....	116
<i>М. М. Русинюк</i> ПУБЛІЧНІ КОНСУЛЬТАЦІЇ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....	123
<i>М. М. Хитько</i> СИСТЕМНО-МОДЕЛЬНИЙ ПІДХІД ДО ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В ОСВІТІ.....	128
<i>В. О. Щербак</i> BLOCKCHAIN ЯК МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ.....	135
<i>С. В. Якименко</i> ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ.....	140

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>О. А. Бучинський</i> СВІТОВИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ В РЕГІОНІ.....	147
<i>М. М. Мотріна</i> ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК ЕЛЕМЕНТ РЕІНЖИНІРИНГУ ПРОЦЕСІВ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ.....	156
<i>Т. А. Мурзіна</i> РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЗМІНИ У СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ. ДОСВІД ШВЕЦІЇ	163

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

<i>Л. В. Литвинова</i> КОМУНІКАТИВНА ТОЛЕРАНТНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ У КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ КОМУНІКАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.....	170
---	------------

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.851

М. А. Ажажа

кандидат наук з державного управління,
доцент, заступник завідувача кафедри
менеджменту організацій та управління проектами
Запорізької державної інженерної академії

ІСТОРИЧНІ ВИТОКИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ОСВІТИ: ДЕРЖАВНИЦЬКИЙ АСПЕКТ

У статті висвітлено державницький аспект виникнення та становлення понять «модерн» і «модернізація», розкрито сутність поняття «модернізація освіти», проаналізовано погляди вчених на роль держави в процесі модернізації освітньої системи; окреслено наукові підходи до модернізації вищої освіти, визначено основні тенденції модернізаційних процесів у галузі української системи освіти, розроблено окремі рекомендації щодо приведення освітньої системи України у відповідність до сучасних вимог суспільства й цивілізації.

Ключові слова: держава, державна політика, державне управління, модернізація, модернізаційні процеси, модернізація освіти, оновлення, освітня система, управлінські механізми.

Постановка проблеми. Національна й економічна безпека України, державотворчі процеси, які продовжують відбуватися зараз, орієнтація на наближення до рівня розвинутих країн світу вимагають від вищої освіти якісної підготовки майбутніх фахівців для всіх галузей економіки та різних сфер життя суспільства, що є одним з її стратегічних завдань. Вища освіта – основа прогресу суспільства, запорука економічних і соціальних реформ у державі. З огляду на світову глобалізацію та євроінтеграцію актуалізується проблема державного регулювання модернізації системи освіти України, що потребує вироблення нових механізмів управління освітніми змінами в контексті реформування вищої освіти.

Теорія модернізації, що передбачає інтенсифікацію всіх процесів в економічній, політичній, соціальній сферах, перехід до якісно нового, досконалішого, тобто «сучасного» стану життя суспільства, є од-

ним з найпопулярніших вчень суспільного розвитку й соціального прогресу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема модерну та модернізації досліджувалася в контексті соціологічних наукових розвідок Дж. Александера, З. Баумана, Е. Гіденса, В. Кньобла, А. Мартінеллі тощо. З часів свого виникнення і дотепер теорія модернізації еволюціонує, пройшовши кілька етапів у своєму розвитку, набувши найбільшої популярності в ХХ ст. у зв'язку з роботами Ю. Арнасона, Л. Гринфельд, Ш. Ейзенштадта, Д. Ептера, М. Леві, Т. Парсонса, Д. Тіпса та ін.

В Україні з кінця 90-х рр. ХХ ст. в розпочалися різноаспектні наукові розвідки з питань модернізації (Е. Афонін, Е. Лібанова, М. Михальченко, М. Паламарчук тощо), в яких вітчизняні вчені намагалися висвітлити перспективи модернізаційних процесів у різних галузях суспільного життя, зокрема в освіті.

Висвітленню питань державної політики щодо модернізації освіти присвятили свої наукові праці С. Андрейчук, А. Бойко,

Н. Губерська, С. Майборода, Г. Михайлишин О. Поступна, С. Стрельник, Л. Яковенко та ін.

Мета статті – висвітлити державницький аспект виникнення та становлення понять «модерн» і «модернізація»; розкрити сутність поняття «модернізація освіти» та проаналізувати погляди вчених на цей феномен; окреслити наукові підходи до модернізації вищої освіти.

Виклад основного матеріалу. Поняття «модерн» (лат. «modo» – нещодавно, сучасний) застосовують для позначення певних процесів осучаснення. У теоріях модернізації основоположними поняттями є: «традиція» («традиційне суспільство») та «сучасність» («сучасне суспільство»). Сутність цієї теорії спочатку полягала в трактуванні цих категорій як абсолютних протилежностей.

На думку Е. Гіденса, модерн [modernity] – це способи соціального життя або організації, які виникли в Європі, починаючи приблизно з XVII століття, і які в подальшому набули за своїм впливом більш-менш світового масштабу» [18, с. 1].

У перекладі з французької термін «moderne» означає «найновіший», «сучасний», таким чином, поняття «модернізація» цілком справедливо може висвітлюватись як процес «осучаснення» освіти відповідно до тих вимог, які формує реальний життєвий процес [2]. У філософських дослідженнях сутність сучасного визначається як «актуальність духу часу, що спонтанно оновлюється» [13, с. 41].

В історичних розвідках зазначається, що поняття «модерн» (як і категорія «пост-модерн») є прикметною ознакою процесів глобалізації та соціокультурних трансформацій сучасного суспільства, яке переживає складний перехідний період [7].

На думку англійських дослідників П. Андраса й Б. Чарлтона, модернізація є тенденцією до збільшення адаптивних можливостей та ефективності соціальної системи як неминуча і взагалі бажана, що є основним імперативом цього процесу [17, с. 5].

На державницькому аспекті модернізації наголошує польський учений-соціолог П. Штомпка, називаючи модернізацію синонімом до всіх прогресивних соціаль-

них змін, коли суспільство рухається вперед (у загальному сенсі), й ототожнюючи її з поняттям «сучасність», яку трактує комплекс соціальних, політичних, економічних, культурних та інтелектуальних трансформації [14, с. 10].

З державницького погляду тлумачить модернізацію й італійський соціолог А. Мартінееллі, який трактує її як суму великомасштабних соціальних, економічних, політичних і культурних змін, які характеризують світову історію в останні 200 років і походять з багатогранної революції (економічної, соціальної, політичної, культурної) другої половини XVIII століття [20, с. 8].

Подібні погляди акумулюються й у визначенні М. Салуна; на думку вченого, модернізація – це сукупність процесів індустріалізації, секуляризації, урбанізації, становлення системи загальної освіти, представницької політичної влади, посилення просторової і соціальної мобільності тощо, які ведуть до формування «сучасного відкритого суспільства» на противагу «традиційному закритому» [10, с. 107].

Загалом, парадигма модернізації сформувалася в середині XX ст., коли внаслідок розпаду європейських колоніальних імперій з'явилося багато «молодих націй» в Африці, Азії, Латинській Америці. Головною політичною передумовою появи школи модернізації стали перетворення США на супердержаву та розповсюдження комуністичного впливу СРСР на країни Східної Європи, Китай, Північну Корею. Під модернізацією розумівся процес витіснення традиції сучасністю або висхідний розвиток від традиційного суспільства до сучасного. При цьому традиція визнавалася такою, що гальмує соціальний прогрес, і яку необхідно подолати й зламати [3]. Під модернізацією розуміли процес витіснення традиції сучасністю, руху від традиційного суспільства – до сучасного, який характеризувався як такий, що вимагає корінних, радикальних змін у всіх сферах людського життя. Модернізація, зародившись в Європі у XV–XVI ст., поступово поширилася на всі країни світу і має пролонговано прогресивний характер. У цей час у світі панували оптимістичні настрої, викликані вірою в можливості

науки й техніки, в здатність держав, що історично знаходилися за межами західного світу, наздогнати країни-лідери. На тлі таких настроїв сформувалося розуміння модернізації як багатогранного процесу, для якого характерними є такі риси: революційність, комплексність, системність, глобальний характер, тривалість, гомогенність, незворотність.

На основі ретроспективного аналізу встановлено, що поняття «модернізація» було введено до наукового обігу німецьким ученим Ф. Паульсеном у праці «Історія наукового вчення» [5]. Але цей термін через свою багатозначність так і залишився суперечливим. Як зауважує К. Салимова, концепція модернізації Ф. Паульсена (згідно з якою освіта розподілялася не на нижчу і середню, а на вузьку і широку освіту для оволодіння професією) розглядається в дослідженні вченого як спроба офіційного захисту освіченої еліти, а ідея про те, що освіта не має «ринкової вартості», пролунала як вияв освітньої ідеології [9, с. 121].

На думку В. Кньобля, модернізація означає цілком різні речі для різних суспільств, і емпірично обґрунтованої теорії не існує, а наявним є «дискурс модернізації, розпливчасті ідеї щодо можливих шляхів розвитку сучасних суспільств» [19, с. 104–105].

Учений М. Михальченко визначає модернізацію як перехід від традиційного (суспільства, певного явища, системи тощо) – до сучасного, оновленого, і є проектом, що ніколи не завершується в глобальному вимірі й орієнтує суспільство та його структури, сфери на вдосконалювання, просування вперед, на розроблення й реалізацію нових цілей, завдань, пріоритетів, стратегій [5].

У науковій літературі існує низка категорій, які є близькими за сутністю з поняттям «модернізація освіти»: «освітня реформа», «оновлення освіти», «освітні інновації», «трансформація» тощо. Різниця в тлумаченні термінів «інновація» та «реформа» полягає в тому, що для позначення змін, які ініціюються «знизу» (з боку суспільства, закладів вищої освіти, шкіл, педагогів), використовується поняття «інновація», а з для позначення змін,

що відбуваються «згори» (на політичному, законодавчому рівні), послугуються категорією «реформа». Залежно від широти та змісту змін, реформа в галузі освіти може мати такі визначення: «трансформація», «вдосконалення», «оновлення», «часткова зміна», «радикальна зміна», «вдосконалення чи перебудова структури», «модернізація».

Поняття «освітня реформа» трактується як зміна системи, змісту й організації системи освіти в цілому або деяких її частин, викликана трансформацією соціально-економічного життя країни та необхідністю адаптації її до потреб освітньої діяльності, а також поліпшення педагогічних наук [21, с. 174].

Як зауважує С. Стрельник, вироблення та впровадження освітньої політики, яка відповідала б умовам України та сучасного світу, вимагає єдності пріоритетів державної політики, переорієнтації на ті сфери діяльності, які забезпечують людський розвиток, реформування механізму прийняття державних рішень [12]. Модернізація передбачає адаптовану до сучасних вимог зміну процесу з набуттям ним нової позитивної якості, трансформація – перетворення внутрішньої сутності певного явища та переведення його з одного стану функціонування в інший. На думку дослідника, поняття «модернізація» акцентує увагу на аспекті поліпшення, вдосконалення соціальних інститутів, суспільних відносин і тим самим відрізняється від понять «розвиток», «трансформація», «зміна», що є більш нейтральними стосовно динаміки суспільного процесу, до його прогресивних тенденцій.

Терміни «модернізація» та «постмодернізація» активно функціонують у сучасних наукових дослідженнях. Як економічний термін «модернізація» стосується переважно виробничої сфери, однак сама суть слова (оновлення чи осучаснення, новітній, сучасний), а також спрямування процесу модернізації на досягнення ефективності дозволяє поширити його значення і на освіту, зокрема вищу. Модернізація вищої освіти охоплює оновлення змісту, структури, стандартів вищої освіти, змісту навчання, методики викладання курсів відповідно до досягнень вітчизняної та світової науки,

формування сучасної компетентності фахівця та системи його цінностей і людських якостей, що загалом спричиняє зростання ефективності та якості освіти [15].

Одним з перших українських ідеологів-теоретиків, хто широко обґрунтував необхідність модернізаційних змін, є М. Михальченко, який стверджує, що модернізація є синонімом усіх процесів удосконалення суспільства і творчо-перетворюючою функцією розвитку, що є необхідною умовою соціального існування. І якщо модернізація припиняється, суспільство занепадає та зникає [5, с. 39]. Модернізацію в широкому сенсі вчений розглядає як будь-яке динамічне, свідомо регульоване і якісне покращення в різних сферах суспільного життя, яке запроваджується в тих чи інших країнах для скорочення відставання від держав конкурентів. Якісна модернізація – це завжди незавершений процес, адже суспільство, яке завершило модернізаційний проект, може вирушати на історичний смітник [там само].

Таким чином, модернізація тлумачиться як перехід від традиційного суспільства до сучасного, оновленого. Поняття «модернізація» охоплює загальний напрям принципів змін, воно означає оновлення системи освіти та виховання з одночасним збереженням актуальних і в наш час здобутків з попередніх історичних періодів.

З поняттям «модернізація» в контексті реформування освіти тісно пов'язаний термін «стратегія». Стратегія – це мистецтво планування чого-небудь, засноване на точних розрахунках, прогнозах, визначенні черговості дій. Термін «стратегічний» містить загальні, основні настанови, важливі для здійснення будь-чого [1, с. 513].

Під «стратегією розвитку освіти» розуміють теоретичні основи та практичні шляхи впровадження освітніх реформ [8].

У «Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки», схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р, підкреслено, що «ефективна система державного управління є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права» [11].

Модернізація освіти нерозривно пов'язана з розвитком суспільства – вона, по суті, є формуванням майбутньої моделі подальшого поступу держави. Цілі модернізації вищої освіти розподіляють на результативні та забезпечувальні. Результативні – детермінують бажані кінцеві результати модернізації вищої освіти, яких треба досягти за певний проміжок часу. Забезпечувальні – відображають бажані параметри стану та функціонування системи вищої освіти, без яких неможливо досягти результативних цілей [15].

Найзагальніші підходи до модернізації вищої освіти базуються на тому, що розвиток суспільства має здійснюватися через освіту. Як підкреслює Л. Яковенко, модернізація освіти, по суті, є формуванням майбутньої моделі подальшого трансформування суспільства. Під модернізацією вищої освіти розуміються кардинальні зміни відповідно до вимог сучасності, процес, спрямований не лише на зміст і технології, а також й на розвиток особистості, духовних, моральних, творчих засад її розвитку в умовах масових взаємодій індивідів та держави. Об'єктивно кардинальні зміни здійснюються в певних формах, у зв'язку з чим аналіз модернізації на понятійному, абстрактному рівні зумовлюється встановленими цілями, змістом, стратегією, критеріями соціальних змін [15].

Вихідним положенням модернізації освіти є ідея глибокої взаємодії освіти й суспільства, коли в системі освіти чітко відбиваються всі процеси суспільних змін, пов'язані з модернізацією самого соціуму. Модернізація суспільства та вищої освіти – системоутворювальні поняття. Очевидною є важлива тенденція розвитку: якщо ефективно розвивається освіта, то будуть і ефективні модернізаційні процеси, що забезпечують стійкість розвитку суспільства. Саме освітня сфера виявляється вирішальним інструментом для реалізації модернізаційних тенденцій розвитку суспільства. Отже, для модернізації суспільства «освіта» – системотворче поняття. Не бізнес та його соціальні інститути, а теоретичне наукове знання й освітня сфера є віссю розвитку суспільства, що модернізується [4].

Як зауважують дослідники, стратегія модернізації вищої освіти: 1) стосується періодів часу (розрахована на досить тривалий або короткий термін); 2) реалізується як «сувора стратегія», заснована на точних параметрах організаційної структури та фінансів, або як «несувора стратегія», що об'єднує аспекти культури і враховує погляди учасників процесу модернізації вищої освіти; 3) стосується політичної, економічної, соціальної та інших складників; 4) втілюється в кількісних і якісних характеристиках [15].

Основними компонентами модернізації освіти, зокрема вищої, є: приведення системи освіти у відповідність до європейських норм і стандартів; прискорення інтеграційного процесу; інтенсивне впровадження в систему освіти сучасних інформаційних технологій, мовних стратегій, наукових досягнень (інновацій); фундаменталізація освіти на основі поглиблення її зв'язків з наукою та соціальною практикою; підвищення якості освітніх послуг; створення ринку освітніх послуг та забезпечення рівного доступу до нього; забезпечення безперервності, створення можливості для кожного громадянина мати доступ до освіти впродовж життя; інтеграція системи «освіта – наука – практика»; створення освітньо-наукових комплексів шляхом інтеграції освітніх закладів і наукових установ [там само, 31].

Розгляд модернізаційних спроб України не можна відірвати від ідей трансформації, про які досить часто говорять сьогодні [5, с. 19].

Як відомо, «модернізація є способом існування сучасності» [16, с. 192], проте доводиться констатувати, що освітня система України на цей час не повною мірою відповідає сучасним вимогам нашого суспільства й цивілізації загалом, отже, потребує модернізації в різних вимірах: в історичному – як логічне завершення реформ в освіті, що були розпочаті в минулі роки, зокрема приєднання до Болонського процесу тощо; в економічному – як необхідність оновлення державної політики щодо розробки ме-

ханізмів подолання наслідків загально-системної соціально-економічної кризи, яка суттєво вплинула на соціальний статус педагогічних працівників; у культурно-духовному – наближення якості освіти до європейських стандартів з одночасним збереженням кращих національних традицій, піднесення української освітньої системи до світового рівня вищої освіти.

На наше переконання, це вимагає чітко спланованого на перспективу, виваженого державного управління, розробки дієвих нормативно-правових та організаційно-економічних механізмів модернізації освітньої системи, спрямованих на забезпечення конкурентоздатності та національної безпеки країни, нормативно-правового забезпечення активної участі роботодавців у розробці стандартів професійної освіти, у формуванні замовлень закладам професійної освіти, в безпосередньому вирішенні проблем кадрової політики тощо.

Висновки і пропозиції. Отже, на сьогодні актуалізується проблема вдосконалення механізмів державного управління процесом модернізації освітньої системи України, що зумовлює необхідність вивчення історичних і державницьких аспектів цього поняття.

Тенденціями модернізації систем вищої освіти в Європі є: їхня дерегуляція та демократизація; поглиблення автономії університетів, поєднаної з відповідальністю та підзвітністю; впровадження державної політики у сфері вищої освіти і науки на засадах презумпції довіри й раціональності та пошанування університетської автономії.

Вищезазначене неможливе без перформатування системи державного управління, перегляду обсягу повноважень, зони та глибини втручання органів влади, визначення меж компетенцій між основними та потенційними стейкхолдерами. Держава повинна забезпечити якісне регулювання розвитку освіти, що сприятиме професійному саморозвитку особистості громадянина України, підготовці його до самовдосконалення впродовж усього життя.

Список використаної літератури:

1. Бабик С.П., Сюта Г.М. Словник іншомовних слів; за ред. С.Я. Єрмоленко. Харків: Фоліо, 2006. 623 с.
2. Бойко А.І. Філософія модернізації освіти в системі ринкових трансформацій: світоглядно-філософський аналіз: автореф. дис. ... д-ра філос. наук: спец. 09.00.10 «Філософія освіти». Київ, 2010. 31 с.
3. Ермаханова С.А. Теория модернизации: история и современность. URL: <https://refdb.ru/look/2811626.htm>
4. Михайлишин Г.Й. Модернізація освітньої сфери як фактор модернізації суспільства. Гілея: науковий вісник. 2012. Вип. 63. С. 455–460.
5. Михальченко М.І. Політична реальність в Україні: трансформація, модернізація, революція? Сучасна українська політика: Політики і політологи про неї. К., 2000. Вип. 2. С. 5–45.
6. Новая философская энциклопедия: в четырех томах / Ин-т философии РАН. Научно-ред. совет: В.С. Степин, А.А. Гусейнов, Г.Ю. Семигин. М., Мысль, 2010. Т. III: Н. 634 с.
7. Павко А.І. Модерн та постмодерн у контексті діалогу культур. URL: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Vdakj/2011_2/9.pdf
8. Павлюк С.В. Модернізація освітньої системи Німеччини у працях українських та зарубіжних вчених. URL: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Nzspj/2009_5/statti/66.html
9. Салимова К., Додде Н. Педагогика народов мира: История и современность. М., 2001. 576 с.
10. Салун М.М. Відтворення та модернізація трудового потенціалу підприємства (теорії): монографія. Харків: Вид. ХНЕУ, 2011. 236 с.
11. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки: схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 черв. 2016 р. № 474-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-p>
12. Стрельник С.О. Пріоритети державної політики у сфері вищої освіти: Електронне наукове фахове видання. Ефективна економіка. 2012. № 11. URL: <http://economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1578>
13. Хабермас Ю. Философский дискурс о модерне; пер. с нем. М.: Весь Мир, 2003. 416 с.
14. Штомпка П. Социология социальных изменений; пер. с англ.; под ред. В.А. Ядова. М.: Аспект-Пресс, 1996. 416 с.
15. Яковенко Л.І., Пащенко О.В. Економічні основи модернізації вищої освіти в умовах становлення економіки знань. Полтава: Скайтек, 2011. 216 с.
16. Bauman Z. Liquid Modernity. Cambridge, UK: Polity Press, 2000. 229 p.
17. Charlton B., Andras P. The Modernisation Imperative. Exeter, UK: Imprint Academic, 2003. 85 p.
18. Giddens A. The Consequences of Modernity. Stanford: Stanford University Press, 1990. 186 p.
19. Knöbl W. Theories That Won't Pass Away: The Never-ending Story of Modernization Theory. Handbook of Historical Sociology; ed. by Gerard Delaty, Engin F. Isin. L.: SAGE, 2003. P. 96–107.
20. Martinelli A. Global Modernization: Rethinking the project of modernity. London: SAGE Publications, 2005. 159 p.
21. Okoń W. Słownik pedagogiczny. Warszawa 1992, PWN. 246 s.

Ажажа М. А. Исторические истоки модернизации образования: государственный аспект

В статье освещен государственный аспект возникновения и становления понятий «модерн» и «модернизация», раскрыта сущность понятия «модернизация образования», проанализированы взгляды ученых на роль государства в процессе модернизации образовательной системы; обозначены научные подходы к модернизации высшего образования, определены основные тенденции модернизационных процессов в области украинской системы образования, разработаны отдельные рекомендации по приведению образовательной системы Украины в соответствие современным требованиям общества и цивилизации.

Ключевые слова: государство, государственная политика, государственное управление, модернизация, модернизационные процессы, модернизация образования, обновление, образовательная система, управленческие механизмы.

Azhazha M. Historical sources of education modernization: the state aspect

The article deals with the state aspect of the emergence and formation of the concepts of «modern» and «modernization». The essence of the concept of «modernization of education» and the views of scientists on the role of the state in the process of modernization of the educational system analyzed. The scientific approaches to modernization of higher education outlined. The main tendencies of modernization processes in the field of the Ukrainian educational system are determined. Some recommendations developed to bring the educational system of Ukraine in line with modern requirements of society and civilization.

Key words: *state, state policy, state administration, modernization, modernization processes, modernization of education, updating, educational system, administrative mechanisms.*

УДК 378:338.24.021.8

С. А. Вавренюккандидат наук з державного управління,
докторант навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України**СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ ДВОРІВНЕВОЇ СТРУКТУРИ
В СИСТЕМІ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ**

Стаття присвячена питанням сучасного стану системи вищої освіти в Україні. Розглянуто проблеми працевлаштування сучасних випускників, питання інформаційної революції та процесів глобалізації.

Крім цього, розкривається сутність дворівневої структури вищої освіти, широко вивчається напрямок та проблеми підготовки кадрів і компетенції студентів у контексті перетворень, пов'язаних з Болонським процесом.

Ключові слова: вища освіта, дворівнева структура вищої освіти, Болонський процес, реформування вищої освіти, освітні стандарти, моніторинг вищої освіти, якість освіти.

Постановка проблеми. Сучасна вища освіта відрізняється цілим рядом особливостей та відмінностей і вимагає певних змін змісту та організації навчання, що є частиною наукового прогресу. На зміну технологічних процесів та їх управління, а також на зміни в підготовці спеціалістів впливають технічні нововведення. Нові тенденції в економічному середовищі ведуть до необхідності професійної переорієнтації спеціалістів під час кар'єрного росту, освоєння нових сфер діяльності, зміни кар'єри тощо.

Одним із важливих питань залишається працевлаштування випускників закладів вищої освіти. В разі створення європейського простору вищої освіти буде забезпечена висока мобільність та конкурентоздатність знань і вмінь громадян України. Але за сьогоdnішнього соціально-економічного становища можлива міграція українських громадян в інші країни в пошуках високооплачуваної роботи та виїзд інтелектуального потенціалу з держави. Для того, щоб вирішити освітню проблему в нашій державі, згідно з болонськими домовленостями, потрібен інтенсивний розвиток виробництва, створення значної кількості робочих місць, надання молоді права, відповідно до чинного законодавства, першого робочого місця, що сьогодні залишається лише формальним.

Окрім цього, перспективи процесів глобалізації та існуюча тенденція в інформаційній революції призводять до того, що традиційні цілі освіти вищої школи швидко втрачають актуальність. Поява автоматизованих і комунікаційних технологій впливає на втрату ідентифікації традиційних професій та викликає нові вимоги до компетенції випускника закладу вищої освіти. У зв'язку із цим виникає потреба змінити структуру підготовки кадрів й організацію самої діяльності закладів вищої освіти, яка на сьогодні ґрунтується на загально-визнані у світовому освітньому просторі принципи.

Введення в Україні дворівневої структури вищої освіти дає можливість реалізації принципів Болонського процесу, який сприяє гармонізації вітчизняної та європейської освітніх систем. Крім того, дворівнева система дозволить підвищити якість освітніх послуг та сприяти розвитку сучасних освітніх технологій.

Однак за всієї позитивної спрямованості використання дворівневої системи, у вищій школі України є ряд проблем, які викликані реалізацією цього принципу організації вищої освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку системи освіти в Україні на сучасному етапі цікавлять багатьох дослідників. Так, ряд авторів присвячує свої дослідження проблемі впровадження принципів Болонського процесу

у вітчизняну вищу школу. Серед них можна назвати В. Астахова, С. Вавренюка, С. Добмровську, М. Згуровського та ін.

Однак серед багатьох питань, які викликає відповідність системи вищої освіти Болонському процесу, практично відсутні дослідження з проблем впровадження дворівневої системи в навчальний процес закладів вищої освіти. У зв'язку із цим на сьогоднішній день ця проблема потребує більш детального і предметного її розгляду.

Мета статті – розкриття основних положень та визначення проблем дворівневої системи побудови вищої освіти на сучасному етапі реформування та розвитку вищої школи України.

Виклад основного матеріалу. Якісно новим етапом у розвитку вітчизняної системи вищої освіти стає введення в дію державних освітніх стандартів другого покоління. Це стало значним кроком у напрямку до європейського освітнього простору, тому що стандарти є основою для порівняння різних освітніх систем. Не менш важливим фактом можна назвати те, що прийняті стандарти закріплюють академічну самостійність закладів вищої освіти, оскільки мають відповідальність за зміст та результати навчання. При цьому перший досвід реалізації вказаних стандартів дозволив визначити деякі особливості для формування багаторівневої системи, яка реалізується в нашій державі. На наш погляд, однією з них можна назвати підготовку бакалаврів та магістрів не по напрямку, а традиційно – по спеціальності. Не менш важливою проблемою можна назвати відсутність чіткого розуміння кваліфікаційної характеристики бакалавра та магістра, оскільки державний стандарт не має чіткого визначення поняття ступеня та кваліфікації, на ряду з тим, що в науковій літературі можна зустріти різне тлумачення функціонального призначення магістратури та уніфікації структури основних освітніх програм. Все це сприяє активному розвитку так званої «квазібагаторівневої» системи вищої освіти, яка об'єднує освітні програми бакалавра та магістра, тим самим стираючи відмінності між метою та змістом таких програм [1, с. 151].

Зазначимо, що орієнтиром для державної підготовки кадрів, яка буде базуватися на компетентнісному підході, може слугувати європейський досвід розробки реалізацій державних освітніх стандартів разом з болонськими рекомендаціями, які відносяться до галузі структурування освітніх програм. При цьому, на наш погляд, важливим моментом буде не кількість років, які були витрачені на здобуття того чи іншого ступеня, не кількісне відношення обов'язкових та вільно обираємих дисциплін, а набір загальних та спеціальних компетенцій, котрі необхідні для сучасного ринку праці. В цьому випадку окремі освітні програми, не дивлячись на їхню структуру і тривалість, можуть бути висунені закладами вищої освіти на експертизу відповідно до кваліфікаційних показників.

Так, на думку С. Домбровської, вітчизняні стандарти бакалаврів та магістрів в основному орієнтуються більше на другу ступінь академічної кваліфікації. У зв'язку із цим міжнародна експертиза зможе визначити, що компетенція випускників деяких вітчизняних закладів відповідає другій ступені конкретної освітньої програми, що буде виступати як підтвердження, не дивлячись на те, що отримана така освіта по інтегрованій програмі після середньої освіти чи по двом послідовним ступеням [2, с. 11].

Можна зробити висновок, що такий напрям розвитку освітніх програм вважається найбільш оптимальним не тільки для нашої країни, але й для інших європейських країн, тому що дає можливість забезпечувати поступовий перехід до нової структури кваліфікації, разом з цим враховувати особливість національної системи освіти.

Вказана схема повністю відповідає тим рекомендаціям, які надаються в заяві Асоціації європейських університетів (EUA), серед яких важливим є проміжний характер упровадженої першої ступені та можливість продовження процесу навчання для багатьох студентів, створення інтегрованих програм, право вирішення цього питання конкретним закладам вищої освіти, а також можливість брати активну участь у міжнародних освітніх спільнотах.

Загальноєвропейська інтеграція системи освіти розкриває не тільки функціональний аспект, а й змістовний. Зміст підготовки кадрів, що реалізується в межах української системи вищої освіти, в більшості подібна змісту європейських освітніх програм, оскільки й рівень магістратури сьогодні в Україні дозволяє констатувати подібність до європейської освіти. Але при цьому виділяється специфіка підготовки магістрів у вітчизняній вищій школі, яка полягає в послідовному формуванні трьох моделей магістратури, а саме:

- традиційна, яка базується на єдиній освітній програмі, є фундаментальною та прикладною (чотири роки бакалаврата плюс два роки магістратури);

- інноваційна, яка пропонує самостійну магістерську програму, котра враховує основну освітню програму бакалаврата по напрямку та характеризується міждисциплінарністю (два роки);

- вузькопрофільна, яка орієнтується на підготовку магістрів в обмеженій області професійної діяльності [3, с. 43–44].

Зазначимо, що така різноманітність підходів до освіти на рівні магістерського ступеню може виступати як підтвердження нового розуміння магістратури, котра стає самостійною функціональною ланкою в системі вищої освіти.

Перехід на дворівневу структуру підготовки майбутніх кадрів викликає одну з ключових проблем Болонського процесу, яка, на наш погляд, полягає у створенні чіткого опису кваліфікацій. Сьогодні в Європі відсутнє загальне пояснення кваліфікації кадрів, яке дає можливість розробити загальні критерії для оцінки якості підготовки спеціалістів у закладах вищої освіти. Реалізація такого напрямку здійснюється в межах європейського проекту «Налаштування освітніх систем в Європі», але в галузі підготовки кадрів відсутнє трактування кваліфікаційних меж, які будуть відповідати освітній ситуації кожної конкретної національної системи освіти.

Для формування загальної системи кваліфікації кадрів необхідно створення технологій опису програми результатів навчання в закладах вищої освіти, визначення якісних показників на виході

та облік вимог до кваліфікації випускника відносно складності освітньої програми та об'єму освітнього циклу. Відсутність такого чіткого опису та якісної зміни кваліфікації випускників робить академічну ступінь для працедавців непрозорою [4, с. 6].

Враховуючи досвід європейських країн, ми можемо говорити про оптимальний та ефективний напрямок роботи зі створення національних кваліфікаційних рамок для спеціалістів різних галузей, який полягає у досягненні взаємодії всіх зацікавлених сторін. Тут ми говоримо про те, що розробка нової системи кваліфікації кадрів повинна проводитись не тільки самими закладами вищої освіти та Міністерством освіти та науки, а також і Міністерством праці та соціального захисту, регіональними органами управління, працедавцями та науковими працівниками.

Не менш важливим моментом повинна стати співпраця з європейськими структурами в межах загальноєвропейських програм, подібних проекту «Налаштування освітніх систем в Європі». Даний проект визначає розуміння змісту кваліфікації кадрів за допомогою опису змісту по рівнях у термінах компетенції та результатах навчання. У такому розумінні результати являють собою набір тих компетенцій, котрі включають знання, розуміння та навички студента та встановлюються для кожного блоку програм. Таке положення викликає необхідність визначення загальних та спеціальних компетенцій для тих, хто навчається на першому та другому рівнях навчання, а також гармонізацію навчальних планів та алгоритм вибудовування дисциплін [5, с. 17].

Під час структурної перебудови підготовки кадрів проходять певні зміни також у змісті освіти, проте вони не прирівнюються до відмови від накопичення досвіду, а скоріш направлені на вдосконалення існуючих навчальних курсів з урахуванням європейських змін у змісті університетської освіти у формі інтеркультурної складової частини самого процесу навчання. Даний момент сприятиме вбудовуванню в міжнародну структуру вигляду бакалавр/магістр.

У разі такої політики, механізмами будуть академічні обміни для проведення консультативної та експертної діяльності й підвищення кваліфікації професорсько-викладацького складу, впровадження пілотних курсів, їх випробування та апробація у навчальному процесі, проведення моніторингу ефективності, проведення адміністративно-організаційних заходів щодо включення розроблених курсів у навчальні плани, застосування дистанційного навчання.

Висновки і пропозиції. Таким чином, зараз можна лише говорити, що не дивлячись на досягнення освіти в масовому вимірі, все ж таки вона стала менш якісною, а більшість випускників закладів вищої освіти не здатні конкурувати на європейському ринку праці. Саме тому потрібно менше розмовляти про власні досягнення, а все більше аналізувати світові та європейські тенденції щодо реформування освіти та, відповідно, постійно й послідовно удосконалювати державну освітню сферу діяльності.

Якщо визначати участь системи вищої освіти України в болонських перетвореннях, варто зазначити, що вона повинна бути направлена лише на розвиток та набуття нових якісних ознак, а не втрачати кращі традиції, знижувати національні стандарти її якості. Саме тому не потрібно різко та сильно видозмінювати вітчизняну систему освіти з орієнтуванням на Болонський процес. Навпаки, варто осмислити глибоко її стан, порівняти з європейськими критеріями та стандартами і визначитись з варіантами удосконалення освіти на новому етапі. Також не потрібно систему освіти відокремлювати від інших сфер діяльності, а навпаки, розвивати її в гар-

монійному взаємозв'язку із суспільством взагалі, надаючи їй роль провідника.

На сучасному етапі розвитку України концепцію реформування вищої освіти потрібно докорінно переглядати та створювати програму послідовного її наближення до європейського освітнього та наукового простору. На вищому державному рівні варто прийняти політичне рішення, яке би було направлене на інтеграцію вітчизняної системи вищої освіти в європейський простір. Варто сказати, що серед факторів, які стримують активну участь українських закладів вищої освіти в процесі освітньої інтеграції, переважають обставини, які окремі навчальні заклади не в змозі практично вирішити.

Список використаної літератури:

1. Вавренюк С.А. Підходи та інноваційні технології в освітньому просторі. Збірник матеріалів XIV Міжнародної конференції «Стратегія якості у промисловості і освіті», 4–7 червня 2018 р. Варна, Болгарія. С. 151–154.
2. Домбровська С.М. Інноваційні державні механізми формування якісної системи освіти в Україні. Вища освіта України. 2013. № 3. Додаток 2. Тематичний випуск «Європейська інтеграція вищої освіти України в контексті Болонського процесу». С. 10–14.
3. Олійник А. Поняття й реальність процесу інноваційного розвитку освіти в Україні у контексті Болонських декларацій. Вища освіта України. № 1. 2007. С. 42–49.
4. Система освіти в Україні / Сучасні тенденції і перспективи: зб. наук. праць та матеріалів конф. К.: Знання України, 2001. Вип. 4. С. 5–17.
5. Згуровский М. Болонский процесс: путем европейской интеграции. Зеркало недели. 2003. 18 Окт. (№ 40). С. 17.

Вавренюк С. А. Современное состояние и проблемы двухуровневой структуры в системе высшего образования Украины

Статья посвящена вопросам современного состояния системы высшего образования в Украине. В ней поднимаются проблемы трудоустройства современных выпускников, информационной революции и процессов глобализации.

Помимо этого, раскрывается сущность двухуровневой структуры высшего образования, широко определяется направление и проблемы подготовки кадров и компетенций студентов в контексте преобразований, связанных с Болонским процессом.

Ключевые слова: *высшее образование, двухуровневая структура высшего образования, Болонский процесс, реформирование высшего образования, образовательные стандарты, мониторинг высшего образования, качество образования.*

Vavrenyuk S. The current state and problems of the two-level structure in the system of higher education in Ukraine

The article is devoted to the current state of the higher education system in Ukraine. It raises the problems of finding employment for modern graduates, the information revolution and the processes of globalization.

In addition, the essence of the two-level structure of higher education is disclosed, the direction and problems of training the staff and competencies of students in the context of the transformations associated with the Bologna process are widely defined.

Key words: *higher education, two-level structure of higher education, Bologna process, higher education reform, educational standards, monitoring of higher education, quality of education.*

В. Т. Венцель

кандидат економічних наук,
експерт із фіскальної децентралізації
Центрального офісу реформ при Міністерстві регіонального розвитку,
будівництва та житлово-комунального господарства України

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

У статті проаналізовано сутність понять, пов'язаних із фінансовим та економічним механізмом держави, узагальнено результати наукових досліджень у цій сфері. На підставі існуючих теоретичних напрацювань та емпіричного досвіду сформульовано поняття та визначено склад і структуру фінансово-економічного механізму реалізації державою соціальної функції. Запропоновано авторське визначення понять «фінанси», «фінансовий механізм», «фінансово-економічний механізм». Розроблено авторську модель фінансово-економічного механізму забезпечення реалізації соціальної функції держави.

Ключові слова: фінанси, фінансові методи, економічні методи, фінансовий механізм, фінансово-економічний механізм, соціальна функція держави.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку України характерний проведенням процесу активних перетворень в економічній та соціогуманітарній сферах. Кінцевою метою цих процесів має стати новітня система соціально-економічних відносин, яка ґрунтується на парадигмі соціальних інвестицій та партисипативній демократії.

Держава (як історична форма свідомої організації суспільних взаємовідносин) має забезпечити членам суспільства певний спектр послуг для безпечного, економічно достатнього, соціально-справедливого співіснування. Однією з найбільш важливих функцій держави є соціальна, яка передбачає неупереджений об'єктивний перерозподіл економічних благ, підтримку соціально уразливих категорій громадян, консолідацію суспільства на основі загальноновизнаних культурно-світоглядних засад.

Якість та ефективність забезпечення державою своїх функцій, насамперед соціальної, знаходиться у прямій залежності й безпосередньому взаємозв'язку з фінансово-економічним складником. Тому дослідження проблематики форму-

вання ефективного фінансово-економічного механізму для забезпечення соціальної функції держави є актуальним як у контексті теоретичних обґрунтувань, так і з точки зору практичних аспектів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням функціонування фінансового механізму держави присвячено праці багатьох науковців. Ця тематика висвітлена в публікаціях М.М. Артуса, В.Д. Базилевича, О.Д. Василика, Г.Г. Кірейцева, В.М. Опаріна, А.М. Поддєрьогіна, В.М. Федосова, С.І. Юрія, С.В. Ковальчук, І.В. Форкун. Зважаючи на багатогранність і всеохоплюючий характер соціального складника державної політики, питання, пов'язані з реалізацією державою соціальної функції, розглядаються науковцями в різних аспектах. Ця проблематика розглядалася І.В. Арістовою, В.Б. Тропіною, Н.М. Деєвою, Е.М. Лібановою, В.А. Гошовською, С.Є. Горбатюк та іншими науковцями.

Метою статті є дослідження функціонування фінансово-економічного механізму забезпечення соціальної функції держави, характеристика його основних елементів, визначення й уточнення дефініцій, пов'язаних із цими процесами.

Виклад основного матеріалу. В економічні літературі та наукових досліджен-

нях новітнього часу під час розроблення проблематики функціонування фінансово-економічного механізму забезпечення соціальної функції держави найбільш поширеними термінами є «фінансовий механізм», «фінансово-кредитний механізм», «економічний механізм». При цьому слід зазначити, що підходи до тлумачення і пояснення цих понять у науковому середовищі не мають уніфікованого підходу і дещо різняться між собою, зберігаючи змістовно споріднений контекст.

Комплексне дослідження дефініцій, пов'язаних із фінансовим механізмом, знаходиться у площині економічної категорії «фінанси». Формування фінансів (як цілісної самостійної економічної категорії суспільної діяльності) відбувалося впродовж кількох століть, починаючи ще з античних часів.

Сучасна вітчизняна економічна наука визначає фінанси системою грошових відносин; сукупністю соціально-економічних відносин; системою формування, розподілу і використання грошових ресурсів.

Професора В.М. Опаріна під фінансами розуміє «сукупність грошових відносин, пов'язаних із формуванням, мобілізацією і розміщенням фінансових ресурсів, а також з обміном, розподілом і перерозподілом вартості створеного на основі використання валового внутрішнього продукту, а за певних умов і національного багатства» [1, с. 5].

На думку С.В. Ковальчук та І.В. Форкун, «Фінанси – це економічна категорія, що має вартісний характер і пов'язана з товарно-грошовими відносинами» [2, с. 9].

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови «фінанси» визначаються як «система грошових відносин у тій чи іншій державі, а також сукупність усіх грошових коштів, що є в розпорядженні держави» [3, с. 679].

Зважаючи на сучасні світоглядні трансформації, в основі яких знаходиться парадигма глобалістичного розвитку суспільних відносин, а також появу нових фіскальних та монетарних інструментів, убачається доцільним розглядати фінанси, враховуючи існуючі новітні тенденції. Зважаючи на це, фінанси можна визначити як економічну категорію, яка репре-

зентує систему фінансових інструментів, товарно-грошово-кредитних та валютних відносин, що носять акумулятивний, розподільчий та перерозподільчий характер і формуються між суб'єктами економічної системи. У цьому контексті під фінансовим інструментом розуміється будь-який документ, який має грошову вартість (чек, облігація, акція, вексель, ф'ючерсний контракт тощо) або є юридично обов'язковою угодою між двома або більше сторонами стосовно права на виплату грошей [4].

Важливим є розуміння того, що фінанси – це не грошові кошти чи будь-які інші активи, які є лише інструментом. Фінанси – це сукупність економічних відносин, які опосередковують фінансову діяльність стосовно формування та використання відповідних вартісних фондів і які можуть виникати між різними суб'єктами, що беруть участь у таких відносинах, а саме:

- між державними органами та юридичними і фізичними особами в країні,
- між юридичними або фізичними особами різних країн,
- між юридичними або фізичними особами і міжнародними фінансово-кредитними установами,
- між окремими державами та міжнародними фінансово-економічними інституціями.

У процесі створення та використання фінансових ресурсів використовується певна сукупність форм і методів, які уособлюють собою фінансовий механізм. Як уже зазначалося, уніфікованої думки стосовно тлумачення та пояснення терміна «фінансовий механізм» у науковому середовищі немає.

Дослідженню проблеми формування та функціонування фінансового механізму держави присвячено праці багатьох українських науковців.

О.Д. Василик визначає фінансовий механізм комплексом спеціально розроблених і законодавчо закріплених у державі форм і методів створення й використання фінансових ресурсів для забезпечення економічного розвитку та соціальних потреб громадян [5, с. 101].

«Фінансовий механізм – сукупність фінансових методів і форм, інструментів та важелів впливу на соціально-економіч-

ний розвиток суспільства» – таке визначення наводить В.М. Опарін [1, с. 55].

Близьким до думки В.М. Опаріна є визначення, наведене М.М. Артусом, який вважає, що фінансовий механізм – це система доцільно спрямованих заходів впливу на процес відтворення у формі методів, інструментів і важелів у межах нормативно-правового забезпечення з метою забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства [6, с. 52].

Дещо інший зміст у дефініцію «фінансовий механізм» укладають В.М. Федосов та С.І. Юрій. Фінансовий механізм ними визначається сукупністю форм і методів створення й використання фондів фінансових ресурсів із метою забезпечення різних державних структур, господарських суб'єктів і населення [7, с. 10].

У цьому ж змістовному контексті знаходиться підхід до розуміння суті фінансового механізму, висловлений С.В. Ковальчук та І.В. Форкун, які зазначають, що фінансовий механізм – це сукупність конкретних фінансових форм, методів та важелів, за допомогою яких забезпечується процес суспільного відтворення, тобто здійснюються розподільчі й перерозподільчі відносини, утворюються доходи суб'єктів господарювання і фонди грошових коштів» [2, с. 70].

Тлумачення двох самостійних понять «фінансовий» та «механізм», наведені у Великому тлумачному словнику сучасної української мови, дають змогу сформулювати агреговане визначення фінансового механізму як систематизовану сукупність процесів, пов'язаних з організацією фінансів, грошового обігу й кредиту [3].

Зважаючи на існуючі трактування, можна визначити сутнісний зміст фінансового механізму – сукупності специфічних інструментів, форм, методів і важелів впливу, за допомогою яких здійснюється формування, розподіл і використання фінансових ресурсів для забезпечення потреб держави, суб'єктів господарювання та громадян. Із макроекономічної точки зору до характерних особливостей фінансового механізму належить його об'єктивний та суб'єктивний складники. Об'єктивним чинником є те, що фінансовий механізм будується та функціонує відповідно до принципів економічного конвен-

ціоналізму, який притаманний відповідному історичному етапові. З іншого боку, фінансовий механізм має суб'єктивний складник, яка зумовлений тим, що особливості його функціонування визначаються державними органами, виходячи з визначених пріоритетів фінансово-економічної політики держави. Фінансовий механізм є віддзеркаленням фінансової політики держави та органічно пов'язаний із державним регулюванням економіки [8, с. 65]. Також слід зважати на те, що забезпечення сталих темпів економічного зростання можливе лише за умови формування, оптимального розподілу та раціонального використання фінансових ресурсів, тобто наявності у країні дієвого фінансового механізму [9, с. 202].

Фінансовий механізм відіграє важливу роль у функціонування фінансової системи та економіки держави в цілому, але він не охоплює всіх аспектів економічного життя. Для отримання комплексного бачення системи соціально-економічного устрою, яка відображає взаємозв'язок та причинно-наслідкові зв'язки між усіма ключовими елементами, що регулюють фінансові та господарські процеси, фінансовий механізм необхідно розглядати у комплексі з економічним.

Економічний механізм є одним з основних складників господарського механізму, який включає економічні важелі та стимули [10, с. 80]. У свою чергу, господарський механізм – це сукупність господарсько-організаційних структур, об'єднань, правових норм і методів управління суб'єктами господарської діяльності, через які реалізується процес відтворення, створення матеріальних благ у межах регульованих державою економічних процесів [11, с. 102].

Як бачимо, економічний механізм уособлює цілісну систему заходів, норм та методів, спрямованих на ефективне функціонування управлінської системи в частині формування та розподілу фінансових ресурсів для створення необхідних для держави матеріальних благ. Особливістю економічного механізму є те, що його функціонування відбувається в межах загальної концепції визначеної державою економічної політики.

Таким чином, для ефективної реалізації державою завдань економічного і соціального розвитку, досягнення якісних результативних показників у різних сферах життєдіяльності суспільства необхідною умовою є синхронізована та синергетична взаємодія фінансового та економічного механізмів.

Узагальнюючи наведене, можемо стверджувати, що існують об'єктивні підстави для того, щоб сформулювати інтегроване визначення поняття фінансово-економічного механізму (як інституційної системи фінансових та економічних методів, механізмів нормативно-правового регулювання та інформаційно-аналітичного забезпечення, за допомогою яких здійснюється розподіл і використання фінансових ресурсів держави для задоволення суспільних потреб).

Фінансово-економічний механізм не є цілком самостійною абстрактною системою. Він розглядається з прагматичної точки зору в контексті відповідної категорії, стосовно якої формується і на яку здійснює вплив. Однією з важливих умов існування держави є забезпечення виконання нею соціальної функції. За допомогою фінансово-економічного механізму соціальна функція отримує фінансово-матеріальну актуалізацію. Лише тоді вона може забезпечити цілісну реалізацію завдань, які становлять її сутність. Ураховуючи існуючі дослідження та проведений аналіз, пропонується авторське бачення структурно-логічної структури фінансово-економічного механізму забезпечення соціальної функції держави (рис. 1).

Фінансово-економічний механізм соціальної функції держави не є унікальним і об'єднує у своїй структурі всі складники, притаманні загальноприйнятому уявленню про фінансово-економічний механізм. Однак значення і роль кожного з його елементів у контексті фінансового забезпечення виконання державою соціальної функції мають свою особливу змістовну специфіку. Головним призначенням фінансово-економічного механізму забезпечення соціальної функції держави є акумуляція необхідних ресурсів, їх подальший справедливий розподіл на підставі встановлених уніфікованих критеріїв та здійс-

нення контрольної функції задля уникнення зловживань у використанні коштів та матеріальних ресурсів. Для виконання цих завдань використовуються різноманітні (але водночас тісно взаємопов'язані між собою) методи, системи та інструменти.

Фінансовий вплив здійснюється за допомогою методів фінансового забезпечення та фінансового регулювання, головним призначенням яких є ефективне формування фінансових ресурсів, суспільно-справедливий розподіл та раціональне використання.

Фінансове забезпечення – комплексна система джерел, методів і форм фінансування економічної діяльності та соціальної сфери. Одним із джерел фінансування є індивідуальний капітал, тобто використання приватних ресурсів для реалізації певних економічних (підприємницьких), соціально-культурних чи гуманітарних проектів. Кредитування передбачає залучення зовнішніх позикових ресурсів. Цей вид фінансування є досить ефективною формою, оскільки дає змогу одночасно накопичувати значний обсяг фінансування, а також забезпечити багаторазове використання одних і тих же коштів різними суб'єктами в різні часові періоди. З іншого боку, один із принципів кредитування – платність (відсоток за кредитом) – стимулює позичальників до ефективного використання позикового капіталу та результативного ведення підприємницької діяльності. Акціонерний капітал має подвійну природу, поєднуючи в собі індивідуальний та позиковий капітал. В акціонерному товаристві об'єднуються індивідуальні капітали акціонерів, а також є можливість залучити додаткові ресурси шляхом випуску і продажу облігацій. У такому разі акціонери є власниками певної частки товариства, а облігації не дають права на участь у капіталі та вплив на управління товариством, а лише засвідчують унесення певної суми коштів та право на зворотне отримання вартості облігації та відсоткового доходу за нею. Однак в акціонерному товаристві не всі акціонери можуть бути його реальними власниками, оскільки вплив на управлінські рішення мають акціонери, які володіють більшістю акцій товариства.

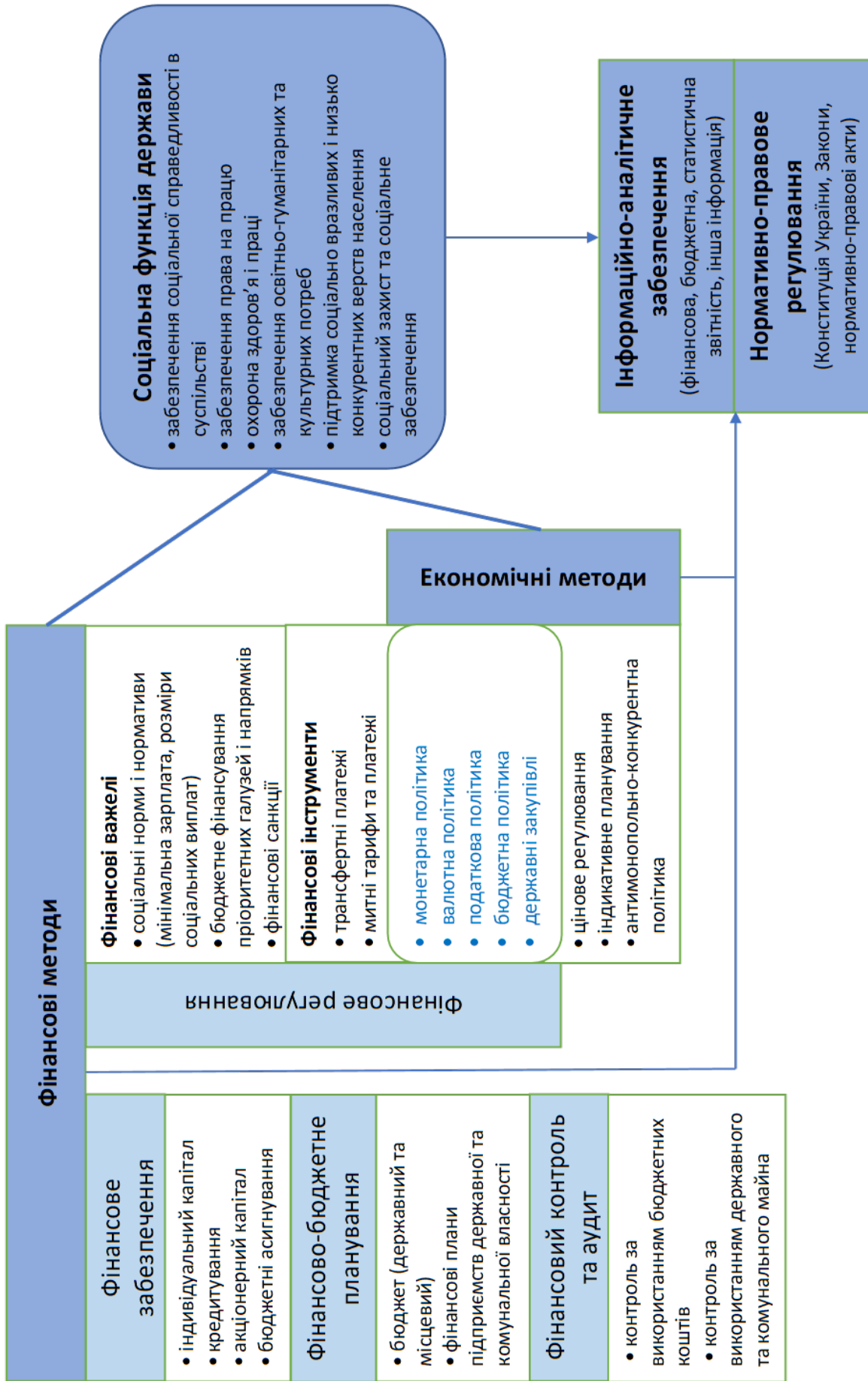


Рис. 1. Фінансово-економічний механізм забезпечення соціальної функції держави

Розроблено автором

Водночас сьогодні акціонерні товариства є однією з найбільш ефективних форм залучення фінансових ресурсів та здійснення підприємницької діяльності. За допомогою бюджетних асигнувань держава реалізує визначену нею фінансово-бюджетну політику шляхом спрямування коштів централізованого фонду на стимулювання розвитку визначених пріоритетних галузей економіки. Під час здійснення державою соціальної функції бюджетні асигнування грають визначальну роль. Саме за допомогою бюджету держава реалізує різноманітні програми у соціальній, культурно-освітній, медичній та інших галузях, які безпосередньо стосуються життєзабезпечення суспільства. Тобто головною особливістю бюджетного фінансування є його спрямування у галузі некомерційної сфери, які не передбачають отримання прибутку і щодо яких існує вкрай низька підприємницька зацікавленість, але які відіграють надзвичайно важливу роль у функціонуванні держави як організованої системи суспільного буття.

Допоміжними, але не менш важливими елементами, є фінансово-бюджетне планування, контроль і аудит використання бюджетних коштів та державного і комунального майна. Від якості планування залежить ефективність використання фінансових ресурсів та майна, а також результативність заходів та програм, на які спрямовуються кошти бюджету чи суб'єктів господарювання. Під час планування визначаються фінансові можливості держави та інших суб'єктів господарювання щодо задоволення життєвих потреб усіх членів суспільства на засадах соціальної рівності та справедливості, надання необхідної соціальної допомоги найбільш незахищеним його членам [12, с. 67]. Реалізуючи соціальну функцію, держава (в особі уповноважених органів) повинна забезпечити реалістичне визначення тієї частки валового національного продукту, яка може бути спрямована на соціальні потреби, а також забезпечити контроль за фінансовим плануванням підприємств державної та комунальної власності. Від цього безпосередньо залежить обсяг і якість соціальних послуг.

У процесі формування та використання державних коштів та майна об'єктивною необхідністю є проведення комплексу заходів щодо упередження, виявлення та усунення порушень, пов'язаних із використанням бюджетних коштів, державного та комунального майна. Фінансовий контроль держави здійснюється на всіх етапах бюджетного або господарського циклу (від планування, подальшого використання ресурсів або майна і до формування звітності). На всіх цих етапах відбувається перевірка об'єктів контролю на предмет відповідності діяльності встановленим процедурам та правилам, законодавчим та нормативно-правовим актам. Одним із головних аспектів під час проведення контрольних заходів є перевірка цільового використання майна та ресурсів, законності ухвалення управлінських рішень щодо їх використання, дотримання фінансово-бюджетної дисципліни під час проведення фінансових операцій.

Фінансове регулювання можна охарактеризувати системою державного впливу на соціально-економічні процеси за допомогою фінансів. Основними засобами фінансового регулювання є фінансові важелі та фінансові інструменти.

Фінансові важелі використовуються для стимулювання певних процесів, досягнення певного результату в економічній чи соціальній сфері або для зменшення наявності чи впливу негативних (небажаних) процесів і явищ за допомогою системи фінансових санкцій. До фінансових стимулів, які впливають на всі сфери життєдіяльності держави, належить рівень мінімальної заробітної плати, розміри соціальних виплат, різноманітні норми та нормативи, які встановлюються державою і слугують не лише для підтримки малозабезпечених верств населення і встановлення певних стандартів у системі соціального захисту та соціального забезпечення, але також є важливим орієнтиром для галузей реальної економіки, фінансового сектора та інших економічно активних агентів, що відображає напрями та пріоритети соціально-економічної політики держави. Відповідно до цих орієнтирів, суб'єкти

середовища бізнесу формують свої фінансові плани, стратегії розвитку, розраховують фіскальні зобов'язання. Як складник бюджетної політики держави, безпосередня чи опосередкована підтримка пріоритетних галузей і напрямів шляхом виділення з бюджету на це певних коштів є досить дієвим засобом для досягнення встановлених цілей. Стимулюючи розвиток певних галузей чи напрямів, держава прагне досягти кількох цілей, зокрема за рахунок бюджетних інвестицій забезпечити прискорений розвиток реального сектора економіки, залучити приватний (вітчизняний чи іноземний) капітал до реалізації стратегічних проектів, стимулювати зайнятість, наслідком чого стане зростання доходів населення та бюджетних надходжень. Таким чином, держава (разом із розвитком економіки) забезпечить також виконання соціальної функції.

Система фінансових санкцій носить переважно превентивний характер і покликана упереджувати порушення встановлених законодавчих норм у сфері фінансово-господарських та бюджетних відносин, а також забезпечити часткову або повну матеріальну компенсацію у випадках здійснення таких порушень.

Фінансові інструменти (як елементи фінансового регулювання) є засобами виконання завдань економічної та фінансово-бюджетної політики держави. У широкому розумінні сукупність наявних фінансових інструментів можна структурувати в узагальнені категорійні поняття. Це монетарна (грошово-кредитна), податкова, бюджетна політика, державні закупівлі, митні тарифи та платежі, трансфертні платежі. За допомогою цих інструментів державою забезпечується цілеспрямований вплив на процеси соціального та економічного розвитку, формування належного життєвого рівня населення. Слід зазначити, що економічні та фінансові методи мають спільні регулюючі механізми (зокрема монетарну, податкову, бюджетну політику, державні закупівлі), які відповідним чином здійснюють свій вплив на фінансові та економічні процеси в державі. Елементи, методи, інструменти, важелі фінансового

та економічного механізмів взаємопов'язані та взаємообумовлені, тому повинні розглядатися єдиною структурно-логічною причинно-наслідковою системою, а їх розподіл на окремі складники носить умовний характер, що має на меті формування більш чіткого розуміння структури та принципів функціонування фінансово-економічного механізму як цілісного явища.

Розглядаючи соціальну функцію держави, не можна оминати той факт, що основним джерелом її матеріального (ресурсного) втілення є бюджет. Як уже було зазначено, бюджет відіграє провідну роль і є безальтернативним джерелом у фінансуванні великого спектра соціальних зобов'язань держави, а також він відіграє роль особливого регулятора економічних процесів.

Висновки і пропозиції. Таким чином, для ефективної реалізації державою соціальної функції архіважливою умовою є належне функціонування всіх елементів фінансово-економічного механізму, який забезпечує генерування, розподіл та перерозподіл наявних фінансових ресурсів відповідно до визначених державою пріоритетів соціальної та економічної політики. Обсяги та якість послуг, які надаються державою своїм громадянам, безпосередньо залежать від рівня економічного розвитку та фінансово-бюджетної моделі.

Список використаної літератури:

1. Опарін В.М. Фінанси (Загальна теорія): Навчальний посібник. Київ: КНЕУ, 2007. 240 с.
2. Ковальчук С.В., Форкун І.В. Фінанси: Навчальний посібник. Львів: Новий світ – 2000, 2006. 568 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Уклад. та голов. ред. В.Т.Бусел]. Київ; Ірпінь: ВТФ Перун, 2001. 1440 с.
4. Business dictionary. URL: <http://www.businessdictionary.com/definition/financial-instrument.html>
5. Василик О.Д. Теорія фінансів: Підручник. Київ: НІОС, 2000. 416 с.
6. Артус М.М. Фінанси: Навчальний посібник. Київ: Вид-во Європейського університету, 2005. 198 с.
7. Федосов В.М. Теорія фінансів: Підручник / За ред. проф. В.М. Федосова,

- С.І. Юрія. Київ: Центр учбової літератури, 2010. 576 с.
8. Квасниця О.В. Фінансовий механізм забезпечення розвитку малих підприємств в Україні. Світ фінансів. 2014. № 4. С. 65.
9. Бурденюк Т.М., Свірський В.О. Теоретичні засади фінансового механізму. Економічний аналіз. 2012. Випуск 10. Частина 2. С. 202.
10. Завадський Й.С., Осовська Т.В., Юшкевич О.О. Економічний словник. Київ: Кондор, 2006. 356 с.
11. Гончаров С.М., Кушнір Н.Б. Тлумачний словник економіста. Київ: Центр учбової літератури, 2009. 264 с.
12. Жук О.Б. Фінансовий механізм системи соціального захисту населення України. Світ фінансів. 2017. № 2. С. 67.

Венцель В. Т. Теоретико-методологические основы финансово-экономического механизма обеспечения реализации социальной функции государства

В статье произведен смысловой анализ понятий, которые связаны с финансовым и экономическим механизмом государства; обобщены результаты научных исследований в этой сфере. С учетом существующих теоретических изысканий и эмпирического опыта сформулировано понятие и определено состав и структуру финансово-экономического механизма реализации государством социальной функции. Предложено авторское определение понятий «финансы», «финансовый механизм», «финансово-экономический механизм», разработано авторскую модель финансово-экономического механизма обеспечения реализации социальной функции государства.

Ключевые слова: финансы, финансовые методы, экономические методы, финансовый механизм, финансово-экономический механизм, социальная функция государства.

Ventsel V. Theoretical and methodological foundations of the financial and economic mechanism to ensure the implementation of the social function of the state

The article analyzes the essence of concepts related to the financial and economic mechanism of the state, summarizing the results of scientific research in this field. On the basis of existing theoretical developments and empirical experience, the notion is formulated and the composition and structure of the financial and economic mechanism of the state's implementation of the social function are defined. The author was offered the definition of "finance", "financial mechanism", "financial and economic mechanism", also was proposed author's model of the financial and economic mechanism for ensuring the realization of the social function of the state.

Key words: finance, financial methods, economic methods, financial mechanism, financial and economic mechanism, social function of the state.

ПОНЯТІЙНЕ ПОЛЕ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ

У статті розглянуто понятійне поле дослідження механізмів державного регулювання трудових відносин у сфері військової служби. Обґрунтовано, що державне регулювання трудових відносин військових службовців сьогодні є важливою науковою проблемою в галузі науки державного управління. Автором узагальнено визначення таких понять, як: «трудові відносини», «потенціал», «механізм», «державне регулювання», «військовий службовець». Доведено, що завдяки уточненню понятійного апарату можливі подальші наукові розвідки механізмів державного регулювання трудових відносин у сфері військової служби.

Ключові слова: державне управління, механізми державного регулювання, трудові відносини, військовий службовець.

Постановка проблеми. На сучасному етапі реформування відносин у державному управлінні докорінних змін потребує державне регулювання трудових відносин у сфері військової служби. Під державним регулюванням трудових відносин маємо на меті здійснення якісних перетворень у суспільстві, які стають можливими виключно за умови активної участі військових службовців у суспільних взаємовідносинах. Характер суспільних взаємовідносин є свідченням рівня розвитку суспільства, ефективності його діяльності, де головну роль відіграє особистість. Її готовність до постійного розвитку, самовдосконалення та самопізнання є визначальним фактором для високоефективних суспільних взаємовідносин. Особливе значення мають норми моралі, відчуття гідності та сумніння, що мають стати основою діяльності військовослужбовців у демократичній державі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичні та методичні аспекти, зміст понять «трудові відносини», «потенціал», «державне регулювання», «механізм», «військовий службовець».

Значний внесок у розвиток теоретичних та прикладних основ державного регулювання трудових відносин зробили нау-

ковці в галузі права: В. Авер'янов, Д. Бахрах, Ю. Битяк, В. Воловик, С. Дубенко, К. Гусов, І. Зуб, О. Лаврінченко, О. Пашков, О. Петришин, В. Толкунова та ін.

Незважаючи на широке коло наукових розробок щодо регулювання трудових відносин у сфері державної служби, вітчизняною наукою не досліджені питання державного регулювання трудових відносин у сфері військової служби. Враховуючи складність та багатоаспектність питання, на сьогодні відсутні дослідження щодо державного регулювання трудових відносин «мілітаризованих» державних службовців, повноважень військового службовця, які у сфері військової служби України є одними з напрямів, де дістає вияв диференціації законодавства про працю.

Мета статті – уточнення понятійного поля державного регулювання трудових відносин у сфері військової служби в наукових доробках вітчизняних та зарубіжних науковців.

Виклад основного матеріалу. Базовими для понятійного апарату дослідження механізмів державного регулювання трудових відносин у сфері військової служби є поняття потенціалу.

«Потенціал» з латинської (*potentia*) перекладається як «сила». Сучасні наукові дослідження дозволяють визначити по-

тенціал як універсальну загальнонаукову категорію, що означає «сукупність наявних засобів, можливостей у конкретній області» [2, с. 223].

Теоретичне дослідження поняття «потенціал» знаходимо в таких науках, як державне управління, психологія, педагогіка, економіка, фізика тощо. В державному управлінні поняття «потенціал» узагальнені В. Бакуменком, В. Трощинським, Ю. Сурміним та ін. [4]. (див. табл. 1).

Як видно з табл. 1, тлумачення поняття потенціалу відповідно до свого предмету дослідження в кожній науці трактується по-різному. Але разом з тим простежуються спільні риси, які повторюються в більшості визначень, зокрема [3]:

- 1) потенціал передбачає розвиток;
- 2) аналіз потенціалу часто здійснюється через особу;

3) потенціал – це насамперед ресурс.

У межах різних підходів є уточнювальні визначення поняття «потенціал», які ґрунтуються на різних елементах, що визначають його сутність [16]. (табл. 2).

Аналізуючи наведені концепції, можна зробити висновок, що сутнісними особливостями потенціалу є:

- 1) трактування через можливості, резерви, ресурси;
- 2) прояв відповідно до зовнішніх обставин;
- 3) пов'язаність із діяльністю;
- 4) необхідність актуалізації, розвитку.

Оскільки більшість визначень поняття потенціалу ототожнюють з такими поняттями, як можливості, резерви, ресурси, це дає нам змогу визначити рівні, на яких потенціал може перейти в актуалізований стан: через відтворення певних уже наяв-

Таблиця 1

Наукові підходи до визначення поняття «потенціал»

Наука	Визначення поняття «потенціал»
Державне управління	Приховані здібності, сили для певного виду діяльності, що можуть проявитися за певних умов. Набір параметрів, що забезпечують певні можливості, здібності, ресурси, які призначені для самозбереження та для перетворення середовища. Можливості, здібності, ресурси.
Філософія	Особистісний розвиток. Можливість переходу від «потенційного» до «актуального» буття.
Психологія	Зміни, пов'язані з нервовими імпульсами.
Соціологія	Набір певних запасів та сил, які має особа в певній галузі.
Педагогіка	Властивість мати певні можливості, здібності, ресурси, спрямовані на формування та розвиток особистості в процесі її освіти.
Економіка	Збірна характеристика ресурсів, яка прив'язана до місця та часу.
Біологія	Частка енергії, яку використовує людина. Сукупність матеріальних цінностей та ресурсів у певному середовищі; сукупність можливостей, запасів, джерел, які можуть бути використані для розвитку, а також чинників, які об'єктивно, незалежно від волі людей впливають на цей розвиток.
Фізика	Запас енергії тіла, яке знаходиться в певній точці поля.

Таблиця 2

Сутність поняття «потенціал» у межах різних наукових концепцій

Концепція	Сутність поняття «потенціал»
Діяльнісна	Потенціал вчинків (Я.Є. Кальба).
Енергетична	Енергопотенціал людини (С.Д. Максименко).
Індивідуальна	Потенціал індивідуального буття (І.П. Маноха).
Інструментальна	Ступінь потужності в певному відношенні; сукупність засобів, можливостей, необхідних для будь-чого; «... засоби, запаси, джерела, які можна мобілізувати та задіяти» (Велика радянська енциклопедія).
Ресурсна	Ресурси, які представляють певний набір властивостей та характеристик (І.Г. Утюж).
Розвитку	Сама можливість розвитку або використання чогось, що можна розвинути (Оксфордський словник).
Самореалізації	Потенціал самореалізації (М.А. Садова).

них властивостей (ресурсів); через безпосередній розвиток у конкретний момент (резерви як джерело ресурсів); через потенційний розвиток (можливості).

Систематизація та аналіз наукових підходів вітчизняними дослідниками до вивчення поняття «потенціал» дозволив сформулювати такі його властивості:

- 1) потенціал передбачає розвиток і актуалізацію;
- 2) потенціал ототожнюється з поняттями ресурсів, можливостей, резервів;
- 3) потенціал проявляється в певних зовнішніх обставинах;
- 4) потенціал пов'язаний з діяльністю;
- 5) потенціал здебільшого співвідноситься з поняттям особистості.

Таким чином, потенціал найбільш повномасштабно розкривається в контексті життя та діяльності особистості. Ми співвідносимо його з особистістю військовослужбовця.

В «Енциклопедії державного управління» потенціал особистості розглядається на двох рівнях – людських ресурсів держави та певної особистості [5, с. 345].

Властивості потенціалу особистості розглядаються науковцями в різних контекстах. Так В.В. Васильєва, Н.А. Коваль, Д.А. Леонтьєв, М.К. Орлатий визначають такі властивості потенціалу особистості військовослужбовця: цінності, що збагачують потенціал особистості; сила, в розумінні енергії, з якою людина використовує свій потенціал; стійкість як постійна протидія зовнішнім впливам; системність, упорядкованість усіх складників потенціалу особистості та їхніх взаємозв'язків; продуктивність людини, її активність у досягненні мети; індивідуальність, уміння людини здійснювати саморозвиток та знаходити відповідні способи самореалізації та реалізації наявного потенціалу [2; 10; 16].

В. Р. Міляєва характерними ознаками потенціалу особистості називає системність (потенціал особистості має системні властивості і не може зводитися до простої суми якостей людини); зовнішню обумовленість (для актуалізації та реалізації потенціалу особистості вирішальне значення, як правило, мають «зовнішні» по відношенню до нього умови і фактори, характер середовища його існування);

непрозорість (для потенціалу особистості характерна наявність прихованих властивостей, які в разі зміни певних умов можуть проявитися); стратегічність [12, с. 411].

Загальноприйняте визначення поняття «військова служба» в науковій юридичній літературі відсутнє. Найбільш характерні її визначення даються такі: «Військова служба – вид державної служби, яка полягає у виконанні громадянами встановленого законом військового обов'язку (повинності) у складі збройних сил» [6].

Військова служба – особливий вид державної служби, почесний обов'язок кожного громадянина України, пов'язаний з виконанням загального військового обов'язку і служби на контрактній клієнтоорієнтованій основі в Збройних Силах України та інших військах, утворених відповідно до чинного законодавства. Регулюється Конституцією України (ст. 65) та Законом України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» [6, с. 458–459]. Військова служба в Збройних Силах України та інших військових формуваннях є державною службою особливого характеру, яка полягає в професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, пов'язаній із захистом Вітчизни.

Однак наведені вище термінологічні визначення не можна назвати цілком вдалими. Їм притаманні різні за значенням загальні ознаки – в одному випадку це «військовий обов'язок (повинність)», у другому – це «почесний обов'язок кожного громадянина», у третьому – це «професійна діяльність». Тим самим змішуються різні сторони цього виду діяльності громадян [22].

Необхідно визнати, що військова служба – це складне соціальне явище, розкриття змісту якого потребує комплексного підходу. Вона прямо пов'язана з національною безпекою та її складовою частиною – обороною, а опосередковано – з політикою, економікою, міжнародними відносинами та іншими сферами діяльності держави.

Військову службу як одне з важливих соціально-політичних явищ можна розглядати з різних точок зору: соціальної, політичної, правової, організаційної, етичної,

соціологічної тощо. Суспільні інститути, котрі в тій чи іншій мірі завжди існували в суспільстві, утворювалися для свідомого впливу людей в інтересах соціальних груп на процес суспільного розвитку, для регулювання певних суспільних відносин, щоб обмежити дію випадку, а то й сваволі. Військова служба завжди сприймалася як діяльність певного прошарку людей зі своїми відповідними корпоративними інтересами та запитамі, належної моралі й духовності нації. Тобто цей соціальний інститут можна сприймати як співтовариство, певну корпорацію осіб, які практично виконують спеціальні функції держави у відповідності до свого правового статусу.

Згідно зі статтею 65 Конституції України [8] обов'язком громадян України є захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України. Звідси випливає, що військова служба – це механізм досягнення цілей та виконання завдань держави. Їй належать функції, що відображають загальні завдання як частини механізму державного управління, тобто реалізуються певні функції соціальної держави.

Трудова діяльність службовців Збройних Сил регулюється нормами адміністративного права. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про Збройні Сили України» [7] передбачається, що комплектування Збройних Сил здійснюється шляхом призову громадян на військову службу та прийняття на військову службу за контрактом. Як відомо, контракт є різновидом трудового договору.

Військово-службові відносини, пов'язані з практичним здійсненням військової служби, виникають на підставі юридичних фактів, тобто фактів, що викликають правові наслідки. Для трудових правовідносин таким юридичним фактом є трудовий договір, а для державних службовців – адміністративний акт про призначення на державну посаду державної служби. Для військовослужбовців військово-службові відносини виникають у залежності від способу вступу на військову службу. Громадяни, які призиваються на військову службу, стають військовослужбовцями з моменту їх відправки до місця військової служби з військового комісаріату. Однак учасниками військово-службових відно-

син у повному обсязі вони стають поступово, по мірі їх навчання, з прийняттям Військової присяги, призначенням на посади і т. д. Військово-службові відносини для громадян, що надійшли на військову службу за контрактом, виникають з моменту вступу в силу контракту про проходження військової служби, тобто на відміну від виникнення державно-службових відносин державних службовців, виникнення військово-службових відносин пов'язується не з призначенням на військові посади, а з іншими юридичним фактами.

Поняттю «військова служба» притаманні ознаки самостійності, стійкості й автономності, що характеризують правову освіту. Сукупність правових норм, що регулюють однорідні суспільні відносини, що володіють внутрішньою єдністю й узгодженістю і пов'язані спільною метою правового регулювання – виконання військової служби, утворює правовий інститут військової служби [18].

Військова служба як правовий інститут являє собою об'єктивно сформовану відокремлену групу правових норм, що детально регулюють військово-службові відносини і в силу цього характеризуються відносною самостійністю, стійкістю й автономністю функціонування [20].

Розглядаючи співвідношення інститутів державної та військової служби, зазначимо, що методологічно правильним є підхід науковців Національної академії державного управління при Президенті України, які вважають державну службу єдиною публічною службою, що підрозділяється на галузеві публічні служби по функціях і повноваженнях держави з предметів його ведення, що призводить до різноманітності і складності інституційних форм державної служби як об'єктивно правового явища. Військова служба є підвидом правового інституту державної служби [4]. Однак у зв'язку з істотними відмінностями військової служби від громадянської державної служби та інших спеціальних видів державної служби, тобто її самостійністю і відособленістю від інших видів служби, теоретично обґрунтованим є висновок про те, що інститут військової служби є особливим різновидом єдиного правового інституту державної служби.

Військова служба як інституційно-правове явище являє собою систему правових норм, яка регулює статус військової служби (установа, організація, повноваження органів державної влади) і суспільні відносини, що складаються в процесі виконання і проходження військової служби, а також реалізації суб'єктами цих відносин свого статусу, тобто прав, обов'язків і відповідальності.

Висновки і пропозиції. Таким чином, у результаті дослідження понятійного поля державного регулювання державного регулювання трудових відносин у сфері військової служби узагальнено визначення таких понять як: «трудові відносини», «потенціал», «державне регулювання», «військовий службовець» [22]. Доведено, що завдяки уточненню понятійного апарату можливі подальші наукові розвідки щодо нормативного-правового забезпечення механізмів державного регулювання трудових відносин у сфері військової служби. Адже незважаючи на специфіку трудових відносин військовослужбовців, в основі своєї це відносини, які підпадають під сферу трудового права. Для них притаманні всі ознаки трудових відносин найманої праці. Тому за своєю правовою природою норми, що регламентують працю державних службовців, є нормами трудового права і відображають при цьому диференціацію у правовому регулюванні.

Список використаної літератури:

1. Андрійчук Т. Громадські консультативно-дорадчі органи: проблеми організації та функціонування. Наукові записки. Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса. 2014. Вип. 3. С. 357–368.
2. Василенко П.М., Васильченко В.С., Галицький В.М. Словник-довідник соціального працівника: навч. посіб. К.: ІПКДСЗУ, 2007. 322 с.
3. Васильєв В.В. Професійний потенціал державних службовців як чинник розвитку системи соціального захисту населення. Вісник Одеського національного університету. Психологія. 2012. Вип. 8. С. 21–29.
4. Державне управління: Словник-довідник / уклад.: В.Д. Бакуменко, Д.О. Безносенко, І.М. Варзар та ін.; за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. К.: Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
5. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті 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.
6. Закон України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» від 25 березня 1992 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12>
7. Закон України «Про Збройні Сили України» від 02 грудня 1991 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12>
8. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>
9. Кравченко М.В. Модернізація державної політики у сфері соціального захисту населення України: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми держ. упр.»; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. К., 2013. 36 с.
10. Леонтьев Д.А. Личностное в личности: личностный потенциал как основа самодетерминации. Ученые записки кафедры общей психологии МГУ им. М.В. Ломоносова. под ред. Б.С. Братуся, Д.А. Леонтьева. М.: Смысл, 2002. С. 56–65.
11. Мельничук Н.О. Правове регулювання випробування при прийнятті на роботу за законодавством України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення». Х., 2006. 212 с.
12. Міляєва В.Р., Лебідь Н.К., Бреус Ю.В. Теоретичний аналіз поняття потенціалу особистості / В.Р. Міляєва, Н.К. Лебідь, Ю.В. Бреус. Проблеми сучасної психології: збірник наукових праць Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка, Інституту психології ім. Г.С. Костюка НАПН України; за ред. С.Д. Максименка, Л.А. Онуфрієвої. Вип. 15. Кам'янець-Подільський: Аксіома, 20. С. 405–415.
13. Про державну службу: Проект Закону від 30 березня 2015 р. № 2490 / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571
14. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016. № 68.
15. Проскуряков П.Д. Припинення службово-трудова відносин працівників ОВС:

- класифікація підстав, їх зміст та напрями вдосконалення законодавства. Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2005. № 3. С. 309–323.
16. Ресурсний потенціал регіону: навч. посіб. / авт.-упоряд.: М.К. Орлатий, С.А. Романюк, І.О. Дегтярьова та ін.; за заг. ред. М.К. Орлатого. К.: НАДУ, 2014. 724 с.
17. Сільченко С.О. Особливості припинення трудових відносин у зв'язку із закінченням строку трудового договору. Проблеми законності. 2005. Вип. 74. С. 47–54.

Ветлинский С. О. Понятийное поле исследования механизмов государственного регулирования трудовых отношений в сфере военной службы

В статье рассмотрено понятийное поле исследования механизмов государственного регулирования трудовых отношений в сфере военной службы. Обосновано, что государственное регулирование трудовых отношений военнослужащих сегодня является важной научной проблемой в области науки государственного управления. Автором обобщены определения таких понятий, как: «трудовые отношения», «потенциал», «механизм», «государственное регулирование», «военнослужащий». Доказано, что благодаря уточнению понятийного аппарата возможны дальнейшие научные исследования механизмов государственного регулирования трудовых отношений в сфере военной службы.

Ключевые слова: государственное управление, механизмы государственного регулирования, трудовые отношения, военнослужащий.

Vetlynskyi S. The conceptual field of research of mechanisms of state regulation of labor relations in the sphere of military service

In the article the conceptual field of research of mechanisms of state regulation of labor relations in the sphere of military service is considered. It is substantiated that the state regulation of labor relations of military servicemen is today an important scientific problem in the field of science of public administration. The author generalizes definitions of such concepts as: «labor relations», «potential», «mechanism», «state regulation», «serviceman». It is proved that due to refinement of the conceptual apparatus, possible further scientific research of the mechanisms of state regulation of labor relations in the sphere of military service.

Key words: state administration, mechanisms of state regulation, labor relations, serviceman.

В. М. Горбик

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

ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНА СКЛАДОВА В МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ЕКОНОМІЧНИМ ПОТЕНЦІАЛОМ РЕГІОНІВ

У статті розглянуто інноваційно-інвестиційну складову, як одну з основних засобів забезпечення розвитку природно-економічного потенціалу регіону та його конкурентноспроможності. Визначено основні проблеми інноваційно-інвестиційної складової в механізмі державного управління природно-економічним потенціалом регіонів та запропоновано заходи щодо усунення виявлених проблем. Обґрунтовано синергетичну парадигму дослідження інноваційно-інвестиційної складової в механізмі державного управління природно-економічним потенціалом регіонів.

Ключові слова: регіон, природно-економічний потенціал, державне управління, розвиток, інноваційно-інвестиційна складова.

Постановка проблеми. Сучасний характер реформування господарства України, новітні тенденції глобалізації та регіоналізації розвитку зумовлюють необхідність усебічного аналізу трансформації інноваційно-інвестиційного простору держави, визначення стратегічних цілей і пріоритетних напрямів його подальшої розбудови. Це вимагає дослідження регіону як важливого суб'єкта економічних відносин, координатора природно-економічного та соціально-економічного розвитку, а також каталізатора ділової активності й розгортання інноваційно-інвестиційних процесів, формування сприятливого підприємницького середовища на основі ефективного державного управління. Водночас існуючі регіональні відмінності в передумовах та факторах інноваційно-інвестиційної складової, темпах і масштабах трансформаційних процесів зумовлюють чітко виражену природно-економічну та соціально-економічну специфічність усіх складників господарського комплексу регіонів та потребують упровадження нових форм і методів державного управління їх розвитком на системній основі, застосування різних регуляторів на державному та регіональному рівнях. Усе це зумовлює необхідність глибокого теоретичного ана-

лізу сутності та тенденцій інноваційно-інвестиційного складової в механізмі державного управління, виявлення протиріч, що впливають на природно-економічний потенціал регіонів, вивчення та узагальнення сучасного теоретичного забезпечення інноваційно-інвестиційного розвитку, створеного світовою та вітчизняною наукою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій за напрямом досліджень свідчить, що значна увага приділялась інноваційно-інвестиційним процесам та механізму їх державного управління. У науковій літературі приділялась значна увага питанням стратегії інноваційно-інвестиційного розвитку, проблемам формування інноваційно-інвестиційної системи в Україні присвячені праці М.П. Бутка, О.І. Гордунівського, М.П. Денисенка. Однак незважаючи на значну кількість робіт, які відображають різні аспекти даної проблеми, багато питань стосовно інноваційно-інвестиційної складової державного управління природно-економічним потенціалом регіонів, із залученням фінансового сектора, узгодженості та координування дій державного управління потребують додаткового дослідження.

Мета статті – обґрунтування теоретико-методологічних засад і розроблення практичних рекомендацій щодо форму-

вання механізму державного управління інноваційно-інвестиційної діяльності в природно-економічному розвитку регіонів України та вдосконалення їх системної організації.

Виклад основного матеріалу. Інвестиційно-інноваційна складова в механізмі державного управління займає провідне місце в економічній безпеці регіону, а забезпечення розвитку природно-економічного потенціалу на основі інноваційно-інвестиційної моделі потребує нарощення обсягів інвестування, що має бути включено до стратегічних пріоритетів економічної політики України. Зниження уваги щодо розв'язання проблем економічної безпеки призвело до зниження рівня інвестування в економіку, послаблення інноваційної активності та загальмувало розвиток природно-економічного потенціалу регіонів.

Інноваційно-інвестиційна сфера є одним з найчутливіших складників природно-економічного потенціалу, який здатний миттєво реагувати на дію зовнішніх та внутрішніх чинників впливу. Значення інноваційно-інвестиційного процесу в умовах трансформації економіки постійно посилюється у зв'язку з розширенням сфер інвестування, ускладненням структури та виникненням нових загроз господарювання. Механізм державного управління реалізації інноваційно-інвестиційної складової, як сукупність механізмів – ринкового, державного та інноваційно-інвестиційного партнерства, – сприяє проведенню структурної перебудови економіки регіону та країни загалом. Без забезпечення належного рівня інноваційно-інвестиційного розвитку неможливо проводити ефективну інвестиційну політику в державі.

Інноваційно-інвестиційна складова частина державного управління природно-економічним потенціалом регіонів передбачає модернізацію економіки, яка ґрунтується на впровадженні принципово нових технологій і застосуванні нових знань. Проведене дослідження дає можливість визначити пріоритетні напрями реалізації сучасної інноваційно-інвестиційної складової в забезпеченні розвитку природно-економічного потенціалу регіону. Однак в умовах кризового стану еко-

номіки України проблемою є інвестиційна підтримка інноваційних рішень. Шляхами розв'язання проблеми фінансування є: покращення інвестиційного клімату регіону; розвиток інвестиційного ринку та інвестиційної інфраструктури; створення дієвих механізмів державного-приватного партнерства в інфраструктурному інвестуванні; розбудова системи підготовки програм і проектів для державного інвестування. Ґрунтуючись на досвіді країн, які перейшли до моделі інноваційного розвитку, інноваційно-інвестиційна складова частина державного управління на сучасному етапі повинна передбачати:

- вдосконалення законодавства України, спрямованого на активізацію інвестиційної діяльності;
- створення та забезпечення ефективного функціонування інститутів розвитку;
- становлення та розвиток індустрії прямого інвестування та венчурного капіталу;
- створення умов для залучення інвестицій на ринках капіталу через первинне публічне розміщення акцій в Україні;
- реалізація принципів державно-приватного партнерства під час реалізації інфраструктурних проектів;
- врегулювання відносин у процесі укладання, виконання та припинення дії угод про розподіл продукції, використання земельних ділянок для здійснення концесійної діяльності, посилення державних гарантій прав концесіонерів;
- державна підтримка реалізації інвестиційних програм і проектів за пріоритетними напрямами розвитку природно-економічного потенціалу регіону та України загалом;
- державна підтримка інвестиційних програм і проектів, направлених на розвиток експортоорієнтованих та імпортозаміщуваних виробництв;
- державна підтримка реалізації середньо- та довгострокових іноваційно-інвестиційних проектів, спрямованих на створення високотехнологічного та конкурентоспроможного розвитку регіону [5, с. 12].

Відмінною рисою сучасного етапу розвитку природно-економічного потенціалу регіонів України є та обставина, що він

здійснюється в умовах глобальної екологічної кризи, суть якої полягає в посиленні антропогенних впливів на всі сторони життєдіяльності людей. Масштаби цього впливу, здійснюваного без урахування системної організації взаємозв'язку суспільства і природи, такі, що спричинили зміну глобальних параметрів природного середовища, і виникла реальна загроза підриву динамічної рівноваги біосфери, що складається протягом геологічних епох. Унаслідок цього потреба переходу до екологічно орієнтованого розвитку природно-економічного потенціалу на основі здійснення екологізації виробництва на державному та регіональному рівнях набуває особливої актуальності.

Невід'ємною складовою частиною механізму державного управління в регіоні повинні бути інструменти регулювання, що передбачають не тільки заходи, спрямовані на примус суб'єктів господарювання до охорони навколишнього середовища шляхом нормативного регулювання та штрафних санкцій, а також заходи економічного стимулювання природоохоронної діяльності, заходи, що стимулюють екологічно орієнтований, науково-технологічний розвиток.

Метою розробки такого інструментарію є підвищення інноваційно-інвестиційної активності підприємств різних форм власності в області екологізації економіки регіону. Реальний процес інвестиційної діяльності щодо екологізації виробництва в регіоні, а також і для окремого господарюючого суб'єкта, слід починати з еколого-економічного аналізу антропогенного впливу промислового підприємства на навколишнє середовище, в результаті якого можна визначити стан навколишнього середовища в промисловому регіоні, а також ефективність природоохоронної діяльності промислового підприємства [2, с. 23].

Оцінка природоохоронної діяльності підприємства й екологічного стану навколишнього середовища включає аналіз охорони атмосфери, водних ресурсів, надр та земельних ресурсів, флори і фауни. В аналізі представляються: динаміка валових викидів забруднюючих речовин, динаміка викидів за видами забруднюючих речовин; порівняння фактичної кон-

центрації забруднювачів із гранично допустимою; порівняння фактичних викидів із гранично допустимими. Крім того, розглядаються показники освіти, утилізації та викидів шкідливих речовин; показники водовикористання і водовідведення; показники освіти, утилізації, розміщення, використання у виробництві відходів; показники використання земельних ресурсів і надр. У свою чергу, аналіз даних по величині природно-економічного збитку від забруднення навколишнього природного середовища повинен включати оцінку збитку від забруднення атмосфери, водойм, від порушення і забруднення надр та земельних ресурсів.

Економічний збиток, що наноситься навколишньому середовищу, є виражені у вартісній формі фактичні й можливі збитки від забруднення навколишнього природного середовища. Показник природно-економічного збитку є комплексною багатофакторною шкодою, що завдається народному господарству забрудненням навколишнього середовища регіону.

Слід зазначити, що існують різні підходи до визначення оцінки природно-економічного збитку: прямий, непрямий, аналітичний і емпіричний методи. На практиці найбільш прийнятним виявився метод укрупненої оцінки природно-економічного збитку, орієнтований на визначення прямих оцінок по спектру забруднень. Показники збитків від забруднення навколишнього середовища використовуються під час обґрунтування нормативів плати за забруднення навколишнього середовища, визначення розмірів компенсації за екологічні правопорушення, визначення потреби в інвестиціях на природоохоронні заходи [1, с. 23].

Формування інвестиційно-інноваційного розвитку лісового господарства має передбачати поступову диверсифікацію джерел інвестиційного забезпечення через формування відповідних фондів лісовідновлення не лише на загальнодержавному, а й на регіональному та місцевому рівнях. Цього можна досягти через залучення в процес відтворення лісоресурсного потенціалу коштів місцевого самоврядування, оскільки територіальні громади через співучасть у реалізації окремих лісгосподарських

та лісоохоронних проектів зможуть підвищити рівень задоволення місцевих жителів у продуктах і послугах лісу.

В.О. Полюга виступає за виділення і передачу у володіння (власність) населених пунктів земельних угідь під заліснення за рахунок коштів місцевого самоврядування з метою розширення лісоволодінь територіальних громад та задоволення їх продуктами і послугами лісу відповідно до вимог загальнодержавного і лісового законодавства; встановлення для місцевого рівня фіксованого відсотку відрахувань від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів, зокрема, це стосується плати за землі лісового фонду, які гарантовано мають спрямовуватися на відновлення лісових ресурсів і охорону довкілля [8, с. 98], а господарську діяльність у лісовому фонді мають вести спеціалізовані агрогосподарські підприємства.

Темпи інвестиційно-інноваційного розвитку лісогосподарських підприємств в умовах імплементації мораторію на експорт необробленої деревини можуть уповільнитися, оскільки значна частина постійних лісокористувачів лівову частку прибуткових надходжень отримувала за рахунок експорту лісу-кругляка. Компенсувати ці втрати суб'єкти господарювання зможуть за умови збільшення виробництва продукції з високою доданою вартістю, але для цього вони спочатку мають модернізувати виробничо-технічну базу лісопереробки та підвищити рівень комплексності використання лісоресурсного потенціалу загалом. За нинішнього інституціонального середовища інвестиційної діяльності державних лісогосподарських підприємств вирішити це завдання надто проблематично, тому інвестиційно-інноваційний розвиток лісового господарства має включати комплекс заходів державного управління, які дадуть можливість лісогосподарським підприємствам залучати достатній обсяг інвестицій [6, с. 75].

На цьому етапі розвитку продуктивних сил та поглиблення ринкової трансформації в природно-ресурсному секторі національного господарства доцільним є умонтування в реформування лісового господарства пріоритетів інвестиційно-інноваційного забезпечення розвитку державних лісогосподар-

ських підприємств відповідно до принципів сталого управління лісами та передового іноземного досвіду. Розроблена Державним агентством лісових ресурсів України Стратегія сталого розвитку та інституційного реформування лісового та мисливського господарства України до 2022 року має включати широкий спектр форм, методів та інструментів інвестиційного забезпечення процесів лісорозведення, лісовирощування, лісозаготівель, вивезення деревини, переробки деревини та утилізації відходів, а також перевірений закордонною практикою набір стимулів стосовно прискорення впровадження продуктивних та процесних інновацій в окремі ланки всього лісопродуктового ланцюга [9].

Особливістю формування інвестиційно-інноваційного розвитку лісового господарства є те, що регіони України відзначаються різним рівнем лісистості, неоднаковими умовами лісокористування, різною породно-віковою структурою лісового фонду, що вимагає максимально можливого врахування регіональних аспектів нарощення лісоресурсного потенціалу та здійснення лісогосподарського виробництва. Варто максимально мірою використати іноземний досвід у частині здійснення інноваційної діяльності, щоб мати змогу отримувати фінансові ресурси в рамках виконання вимог міжнародних природоохоронних конвенцій.

Основними цілями інвестиційно-інноваційного розвитку лісового господарства на регіональному рівні мають бути: модернізація, реконструкція та технічне переоснащення основних лісогосподарських засобів та парку виробничого устаткування лісопереробних підрозділів державних лісогосподарських підприємств; розбудова індустрії вирощування садивного матеріалу, формування сучасних селекційних комплексів, плантацій і розсадників; створення технологічних ланцюгів переробки лісосічних відходів та відходів деревообробки; модернізація техніко-технологічної та виробничої бази лісовпорядкування; комплексна модернізація системи відновлення захисних лісонасаджень та здійснення агролісомеліоративних заходів спільно із суб'єктами аграрного підприємництва.

Активізація інноваційної діяльності державних лісгосподарських підприємств потребує диверсифікації джерел інвестиційного забезпечення проектів модернізації, реконструкції та технічного переоснащення основних засобів лісгосподарського і деревообробного виробництва, а також упровадження сучасних технологій системи лісорозведення та лісовирощування. Така диверсифікація буде можливою через залучення фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, суб'єктів приватного підприємництва в межах спільної діяльності та в межах реалізації угод державно-приватного партнерства, а також через залучення коштів суб'єктів аграрного бізнесу під час проведення робіт зі створення захисних лісосмуг та здійснення інших агролісомеліоративних заходів [4, с. 6].

Інноваційно-інвестиційна стрижнева складова державного управління як організуюча, регулятивна та спрямовуюча інституціональна субстанція суспільства щодо утвердження сталого природно-економічного розвитку регіону, забезпечення його конкурентоспроможності та прогресивних структурних змін, насамперед технологічних, і є цілеспрямованою та скоординованою діяльністю органів державної влади загальнодержавного, галузевого, регіонального рівнів для впровадження комплексу заходів, спрямованих на створення системних інституціональних, економічних, аксіологічно-культурних, науково-технічних та інших засад, а також запровадження відповідних механізмів їх реалізації через залучення необхідних інвестиційних, інтелектуальних, інформаційних, матеріально-технічних, організаційних ресурсів (державних та недержавних), для стимулювання генерації та підтримки розвитку природно-економічного потенціалу на всіх рівнях та галузях економіки, але за їх переважною державною підтримкою за встановленими законодавством пріоритетними напрямами [10, с. 52].

Для утвердження інноваційно-інвестиційної моделі розвитку природно-економічного потенціалу та забезпечення розширеного відтворення інноваційних процесів мають бути вирішені системні

проблеми, розв'язанням яких виступає державне управління:

- активізація інноваційних процесів у реальному секторі регіональної економіки і, зокрема, за пріоритетними напрямами інноваційної діяльності, в систему їх ресурсного забезпечення має бути здійснений вагомий інвестиційний внесок за рахунок державних ресурсів;

- залучення фінансових та інвестиційних ресурсів для стимулювання генерації та розвитку інноваційних процесів;

- релевантне забезпечення інформаційними ресурсами перебігу інноваційних процесів;

- оптимізація структури центральних органів виконавчої влади та підвідомчих їм організацій у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності;

- удосконалення механізмів державного управління інноваційно-інвестиційними процесами в регіонах;

- формування інноваційної культури та мотиваційних факторів у суб'єктів інноваційної діяльності для активізації інноваційних процесів шляхом посилення їхньої рушійної сили – людського фактора [3, с. 36].

Висновки і пропозиції. Цінність інновацій як об'єктивна їх значимість зумовлена потребами й інтересами як соціального суб'єкта, так і суспільства загалом. Цінності інновацій в інтегративному інноваційному процесі, що реалізує інноваційну парадигму в масштабах країни, агрегатують її головні цінності – забезпечення сталого розвитку природно-економічного потенціалу та суспільства регіону. Ці головні цінності мають стати орієнтирами цілепокладання державної політики та державного управління й формування усвідомленої суспільством національної ідеї – технологічного та економічного лідерства регіону та країни в цілому.

Список використаної літератури:

1. Гордуновський О.І. Сучасний стан та напрями посилення інноваційної безпеки України. Фінансовий простір. 2014. № 2 (14). С. 23–29.
2. Жихор О.Б., Яворський М.С. Інноваційна політика розвитку регіону (на прикладі Львівської області). Регіональна економіка. 2007. № 1. С. 177–184.

3. Керецман В.Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти: монографія. К.: Вид-во УАДУ, 2002. С. 188.
4. Колісник Б.І. Інвестиційне забезпечення розвитку лісогосподарського комплексу: сучасний стан та пошук додаткових джерел. Інвестиції: практика та досвід. 2008. № 7. С. 3–7.
5. Кулініч Т.В., Мричко М.А. Інвестиційна привабливість України та можливі шляхи її підвищення у сучасних умовах. Науковий вісник Ужгородського університету. 2013. № 2. С. 34–41.
6. Майор О.В. Деякі проблеми ефективного розвитку лісових господарств України. Науковий вісник НЛТУ України: зб. наук.-техн. пр. 2005. Вип. 15.2. С. 122–125.
7. Микитюк П.П. Інноваційний менеджмент: навч. посібник. К.: ЦУЛ, 2007. С. 399.
8. Полюга В.О. Стан та напрямки удосконалення економічного регулювання сталого лісокористування. Регіональна економіка. 2010. № 3. С. 131–138.
9. Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів. URL: http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/publish/article?art_id=47920&cat_id=46017&showHidden=1
10. Швайка Л.А. Державне регулювання економіки: навчальний посібник. К.: Знання, 2006. С. 435.

Горбик В. М. Инновационно-инвестиционная составляющая в механизме государственного управления природно-экономическим потенциалом региона

В статье рассмотрена инновационно-инвестиционная составляющая как одно из основных средств обеспечения развития природно-экономического потенциала региона и его конкурентоспособности. Определены основные проблемы инновационно-инвестиционной составляющей в механизме государственного управления природно-экономическим потенциалом регионов и предложены меры по устранению выявленных проблем. Обоснована синергетическая парадигма исследования инновационно-инвестиционной составляющей в механизме государственного управления природно-экономическим потенциалом регионов.

Ключевые слова: регион, природно-экономический потенциал, государственное управление, развитие, инновационно-инвестиционная составляющая.

Horbyk V. Innovative-investment component in the mechanism of state management of natural and economic potential of the region

The article deals with the innovation-investment component as one of the main means of ensuring the development of the natural and economic potential of Gerion and its competitiveness. The main problems of the innovation-investment component in the mechanism of state management of the natural and economic potential of the regions are determined and measures are taken to eliminate the identified problems. The synergetic paradigm of research of innovation-investment component in the mechanism of state management of the natural and economic potential of regions is substantiated.

Key words: region, natural-economic potential, state administration, development, innovation-investment component.

УДК 351.84:349.3:368.914

К. В. Денисенко

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права
Академії державної пенітенціарної служби

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В РЕАЛІЯХ СУЧАСНОСТІ

Стаття присвячена дослідженню проблемних питань реалізації державної політики у сфері пенсійного забезпечення в реаліях сучасності. Здійснено науково-теоретичне обґрунтування основних чинників, які негативно позначаються на ефективному функціонуванні національної системи пенсійного забезпечення. Сформульовано конкретні пропозиції щодо удосконалення та напрямів реалізації цілісної державної політики у сфері пенсійного забезпечення.

Ключові слова: державна політика, пенсійне забезпечення, пенсійна система, пенсія, пенсіонери, прожитковий мінімум, солідарна система, пенсійне страхування.

Постановка проблеми. Наочним показником результативності системи пенсійного забезпечення є рівень матеріальної забезпеченості та платоспроможності пенсіонерів. Нині національна пенсійна система перебуває в процесі пристосування до різноманітних кризових та соціальних викликів. Демографічні, геополітичні, інтеграційні, глобалізаційні та інші чинники негативно позначаються на блоці питань у частині функціонування ефективною державної політики у сфері пенсійного забезпечення, що, своєю чергою, призводить до соціальної напруженості суспільства, зневіри економічно активного населення в можливість забезпечення собі гідної старості, зниження добробуту та життєвого рівня потенційних отримувачів пенсійних виплат.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Про важливість наукових досліджень щодо питань пенсійного забезпечення свідчить підвищена увага до цього питання вітчизняних науковців. Різні теоретико-практичні аспекти державного управління та державної політики у сфері пенсійного забезпечення проаналізовано в роботах таких учених, як: О.І. Буряченко, О.І. Міндова, Ю.Л. Мохова, О.І. Надієнко, Н.О. Писаренко, Л.П. Шумна, С.О. Сільченко, Б.І. Сташків, М.В. Чіч-

кань, Н.М. Хуторян, Ю.Д. Юрченко та багатьох інших. Водночас, не применшуючи вагомості розглянутих наукових праць до вирішення актуальних та проблематичних питань у цій сфері, додаткових досліджень потребує аналіз та критичне осмислення низки проблемних питань щодо реалізації державної політики у сфері пенсійного забезпечення в сучасних умовах.

Мета статті – проаналізувати основні проблеми державної політики у сфері пенсійного забезпечення на сучасному етапі державотворення, а також обґрунтувати ключові напрями її удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Пенсійне забезпечення є головним складником цілісної системи соціального захисту населення та найпоширенішим видом матеріального забезпечення громадян, які зазнали таких соціальних ризиків, як старість, інвалідність і втрата годувальника.

В умовах сьогодення питання щодо пошуків оптимальних шляхів функціонування пенсійного забезпечення перебуває на порядку денному у більшості країн світу, за яких держави все частіше змушені застосовувати непопулярні для населення заходи задля регулювання державної економічної політики з метою стабілізації диспропорцій працездатного та непрацездатного населення, якими є підвищення пенсійного віку та страхового стажу, скасування різноманітних пенсійних привілеїв та пільг тощо.

Зазначене вище не оминуло й нашу державу. На відміну від інших складників системи соціального захисту, система пенсійного забезпечення постійно зазнає реформування. Сучасна національна пенсійна система є спадком радянського минулого, її формування збігається із проголошенням незалежності нашої держави.

Однорівневу солідарну пенсійну систему на законодавчому рівні з прийняттям у 2003 році Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [1] було замінено на трирівневу – солідарну, накопичувальну та недержавне пенсійне забезпечення, і тим самим змінено джерело фінансування пенсій – від винятково державного до загальнообов'язкового державного пенсійного страхування шляхом сплати страхових внесків роботодавцями та працівниками, що відповідає кращим європейським традиціям функціонування ефективної пенсійної системи. Автори вищезазначеного нормативно-правового акта планували здійснити перехід до бездотаційного функціонування Пенсійного фонду. Однак наразі в Україні повною мірою функціонує лише перший рівень пенсійної системи, а поетапне проведення низки пенсійних реформ не забезпечило очікуваних результатів, оскільки й донині чимало пенсіонерів живуть за межею абсолютної бідності.

Учені констатують, що на цьому етапі свого розвитку пенсійне забезпечення в нашій державі можна охарактеризувати відсутністю соціальної справедливості, пенсійної культури, надійних та дієвих фінансових механізмів, які б надавали можливість забезпечити її громадян необхідними коштами. Сучасна вітчизняна пенсійна система не спроможна захистити пенсіонерів від бідності [2, с. 79]. Питання пенсійного забезпечення мають складну, динамічну, багатофакторну та полісистемну природу.

У пенсійних правовідносинах пенсіонер перебуває у прямій залежності від держави та національної нормативно-правової бази. Монопольне становище солідарної системи, відсутність моніторингу рівня життя пенсіонерів, механізмів мотивації працездатного населення в участі у системі загальнообов'язкового державного пен-

сійного страхування та захисту і охорони пенсійних прав громадян, неефективне управління пенсійною системою, низька розвиненість фінансових, організаційних, правових механізмів реалізації державної політики у сфері пенсійного забезпечення, негативні соціальні процеси насамперед негативно позначаються на блоці питань ефективного функціонування всієї пенсійної системи, що призводить до збільшення недовіри населення до органів державної влади та головним чином до дестабілізації всієї соціально-економічної сфери.

Найпоширеніше нарікання на наявну систему пенсійного забезпечення з боку пенсіонерів – низькі розміри пенсій. Відповідно до ч. 3 ст. 46 Конституції України пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом [3]. Поняття «прожитковий мінімум» стало важливою категорією у процесі формування пенсійних відносин, зокрема він застосовується для встановлення розміру мінімальної пенсії за віком.

Законом України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» на вказаний рік встановлено такі розміри прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність у розрахунку на місяць: від 1 січня 2018 року – 1373 гривні, 1 липня – 1435 гривень, 1 грудня – 1497 гривень [4]. З огляду на представлені розміри прожиткового мінімуму можемо стверджувати, що законодавча прив'язка розміру пенсій до прожиткового мінімуму є неефективною. В умовах глобальних суспільних трансформацій та прогресивних змін сьогодення, які супроводжуються зміною життєво необхідних потреб, представлені розміри прожиткового мінімуму унеможливають забезпечення першочергових потреб сучасних пенсіонерів, що негативно позначається на їхній життєдіяльності та є свідченням неналежного виконання державою взятих на себе зобов'язань щодо забезпечення соціального захисту населення, яке зазнало соціального ризику чи опинилось у складних життєвих обставинах.

Для ліквідації зазначеної проблеми необхідно скасувати прив'язку прожитково-

го мінімуму до визначення розміру пенсії та вищезазначену конституційну норму привести у відповідність з сучасними потребами отримувачів соціальних виплат. Зважаючи на зазначене, пропонуємо уточнити положення ч. 3 ст. 46 Основного Закону таким змістом: «Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, надаються у розмірі, необхідному для нормального життязабезпечення людського організму».

З практичної точки зору наявні проблеми в царині пенсійного забезпечення нам зрозумілі. Організаційно-правова природа солідарної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування базується на засадах солідарності поколінь, за яких нинішнє покоління економічно активного населення фінансує пенсії сучасним пенсіонерам шляхом сплати страхових внесків, при цьому кількість перших має суттєво переважати над кількістю других.

Офіційні статистичні дані щодо співвідношення працездатного та непрацездатного населення відсутні. Водночас згідно із показниками Державної служби статистики щодо розподілу постійного населення України за статтю та віком на 1 січня 2017 року чисельність постійного населення віком від 18 років і старших становила 34 799 299 осіб, 60 років і старших – 9 545 919 осіб [5, с. 9], тобто на вказаний період співвідношення працездатний – непрацездатний становить 3,6 до 1. Крім того, необхідно враховувати, що серед так званого населення працездатного віку є ті, хто через певні об'єктивні чи суб'єктивні обставини взагалі не беруть участі у формуванні бюджетного складника Пенсійного фонду України, зокрема це трудові мігранти, особи, які відбувають покарання в місцях позбавлення волі, громадяни з важкою формою інвалідності, психологічними чи психічними розладами, жінки, які перебувають у відпустці по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку тощо.

В умовах реформування освітньої сфери спостерігається пізній вихід молоді на ринок праці, що пов'язане зі збільшенням тривалості навчання. Якщо раніше трудову діяльність розпочинали з 15 років, то тепер після 20 років [6, с. 62–63], тому ця категорія громадян відтермінує участь у сис-

темі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Це суттєво мінімізує можливість для сучасної молоді виходу на пенсію в майбутньому в частині набуття законодавчо встановленої тривалості страхового стажу. З огляду на зазначене, видається доцільним включення періоду навчання у вищих та професійно-технічних навчальних закладах до страхового стажу.

Учені констатують, що вітчизняна структура пенсійних виплат сильно диференційована за статтю, регіоном, видом діяльності, спецзаконами, що й далі поглиблює соціальну диференціацію суспільства, сприяє соціально-політичній нестабільності [7, с. 9], з чим не можна не погодитись. Чинна система пенсійного забезпечення є несправедливою щодо пенсіонерів, практичний досвід показує, що загальнопоширеними є випадки, за яких особа, маючи понад 30 років страхового стажу, отримує пенсійну виплату в мінімальному розмірі, який дорівнює розміру прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність.

Сучасні умови засвідчують, що отримувачів пенсійних виплат умовно поділяють на «звичайних» та «привілейованих». До перших належать пенсіонери, які отримують пенсії на загальних підставах за умови досягнення пенсійного віку та наявності страхового стажу встановленої тривалості для загального кола осіб. До других – пенсіонерів, які наділені спеціальним правовим статусом та, як правило, отримують пенсії на пільгових умовах або за вислугу років, що супроводжується зниженням законодавчо встановленого пенсійного віку та/або тривалості страхового стажу. Практика переконливо доводить, що розміри пенсійних виплат перших є суттєво нижчими, аніж у других.

Водночас не сприяє формуванню ефективної системи пенсійного забезпечення так звана «зрівнялівка» розміру пенсій. У цьому контексті видається доцільною точка зору І.М. Сироти, який зазначає, що пенсія має відповідати принципу: як працювала людина протягом трудової діяльності, стільки й одержала у старості [8, с. 16]. Продовжуючи зазначену наукову думку, відзначимо, що розмір пенсійної виплати має узгоджуватись із характером, специфікою та трива-

лістю трудової діяльності, рівнем навантаження працівника, а також головним чином тривалістю і розміром відрахувань на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, що є соціально справедливим.

Важливим залишається той факт, що практика пенсійного забезпечення населення не враховує дані емпіричних досліджень, які б дали змогу виявити, спрогнозувати і мінімізувати динаміку різноманітних явищ, факторів та ризиків, довгострокових та середньострокових системних впливів, які негативно позначаються на функціонуванні ефективної державної пенсійної політики.

Надскладна ситуація в частині набуття права на пенсійну виплату очікує на громадян, які проживають у сільській місцевості. Вітчизняні вчені констатують, що у процесі реформування аграрного сектору багато колективних господарств розпалися, а нових на їх місці не сформувалось [9, с. 177]. У зв'язку з цим нині в більшості українських сіл відсутні, по-перше, робочі місця як наслідок, по-друге, можливість сплати страхових внесків до Пенсійного фонду та набуття законодавчо встановленої тривалості страхового стажу, наявність якого є однією з умов виникнення права на пенсію за віком, по інвалідності та у зв'язку з втратою годувальника.

Наявність таких обставин унеможливорює виникнення права на пенсійну виплату, призводить до порушення фундаментальних соціальних прав людини. У зв'язку з наведеними доводами необхідно здійснити соціально орієнтований крок щодо закріплення належних гарантій для реалізації права на пенсійне забезпечення, як альтернатива – шляхом зарахування більшої тривалості страхового стажу, аніж особа фактично відпрацювала за умови відсутності роботи в сільській місцевості, або зменшити вимоги до страхового стажу, необхідного для призначення пенсії. Інакше на практиці ще більшого поширення набуде таке явище, як трудова міграція.

Висновки і пропозиції. Висловлені зауваження свідчать про наявність безпрецедентної кризи та накопичення низки не належним чином врегульованих питань у сфері пенсійного забезпечення в Україні. Концептуальна основа системи пенсій-

ного забезпечення потребує на всіх рівнях управління впровадження людиноцентричного підходу, а також головним чином розроблення нової соціальної парадигми, за якої покращення показників життєдіяльності та добробуту пенсіонерів, створення для працездатного населення належних умов для трудової діяльності та можливостей для сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, ліквідація бідності, реалізація принципу соціальної справедливості, узгодження інтересів усіх суб'єктів системи пенсійного забезпечення, ефективність і результативність діяльності публічних інституцій соціального спрямування є ключовими завданнями цілісної державної політики країни.

Список використаної літератури:

1. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>
2. Саїнчук Н.В. Стан та перспективи розвитку системи пенсійного забезпечення в Україні. Науковий вісник Чернівецького національного університету. Економіка. Чернівці. 2014. Вип. 681. С. 79–84.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. / Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про Державний бюджет України на 2018 рік: Закон України від 07.12.2017р. № 2246-VIII. / Відомості Верховної Ради України. 2018. № 3-4. Ст. 26.
5. Розподіл постійного населення України за статтю та віком на 1 січня 2017 року. Статистичний збірник. Державна служба статистики України. Київ. 2017. 345 с.
6. Шашків Б.І. Право соціального забезпечення. Особлива частина: навчальний посібник. Чернігів: ПАТ «ПВК «Десна». 2018. 1092 с.
7. Міндова О.І. Трансформація системи пенсійного забезпечення в умовах євроінтеграції України: автореф. дис. ... канд. екон. наук. Київ, 2017. 23 с.
8. Сирота І.М. Страхова трудова пенсія за віком (по старості) в солідарній системі. Актуальні проблеми держави і права. 2009. № 46. С. 16–25.
9. Заярна Н.М., Чиковська М.М. Безробіття на селі: причини та шляхи подолання. Науковий вісник НЛТУ України. 2011. Вип. 21.3. С. 176–179.

Денисенко Е. В. Проблемные вопросы реализации государственной политики в сфере пенсионного обеспечения в реалиях современности

Статья посвящена исследованию проблемных вопросов реализации государственной политики в сфере пенсионного обеспечения в реалиях современности. Осуществлено научно-теоретическое обоснование основных факторов, которые негативно сказываются на эффективном функционировании национальной системы пенсионного обеспечения. Сформулированы конкретные предложения по совершенствованию и направлениям реализации целостной государственной политики в сфере пенсионного обеспечения.

Ключевые слова: государственная политика, пенсионное обеспечение, пенсионная система, пенсия, пенсионеры, прожиточный минимум, солидарная система, пенсионное страхование.

Denysenko K. Issues of implementation of the public policy in the field of pension coverage in modern times

The article deals with the issues of implementation of the public policy in the field of pension coverage in modern times. There have been given scientific and theoretical underpinning of the main factors negating the effective functioning of the national system of pension coverage. There have been provided concrete proposals for the improvement and directions of implementation of an integral public policy in the field of pension coverage.

Key words: public policy, pension coverage, pension system, pension, retirees, living wage, joint system, pension insurance.

ДЖЕРЕЛА ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ В ІННОВАЦІЙНІ СТАРТАПИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена актуальній нині темі – фінансування малого інноваційного підприємства або стартапів. Одним із найважливіших завдань державної політики є досягнення стійкого економічного розвитку шляхом технологічної модернізації і диверсифікації галузей економіки. Потужним драйвером такого розвитку стають інноваційні компанії – стартапи, які найбільш швидко реагують на сучасні проблеми населення, тим самим збільшуючи якість життя громадян. Саме діяльність стартапів як інноваційних компаній стимулює виникнення нового промислового виробництва і на практиці змінює пріоритети прикладних досліджень і розробок.

Автор докладно описує такі технології фінансування, як венчурне фінансування, банківське кредитне фінансування, інвестиції родини та друзів, інвестиції бізнес-ангелів, а також форми державної підтримки інноваційних компаній.

Ключові слова: стартап, інновації, підприємство, джерела фінансування, технології.

Постановка проблеми. Специфічна особливість стартап-компанії полягає в хронічній нестачі фінансів, відсутності надійної матеріальної бази і хиткому становищі компанії на великому ринку. Всупереч розхожій думці стартап – це не зменшена копія великого підприємства, оскільки класичне розуміння бізнесу не має на увазі наявність інноваційних технологій.

Аналіз основних досліджень. Оскільки поняття «стартап» є відносно новим, особливо в Україні, літератури з цього питання не надто багато. Здебільшого сучасні автори розглядають шляхи успішного розвитку стартапів. Гай Кавасакі пропонує успішні моделі розвитку стартапів на прикладі Apple [2]. Пітер Тіль пояснює різницю між творенням нового і його тиражуванням [9]. В. Семиноженко запропонував трактування терміна «стартап» [3]. Визначний науковець В. Геєць зазначив, що підтримка інноваційного розвитку має відбуватися насамперед за рахунок збільшення фінансування інноваційної діяльності підприємцями, зокрема шляхом розширення можливостей для залучення фінансових ресурсів венчурного характеру [1, с. 14]. Є. Чазов розглядає стартапи

як чудову можливість для людей, які мають мрію створити щось, що принесе користь людям і дохід автору [8].

Мета статті – аналіз джерел залучення інвестицій в інноваційні стартапи в Україні.

Виклад основного матеріалу. Для активного розвитку будь-якого стартап-проекту необхідні фінансові вкладення. Розмір матеріальних потреб збільшується прямо пропорційно до зростання компанії. Тому в статті будуть розглянуті аспекти різноманітних джерел фінансування інноваційних стартапів та шляхи їх залучення.

Соціально-економічні трансформації в Україні доводять, що в розвитку країни важливу роль відіграє інноваційне підприємство. Особливо актуальним стає розвиток стартап-компаній як елементів національної інноваційної системи.

Стартап (англ. Startup), стартап-компанія – нещодавно створена компанія (можливо, ще не зареєстрована офіційно, але серйозно планує стати офіційною), що будує свій бізнес на основі інновацій або інформаційних технологій, які не вийшли на ринок або ледве почали на нього виходити і володіють обмеженим набором ресурсів [6].

Восновному термін «стартап» застосовується стосовно інтернет-компаній та інших

компаній, що працюють у сфері ІТ, однак це поняття поширюється і на інші сфери діяльності. Головне для стартапів – це інновації. Стартапи зобов'язані створювати щось нове або вдосконалювати вже наявне. Є думка, що українські стартапи в перспективі можуть перевести економіку на нові рейки.

Зазвичай стартапи запускають молоді люди віком 25–28 років. Вони вже мають досвід роботи у великих компаніях, завдяки якому краще розуміють чого хочуть, правильніше прораховують ризики, не стрибають з ідеї на ідею і працюють дисципліновано. Серед стартаперів рідко зустрічаються студенти. Проте в Європі й Америці вік стартаперів наближається до сорока.

У 2016 році в Україні було зареєстровано 161 стартап-компанію, в 2017 – 216 [9]. Нині в країні близько 3000 стартапів. А в найближчі роки може стати майже 5000. Відповідно, буде рости і кількість інвестицій. У 2016 році загальна сума інвестицій склала \$ 88 млн (без урахування 13 нерозкритих угод), а в 2017-му – \$ 265 млн. Серед найбільших інвестицій експерти відзначили Grammarly (\$ 110 млн), BitFury (\$ 30 млн), Petcube (\$ 10 млн), People. ai (\$ 7 млн), YayPay (\$ 5,3 млн) і Allset (\$ 5 млн) [4] Також одразу три українські стартапи перемогли в різних номінаціях на міжнародному конкурсі Golden Kitty Awards, який втретє проводився в США.

Для успішного стартапу необхідні: блискуча ідея, детальний бізнес-план і надійне джерело фінансування. Без грошей стартап приречений на поразку. Для фінансування стартапів залучають широке коло джерел: кошти державних і приватних венчурних фондів, інвестиційних компаній, приватних стратегічних інвесторів («бізнес-ангелів»), ресурси, зібрані на спеціальних інтернет-майданчиках шляхом краудфандінгу тощо.

Основними потенційними інвесторами стартапів є венчурні фонди, які створюються спеціально для фінансування стартапів. Однак тут виникають деякі складнощі, оскільки для отримання кредиту від венчурного фонду компанія вже має перебувати на певному етапі розвитку, во-

лодіти надійною репутацією і мати кінцеву версію продукту. Велику роль відіграє її місце на ринку.

Джерелом коштів венчурних фондів стають гроші їх вкладників, тобто страхових компаній, приватних осіб, а також пенсійних фондів. Вони не зв'язуються з ненадійними компаніями і вважають кращими стартапи, що відрізняються середньою часткою ризику. Важливо, щоб компанія мала гарні перспективи і високий потенціал прибутковості.

Венчурні компанії усвідомлено йдуть на ризик інвестування в бізнес-ідею або проект, що перебуває на нульовій стадії зародки можливості отримання високих відсотків на відносно невелику суму вкладень [8].

Багато венчурних фондів закладають у схему роботи можливість повного або часткового списання вкладених коштів. Як компенсацію високих фінансових ризиків вони висувують вимоги до прибутковості інвестованих проектів від 50% до 100% річних.

Венчурні фонди відбирають стартапи за кількома ключовими критеріями:

- Розмір цільового ринку – чим він глобальніший, тим більше у вас шансів отримати фінансування;
- Досвід роботи у цій сфері в автора проекту. Для венчурного інвестора буде великим плюсом, якщо у стартапера є великий досвід практичної роботи в цій сфері, бажано по «обидві сторони барикади»;
- Наявність постійних замовників, зростання кількості клієнтів, збільшення прибутку або наявність якісної моделі, яка передбачає реалізацію перерахованих факторів;
- Грамотний бізнес-план або інвестпрограма, що обґрунтовують суму необхідних інвестицій, терміни повернення, очікуваний ефект від інвестування.

Популярним джерелом фінансування стартапів є банківські кредити. Якщо підприємець є постійним клієнтом протягом тривалого часу, це може принести велику користь для нього. За умови хорошої кредитної історії є шанс отримати кредит для малого бізнесу. Під час оформлення кредиту банк розглядає як позичальників лише клієнтів, у яких правильно оформлені документи, детально складено біз-

нес-план, повна документація про заста-ву, досить обсягу готівки для реалізації і рентабельності майбутнього проекту.

Також за необхідності без проблем можна отримати невеликий кредит під заста-ву майна в будь-якій фінансово-кредитній установі. Як заставу можна використовувати (якщо є) автомобіль, нерухомість, якою володієте (будинок, квартира), або будь-які інші активи. Оціночна вартість активів має відповідати або перевищувати суму, яку підприємець хоче оформити. Проте слід пам'ятати, що у разі несвоєчасної оплати платежів за відсотками і кредиту банк змушений застосовувати штрафні санкції, а за наявності боргів має право вилучити активи на погашення боргу.

Інше джерело фінансування для стартап-компанії – це бізнес-ангели. Під цим поняттям маються на увазі приватні особи, які вкладають гроші в бізнес, що розвивається, на ранньому етапі. Їхньою метою є отримання прибутку у великих розмірах у перспективі, а тому бізнес- або інвест-ангели не наполягають на терміновому поверненні капіталу. Крім того, вони не втручаються в процес ведення справ.

У Кремнієвій долині народився навіть такий термін, що позначає перші і найочевидніші джерела фінансування, – FFF (family, friends, fools). Справді, у деяких випадках основним джерелом фінансування може стати сім'я: родичі або друзі. На перший погляд, це здається досить ризикованим заходом, однак нині саме ця категорія займає в пострадянських країнах друге місце за обсягом вкладених коштів у стартап-компанії. Якщо говорити про міжнародний рівень, то сім'я буде на третьому місці. У залученні родичів до фінансування стартапів є свої ризики. Тому важливо чітко визначити дві речі. Рекомендовано зробити це письмово: це заспокоює і дисциплінує.

По-перше, наскільки активно близькі вам інвестори мають брати участь в обговореннях та прийнятті рішень щодо проекту. Як правило, потрібно домовлятися про повну неучасть тих, хто нічого корисного сказати не може.

І, по-друге, домовленість має містити чітке визначення удачі/провалу і ваших подальших дій в обох випадках.

Держава також відіграє одну з провідних ролей у розвитку стартапів, оскільки саме вона встановлює правила гри і забезпечує умови для їх функціонування. Тому держава має мінімізувати можливі ризики для бізнесу за рахунок фінансової підтримки інноваційних стартапів, надання податкових і митних пільг тощо.

Отже, розглянемо ситуацію з державною підтримкою стартапів в Україні. Зараз Кабінетом Міністрів України розглядається проєкт Стратегії розвитку високотехнологічних галузей до 2025 року, яка буде визначати ключові напрями, базові інструменти, мету, стратегічні цілі розвитку високотехнологічних галузей в Україні, завдання, спрямовані на їх досягнення, а також основні інструменти і механізм реалізації Стратегії з урахуванням сучасних світових тенденцій і особливостей розвитку України [5].

Крім нормативної підтримки, держава може забезпечити ще й фінансову. Для цього можуть бути передбачені системи надання грантів, програми пільгового кредитування і фінансування наукових розробок, фінансування інноваційних проєктів у певних галузях (сільське господарство, екологія, енергозберігаючі технології, соціальна сфера тощо).

Нещодавно Державна інноваційна фінансово-кредитна установа винесла на громадське обговорення програму підтримки стартапів, у рамках якої держава виділятиме \$ 10 000 за 5% частки компанії. Але за це стартап-компаніям доведеться йти на низку умов. По-перше, стартап треба буде реєструвати ще до того, як з'явиться бізнес-модель. У той час як саме юридичне оформлення буде потрібно, коли стартап почне отримувати дохід, коли з'являться співробітники або коли стартап поверне фінансування.

По-друге, засновник компанії має заздалегідь продумати, що буде, якщо стартап прогорить. Якщо у стартапу немає зобов'язань, то юридична особа ліквідується, якщо ж є – відбувається процес банкрутства. Обидва процеси в Україні досить бюрократизовані.

По-третє, якщо стартап успішний, але йому потрібно перебратися в іншу країну, знову-таки будуть бюрократичні проблеми. Швидше за все держава не захоче,

щоб стартап, у якого почало виходити, перебрався в іншу країну [4].

Зважаючи на обмеженість державних витрат, держава може надати такі «бонуси», як оренда муніципальних приміщень, ділянок, реклама, розміщення держзамовлень і надання юридичної допомоги.

Висновки і пропозиції. Однією з основних причин створення, успішного розвитку та подальшого існування стартапів є повільність великих корпорацій, які успішно використовують уже наявні продукти, а розробкою і створенням нових майже не займаються. Тому стартапи завдяки своїй мобільності в плані втілення нових ідей складають конкуренцію потужним корпораціям.

В Україні дуже багато молодих і талановитих людей з яскравими ідеями і результативними проектами. Саме тому держава має сконцентруватися на поліпшенні умов ведення бізнесу, інвестиції в фундаментальні і прикладні дослідження, розширенні витрат на освіту, подальший розвиток галузі венчурного фінансування та інноваційної інфраструктури, питань охорони інтелектуальної власності.

Список використаної літератури:

1. Геець В.М. Бар'єри на шляху розвитку промисловості на інноваційній основі та можливості їх подолання. Економіка України. 2015. № 1. С. 4–25.
2. Кавасаки Г. Стартап: 11 мастер-класов от экс-евангелиста Appie и самого дерзкого венчурного капиталиста Кремниевой долины; пер. с англ. Е. Корюкиной, предисл. Д. Яна. М.: ООО «Юнайтед Пресс», 2010. 254 с.
3. Мрихіна О.Б. Перспективи стартап-компаній у контексті конкурентоспроможного розвитку українського ринку високих технологій / О.Б. Мрихіна, А.Р. Стояновський, Т.І. Міркунова. Актуал. проблеми економіки. 2015. № 9. С. 215–225.
4. Почему государственная поддержка стартапов в Украине может оказаться невыгодной как для страны, так и для стартапов. URL: <https://ain.ua/2018/03/01/pochemu-gosudarstvennaya-podderzhka-startapov-v-ukraine-mozhet-okazatsya-nevygodnoj-kak-dlya-strany-tak-i-dlya-startapov>
5. Проект Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку високотехнологічних галузей до 2025 року і затвердження плану заходів щодо її реалізації». URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT2490.html
6. Семиноженко В.П. Минулий рік став визначальним для сегмента стартапів, поточний – продовжує цю тенденцію. Урядовий портал. 2013. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246836925
7. Тройной рост. Украинские стартапы привлекли \$265 млн инвестиций в 2017 году. URL: <https://nv.ua/techno/it-industry/trojnoj-rost-ukrainskie-startapy-privlekli-265-mln-investitsij-v-2017-hodu-2456233.html>
8. Чазов Є.В. Стартап як нова форма ведення бізнесу. Наук. пр. Нац. ун-ту харч. технологій. 2013. № 52. С. 122–128.
9. Startup Ranking. Countries Ranking URL: <http://www.startupranking.com/countries>
10. Thiel, P. (2012). Ten Lessons from Peter Thiel's Class On Startups URL: <http://www.forbes.com>.

Костина И. С. Источники привлечения инвестиций в инновационные стартапы в Украине

Статья посвящена актуальной на сегодняшний день теме – финансированию малого инновационного предпринимательства или стартапов. Одной из важнейших задач политики государства является достижение устойчивого экономического развития путем технологической модернизации и диверсификации отраслей экономики. Мощным драйвером такого развития становятся инновационные компании – стартапы, которые наиболее быстро реагируют на современные проблемы населения, тем самым увеличивая качество жизни граждан. Именно деятельность стартапов как инновационных компаний стимулирует возникновение нового промышленного производства и на практике меняет приоритеты прикладных исследований и разработок.

Автор подробно описывает такие технологии финансирования, как венчурное финансирование, банковское кредитное финансирование, инвестиции друзей и близких, инвестиции бизнес-ангелов, а также формы государственной поддержки инновационных компаний.

Ключевые слова: стартап, инновации, предпринимательство, источники финансирования, технологии.

Kostina I. Sources of attraction of investments into innovative start-ups in Ukraine

The article is devoted to the actual topic at the moment – financing of small innovative entrepreneurship or start-ups. One of the most important tasks of state policy is the achievement of sustainable economic development through technological modernization and diversification of the economic sectors. Innovative companies – start-ups, which are most responsive to the current problems of the population, become the powerful driver of such development, thus increasing the quality of life of citizens. It is the activity of start-ups as innovative companies that stimulate the emergence of new industrial production and in practice change the priorities of applied research and development.

The author describes in detail ways of financing such technologies as venture financing, bank credit financing, family and friends' investments, business angel investments, as well as forms of state support for innovative companies.

Key words: *start-up, innovation, entrepreneurship, sources of financing, technology.*

UDC 378.014:354:37

T. O. Kostiuk

PhD in Political Science, Associate Professor,
Senior Research Fellow
of Scientific Research Laboratory of Internationalization of Higher Education
of Borys Grinchenko Kyiv University

PUBLIC ADMINISTRATION OF THE INTERNATIONALIZATION OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE IN TERMS OF FOREIGN STUDENTS TRAINING

Ukraine is actively integrating into European and world educational processes and is faced with the need to correctly administer national system of education and science. The best way to improve the quality in the field is to change national law and regulations to meet foreign standards. But very often there emerge the necessity to adapt the field standards to the foreign students' level, which is insufficient. The article deals with the problems emerging while providing the internationalization of higher education generally and concerning foreign students training as well as with tasks for the system of public administration of the process.

Key words: *internationalization of higher education, public administration, foreign students training, foreign students' adaptation, export potential of higher education.*

The problem solving in general and its connection with important scientific or practical tasks. The XXI century society is characterized by a rapidly changing competitive, multicultural and global context. Economic growth and social progress are increasingly dependent on the production, distribution and use of knowledge, the availability of competitive skilled human capital and education, information and communication technologies. The impact on higher education (hereafter – HE) is enormous, so countries need new policies and approaches to strengthen their bargaining power and make a strong global impact to improve the global educational context. The economic and geopolitical races of the age are caused by competitive educational systems, and competitiveness in a knowledge society demands the highest quality education. To be relevant, actual educational strategies acquire such skills as flexibility, creativity, autonomy, innovation, ability to respond quickly to changes, adaptability and teamwork; include the standards of competitive international education, adapted to the requirements of globalization, the national, regional and subregional nature of country's development.

One of the basic and fundamental functions of the HE should be the promotion of global consciousness among graduate students, awareness of intercultural diversification and dialogue among nations as well as respect for pluralism and diversity. All these aspects together pledge the solidarity and peaceful coexistence of nations and genuine global citizenship. Strategies for internationalization are an important tool for achieving a new educational vision and competitive international HE market in order to solve global problems, promote sustainable human development and multicultural society. Focusing on export-oriented HE is one of the educational strategies that can enhance the cognitive skills required by new context. Indeed, when students leave their own cultural environment for studying abroad or following curricula with content that highlights the international and global aspects of human and social interaction, they have the opportunity to develop adaptability, flexibility, autonomy, expansion of the cultural and intellectual horizons, increase intercultural tolerance and interpersonal communication.

Nevertheless, for the formation and development of the above-mentioned attributes of modern state, society and the HE system, internationalization of higher edu-

cation (hereafter – IHE) must be effectuated through a comprehensive concept going beyond the traditional notion of international cooperation and physical mobility of individuals. The concept of complexity means that strategies must be transversal, integrate the international dimension into all institutional policies and programs, and contain strategic themes for learning and research (macro level); international research funding, fundraising, transnational education and tuition fees as enablers of IHE (medium level); focus on the multilingual and multicultural students to enhance university's global profile (micro level). The internationalization policy should strive to improve the quality and relevance of HE and to support the necessary changes in the education system allowing to adapt to a new global reality. In addition, it is important to understand the different scales of internationalization strategies: affecting people, such as mobility; and affecting the system itself, such as the internationalization of the curriculum and research.

Analysis of the latest research and publications, which initiated the solution of the problem, the author is based on. IHE is analyzed and reflected in numerous scientific works and publications, mainly of foreign authors, reports on the results of researches, monitoring and statistics of international organizations that are directly or indirectly involved in this process. However, the area still demonstrates a lack of empirical data on the results of research conducted in Ukraine.

A very important IHE research was conducted by the World Bank, its final report contains general sections on trends in IHE, as well as case studies per countries [9].

The book "Internationalization and Trade in Higher Education: Opportunities and Challenges", compiled by the Center for the Study of Education and Innovation of the Organization for Economic Cooperation and Development provides a thorough study of all aspects of internationalization. It offers a comprehensive overview of transnational education, its development and current state, with an emphasis on the widespread trend of commercialization of HE. Separately, there have been exam-

ined the practice of implementing IHE by region (North America, Europe, Asia-Pacific region) and the issues of students' mobility, migration, brain drain [14].

H. De Wit [10] announced the fundamental thesis that IHE should be regarded not as a result, but as a means of achieving higher quality education for society. J. Hudzik [13] determined the factors of the success of IHE. R. Cullen [8] investigated the impact of IHE on the national economy and the training of future professionals for professional activities.

The works of P. Scott, M. Fullan, G. Harmon were used to study the export/import-oriented strategy of HE. They have studied a range of issues related to IHE, in particular: the impact of demographic factors on the students' population; aspects of HE transition to mass market; international scale problems of HE accessibility and quality; the issue of transatlantic cooperation in HE [15; 11; 12].

National studies also highlight various moments of IHE. A. Sbrueva [3] disclosed the concept "internationalization of higher education", its target priorities, the content of the principles and mechanisms of the implementation of a comprehensive European strategy for IHE, and identified the priority tasks of developing the National Strategy for the IHE in Ukraine. M. Debich [2] conducted a systematic study of the IHE, as well as an overview of the national strategies of internationalization all over the world. T. Boholib, N. Verkhoglyadova, P. Kulikov, S. Nikolayenko also considered main problems emerging in the foreign systems of HE, mainly in the context of the formation of the united European educational area, participation in the Bologna Process. Despite such impressive workouts Ukrainian scientists left out of the attention the issues of the formation of export-oriented and import-oriented regions in the sphere of IHE, evaluation of the participating countries' potential, formulation of the strategic IHE course for Ukrainian universities and these issues still need to be revealed.

D. Arseniev, A. Zinkovsky, M. Ivanov, O. Kravtsov, N. Titkov devoted their work to the study of adaptation of foreign students in a new for them socio-cultural environ-

ment and mechanisms for ensuring adaptation conditions by the recipient state [4].

The emphasis of previously unsolved parts of the general problem, which the article is dedicated to. Ukrainian HE is constantly faced to the challenges and globalizing transformations of so-called society of knowledge, among which universal internationalization is considered to be a key strategy. At the same time, it solves still actual problems related to access, integrity, quality and relevance. This new context contributes to increasing external demand for national higher education and forcing state institutions to review their mission, tasks and responsibilities and develop innovative approaches to enhance the ability to respond constructively to the IHE requirements. The article is dedicated to the national IHE strategy from the point of view of its export-oriented potential and the basic requirements for proper state governance of its provision. In our opinion, only overall strategies can stimulate changes and transformations in the system. That is why the successful educational reforms in Ukraine and attractive international rankings depend on the soonest adoption of the "Strategy of Internationalization of Higher Education" as the system-forming comprehensive paradigm of the country's development, which will affect state policy in the educational, economic, political, social and cultural spheres.

Formulating the goals of the article (statement of the task). The goal of the article is to comprehend the process of IHE in Ukraine from the point of view of significant quantitative and qualitative growth of foreign students in Ukrainian universities and following changes in the system of public administration.

Presentation of the main research material with the justification of the received scientific results. While analyzing a large number of foreign and domestic publications, it has become obvious that the IHE is still insufficiently regulated in Ukraine today, and thus is often carried out "by chance" challenging the public administration.

Usually, the state and dynamics of the universities development and the general qual-

ity of HE use many different, often contradictory, assessments. For example, in the analytical note of the National Institute for Strategic Studies for the President of Ukraine "Global Trends and Problems of Educational Development: Implications for Ukraine" [1] it is noted, "in recent years, they have published a number of ratings of Ukrainian HE in comparison with other countries giving references to various foreign institutions according to which Ukraine occupied places from the 70th to the 25th at the same period". Of course, the methods of estimating separate countries and their ranking in different studies may vary, but so different final results cause doubts.

In our opinion, the only real objective indicator of the HE quality is the external demand for it. Since 1991 Ukraine has also been following the trends and requirements of the world educational area and actively invites and encourages foreign citizens to study at Ukrainian universities. According to the Ministry of Education and Science of Ukraine data, the number of foreign students in Ukraine for 2008–2014 has increased from 42 to 69 thousand people, and the amount of funds the state budget received from payment for their training increased proportionally to more than UAH 500 mln. Since 2014 the number of foreign students has unfortunately decreased because of the military aggression to Ukraine.

Nowadays it is notably observed a quantitative increase of students from the former USSR countries, in particular from the Central Asian countries. The most significant increase is observed for the students from Azerbaijan (5 times increase), Turkmenistan (more than 3 times increase), Uzbekistan (3 times increase); there is also an increase in students from Kyrgyzstan, Tajikistan, and Kazakhstan [5]. At the same time, the number of students from the countries of the Middle East decreased significantly, primarily due to the security issues, an unstable political situation and military actions in Eastern Ukraine, and that undoubtedly is a loss for Ukraine's traditional markets of educational services. A small percentage of students from developed European and other countries is caused by the same factors and insufficient quotations of do-

mestic universities in international rankings, which determines the HE quality, as well as the poor level of implementation of educational programs in foreign languages.

This trend has a controversial assessment from the point of view of public administration. On the one hand, it is a positive moment because of the financial benefit, but at the same time, it poses potential threat to the development of Ukrainian educational system, since the contingent of foreign students of significantly lower "quality" has increased, which does not allow strengthening of the requirements and to the quality of education for foreigners.

In addition, in Ukraine there are no mechanisms to ensure the full cycle of adaptation conditions for foreign students. The scientists and researchers of the foreign students' adaptation (D. Arseniev, A. Zinkovsky, M. Ivanov, O. Kravtsov, N. Titkov) most often distinguish three groups of adaptive problems: academic, connected with the educational process; individual, connected with personal features; and socio-cultural, related to the conditions of the new social environment [4]. It is to mention that the individual and socio-cultural ones need immediate revision and normalization, since they cause the most significant psychological problems for foreigners. Difficulties related to the integration into a new environment, unusual everyday conditions, the need to adapt to new norms and traditions of behavior and interaction with others; frequent manifestations of ethno-cultural stereotypes and prejudices, in particular in the form of home nationalism and racism in educational regions; various and complex situations of the socio-cultural, educational and everyday character give rise to social and psychological difficulties and lead to the impossibility of implementing personally relevant motives; maladaptive reactions accompanied by deterioration of well-being, increased anxiety, severe alienation, intra-personal and interpersonal conflicts and, consequently, decreased success, loss of interest and meaning of educational activity [4, p. 202–203].

Adaptation of foreign students in terms of their everyday life and leisure needs special attention and control from the state bod-

ies, in order to prevent the growth of crime and subsequent stereotyped distorted perception of foreigners, based on the current geography of origin. To help it numerous cultural centers and associations are created, which have become not only cultural centers of ethnic minorities, but also active participants of the political processes in Ukraine.

The state administration of the process of IHE in Ukraine should take into account all its advantages and risk-forming potential to construct a rational model of the international experience adaptation under our state realities as well as to direct the main efforts to develop the infrastructure of attracting the best foreign scholars which will provide further transformation of HE in Ukraine into an elitist one and will create a positive image of the state in the world.

Regarding the public administration of export-oriented educational potential of Ukraine, there is also a number of organizational and legal issues of the arrival, stay and general control and support during the period of studies at the universities of Ukraine. In order to invite foreign students to study, in addition to the English language training program a HE institution must provide an appropriate infrastructure for study and leisure. Unfortunately, there exist problems with that. The quality of teaching in English is often unsatisfactory, educational courses are not exclusive enough to be competitive in the modern international educational area. In addition, there is a lack of proper normative basis in Ukraine to implement dual diploma programs, and there often occur complications with the recognition of Ukrainian diplomas abroad. The bureaucratic scarcity of the bodies responsible for attracting, issuing visas and permitting documents for entry and study in Ukraine are the reason for the dropout of a significant number of those wishing to obtain HE here. Often problems arise just at the stage of obtaining a visa, and then – while obtaining a temporary residence permit in the State Migration Service of Ukraine. It makes to address to the mediators' services, which requires considerably more expenses.

As for the economic components of HE in Ukraine, activating and increas-

ing the number of foreign contingent are moving ahead slowly and hard. Firstly, due to the high level of corruption, extortion and illegal additional payments for various types of services in domestic higher education institutions in relations with foreign students. Secondly, according to the current legislation, foreign citizens have the right to enroll only on the first year, despite the fact that some of them have already completed Baccalaureate degrees in home country's universities. At the same time at large international universities, the practice of enrolling on the third year of Bachelor's degree is widespread and depends on the period of previous education. Third, foreign students do not have the right to be hired while studying in Ukraine, it cut the chances to obtain additional official income. Often this problem leads to the search for illegal ways of enrichment, and, consequently, the growing criminal statistics involving foreign students. Such state irregularities lead not only to a decrease of foreign contingents in the HE institutions of Ukraine, but also to significant economic losses and a deterioration of the state image on the world educational market.

Hence, it is clear that IHE poses challenges to the whole system of state regulation of educational processes. Now Ukrainian HE is able to create the world competition only through affordable pricing. In the future, public administration of the educational reforms should take a series of measures to raise the ratings of the educational services quality, the quantity of foreign students, and the geography of the agreements on cooperation between universities. First of all, it is necessary to actively and widely implement distant and IT technologies in HE, TV universities. This is a requirement of the era of IHE and the way of saving money for Ukrainian universities, since there is no need to worry about infrastructure development to ensure the proper livelihoods of students from abroad, which can significantly reduce the cost of services offered to them. Also the Ministry of Education and Science of Ukraine should monitor the key labor market needs in order to de-

velop relevant curricula and the targeted training of future specialists for the needs of specific countries. Moreover, the representative offices of the authorized body of the Ministry of Education and Science of Ukraine – the Ukrainian State Center for International Education – for vocational guidance should be opened in target countries. It will be appropriate to set up an Interdepartmental Coordination Center for solving the problems of foreign entrants and students, from assistance in obtaining visas to assistance in solving issues with the State Migration Service of Ukraine.

Conclusions from this study and prospects for further exploration in this direction. In order to overcome the above-mentioned problems of organizational, legal nature, content and quality of education for the foreign students, as well as to strengthen Ukraine's position on the international market of educational services, the HE requires a number of measures at the State level. In particular, it is worth to:

- bring the legal status to foreign students according to best practices of developed democratic countries and to facilitate the terms of their registration in Ukraine;
- to elaborate on the basis of the National Agency for the Quality Assurance of Higher Education recommendations and implementation requirements for higher education institutions of Ukraine regarding licensing of the training of foreign citizens for accredited areas and specialties;
- within the framework of Ukraine's participation in the Bologna process to amend the Regulation of Education and Science of Ukraine on "Some issues of the organization of recruitment and training (internship) of foreigners and stateless persons" from 01.11.2013, which envisages the enrollment of foreign citizens taking into account prior educational achievements acquired in the home country;
- to provide the right of foreign students to study on a distant form.

Further exploration of the theme is supposed to identify other institutional, legal and organizational achievements and disadvantages of implementing the IHE in Ukraine, to define the principles and methods of form-

ing the model of public administration of reforming the system of HE of Ukraine taking into account international experience and needs of the globalized world.

References:

1. Глобальні тенденції і проблеми розвитку освіти: наслідки для України: аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1537/>
2. Дебич М.А. Інтернаціоналізація вищої освіти: світовий досвід: монографія. Суми: Університетська книга, 2017. 291 с.
3. Сбруєва А. Інтернаціоналізація вищої освіти: пріоритети комплексної стратегії Європейського Союзу. Вища освіта України. 2013. № 3. С. 89–95.
4. Сегеда О.О. Особливості адаптації іноземних студентів до освітнього середовища України / О.О. Сегеда, А.А. Осипенко. Вісник Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди. Психологія. 2014. Вип. 48. С. 199–208 с.
5. Стенограма круглого столу на тему: «Проблеми нормативно-правового забезпечення розвитку міжнародного співробітництва в сфері вищої освіти України» від 8 листопада 2013 року. URL: <http://kno.rada.gov.ua/komosviti/doccatalog/document;jsessionid=8B816D382BB5EE122BD59A16AF953F0D?id=58409>
6. Україна на міжнародному ринку освітніх послуг вищої освіти: аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1695/>
7. Coelen R. (2016). A Learner-Centred Internationalization of Higher Education. In Global and Local Internationalization (pp. 35–42). Sense Publishers.
8. De Wit, H., Jaramillo, C., Gacel-Ávila, J. and Knight, J. (eds.) (2005) Higher Education in Latin America: The International Dimension, Washington DC: The World Bank. CrossRefGoogle Scholar
9. De Wit H. (2013). Rethinking the concept of internationalization. In Stiasny M. & Gore T. (Eds.). Going Global: Identifying Trends and Drivers of International Education (pp. 213–218). London: Emerald Group Publishing.
10. Fullan, M. (2006) Change Theory: A Force for School Improvement, Victoria: Centre for Strategic Education. Google Scholar
11. Harmon G. Australia as a Higher Education Exporter. URL: www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/newsletter/ihe.../ihe42.pdf.
12. Hudzik J. (2015). Integrating Institutional Policies and Leadership for 21st Century Internationalization. International Higher Education, (83), 5–7.
13. Internationalization and Trade in Higher Education: Opportunities and Challenges (2004) / Center for Educational Research and Innovation for Organization of Economic Co-operation and Development (OECD). URL: https://read.oecd-ilibrary.org/education/internationalisation-and-trade-in-higher-education_9789264015067-en#page3
14. Scott P. International Education: Alternatives to the Market. URL: https://htmlbprod.bc.edu/pls/htmlb/f?p=2290:4:3793190834786326::NO:RP,4:P0_CONTENT_ID:112018.

Костюк Т. О. Державне управління інтернаціоналізацією вищої освіти в Україні з точки зору підготовки іноземних студентів

Україна активно інтегрується в європейські та світові освітні процеси і стикається з необхідністю правильно керувати національною системою освіти та науки. Кращий спосіб покращити якість у галузі – змінити національне законодавство та регулятивні акти відповідно до міжнародних стандартів. Але дуже часто доводиться адаптувати галузеві стандарти відповідно до досить низького рівня іноземних студентів. У статті розглядаються проблеми, що виникають під час реалізації інтернаціоналізації вищої освіти загалом та навчання іноземних студентів зокрема, а також завдання, які ставляться перед системою державного управління цим процесом.

Ключові слова: інтернаціоналізація вищої освіти, державне управління, підготовка іноземних студентів, адаптація іноземних студентів, експортний потенціал вищої освіти.

Костюк Т. А. Государственное управление интернационализацией высшего образования в Украине с точки зрения обучения иностранных студентов

Украина активно интегрируется в европейские и мировые образовательные процессы и сталкивается с необходимостью правильно управлять национальной системой образования и науки. Лучший способ улучшить качество в отрасли – изменить национальное законодательство и регулятивные акты в соответствии с международными стандартами. Но очень часто приходится адаптировать отраслевые стандарты в соответствии с довольно низким уровнем иностранных студентов. В статье рассматриваются проблемы, возникающие при реализации интернационализации высшего образования в целом и обучения иностранных студентов в частности, а также задачи, которые ставятся перед системой государственного управления этим процессом.

Ключевые слова: интернационализация высшего образования, государственное управление, подготовка иностранных студентов, адаптация иностранных студентов, экспортный потенциал высшего образования.

УДК 351:338.2

В. В. Круглов

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри менеджменту та публічного адміністрування
Харківського національного університету будівництва та архітектури

ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

У статті розглядаються особливості формування механізмів державного регулювання державно-приватного партнерства (ДПП) в Україні. Проаналізовано питання підвищення ефективності державного регулювання економіки. Охарактеризована мета державного регулювання та визначено форми його успішного здійснення. Розглянуто сутність поняття «механізми державного регулювання». Визначено цілі державного регулювання розвитку ДПП в Україні. Виділено проблемні аспекти функціонування механізмів державного регулювання розвитку ДПП. Описано методи державного регулювання економічної сфери для оптимального впровадження механізмів регуляторної політики. Надано пропозиції щодо вирішення сучасних проблем механізмів державного регулювання розвитку ДПП в Україні.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, державне регулювання, комплексний механізм, інфраструктура, проект.

Постановка проблеми. Подальший розвиток державно-приватного партнерства (далі – ДПП) потребує зважених підходів з боку держави, що передбачає вдосконалення механізмів державного регулювання. Нагальна потреба в залученні інвестицій, розвитку регіонів, розбудові інфраструктури в країні потребує відповідних регуляторних дій. З огляду на те, що в результаті реалізації проектів ДПП вирішуються соціально важливі питання, завданням державного регулювання розвитку ДПП є визначення мети, стратегічних цілей, засобів, механізмів та інструментарію реалізації державної економічної політики.

У науковій літературі галузі «Державне управління» триває дискусійне обговорення питань, пов'язаних з механізмами державного регулювання різних сфер та секторів економіки, визначення суб'єктів та об'єктів регулятивної діяльності, функцій державного регулювання, особливостей окремих механізмів, засобів, методів та інструментів державного регулювання. У контексті вищевказаної проблематики є різні погляди науковців на підходи до досліджень особливостей

механізмів державного регулювання розвитку державно-приватного партнерства, окремих галузей та сфер суспільної діяльності, що безпосередньо пов'язана з реалізацією інфраструктурних проектів із використанням ДПП.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню механізмів державного регулювання різних сфер економіки, зокрема сфери ДПП, присвятили свої праці О. Амосов, А. Дегтяр, Ю. Ковбасюк, М. Латинін, Т. Піхняк, О. Радченко, О. Чечель та інші. Незважаючи на ґрунтовні дослідження, залишається не повною мірою розглянутою проблематика особливостей механізмів державного регулювання розвитку ДПП в Україні.

Мета статті. Метою статті є аналіз теоретичних підходів і подальше вдосконалення сутності та змісту механізмів державного регулювання розвитку державно-приватного партнерства в Україні.

Виклад основного матеріалу. Реалізуючи економічну політику, держава постійно виконує певну взаємопоєднану множину управлінських функцій, серед яких істотну роль відіграє регулювальна функція. У середовищі ринкового саморегулювання відбуваються постійні зміни, які можуть приводити до створення диспропорцій, нерівномірностей, досяг-

нення приватної мети окремими суб'єктами господарської діяльності, невідповідного забезпечення реалізації соціальних та публічних інтересів. Таким чином, ринкові механізми, засновані на законах економіки (адекватність виробничих відносин, рівень і характер продуктивних сил, зростання потреб, попит і пропозиція та ін.), в економічному житті країни поєднуються з механізмами державного регулювання [1]. Маючи за мету збалансувати приватні та публічні інтереси в межах країни, керуючись політикою розвитку всіх сфер діяльності на основі соціальних орієнтирів, держава здійснює процес регулювання, що дає можливість рухатися в напрямі досягнення встановлених цілей.

Мета державного регулювання економіки може бути визначена як забезпечення сталого розвитку економіки в Україні, соціальна стабільність, високий рівень глобальної конкурентоспроможності. Основні завдання державного регулювання економіки: стабільний економічний розвиток; повна та продуктивна зайнятість трудових ресурсів; економічна ефективність; інституційний розвиток [2, с. 107].

У процесі реалізації інвестиційних проектів державно-приватного партнерства держава виступає суб'єктом господарської діяльності, що співпрацює з приватним партнером. Одночасно держава реалізує владні повноваження, регулюючи економічну діяльність. Це вимагає шукати баланс між приватними і суспільними інтересами в межах здійснення ДПП. Владні повноваження засновані як на санкціях, обмеженнях, так і на державній підтримці. Заходи державної підтримки та стимулювання ДПП є дією повноважень держави у регулятивній площині. Державна підтримка (субсидії для соціальних проектів, податкові пільги) може істотно підвищити привабливість проекту ДПП або стати важливим чинником залучення інвестора до співпраці, що загалом забезпечить баланс державного і приватного інтересу. Таким чином, держава може вимагати встановлення державно-регульованих цін на товари, послуги, роботи приват-

ного партнера на створюваних об'єктах соціального характеру (заклади освіти та охорони здоров'я і т.ін.) [3].

Регулюючи підприємницьку діяльність, держава захищає публічні та приватні інтереси, забезпечуючи сприятливе конкурентне середовище, свободу економічної діяльності, стимулюючи підприємницьку активність. Забезпечення оптимального балансу державних і приватних інтересів, регулювання та дозвіл, імперативні та диспозитивні економічні основи є ступенем втручання держави в економічні відносини [4, с. 140]. Держава встановлює відповідні межі реалізації інтересів підприємців та межі втручання держави в діяльність підприємницької сфери, регулюючи кредитно-фінансову, інвестиційну, інфраструктурну політику, створюючи інституційне середовище.

Міжнародні фінансові організації визначають як важливі чинники ефективного розвитку ДПП: інституційну структуру, що має базуватися на чіткій державній політиці та прихильності певному політичному слідуванню; нормативно-правову базу; допоміжні механізми експертизи, закупівель та управління контрактами, стандартизації та оцінки. Вищевказані механізми, які держава може створювати і використовувати, демонструють рівень ДПП у країні поряд з елементами, які перебувають під безпосереднім контролем держави: розвинені фінансові ринки, макроекономічні умови для бізнесу та інвестиційний клімат у країні [5].

У процесі державного регулювання стабілізується соціально-економічний стан держави та формуються чинники економічного зростання за рахунок певних дій [6]. До вищевказаних дій ми можемо віднести реалізацію функцій держави шляхом застосування механізмів державного регулювання (управління) розвитком ДПП. Кожна функція державного управління мусить мати відповідний механізм її реалізації [7]. Окремими функціями державного регулювання можна визначити: цільову, стимулюючу, нормативну, коригувальну, соціальну, контрольну [8]. Таким чином, реалізацію відповідних функцій мають забезпечувати ефективні механізми регулювання.

З огляду на те, що методологічно державне регулювання економіки засноване на підходах, принципах та логіці управління соціально-економічним розвитком країни, то структура механізму державного регулювання має включати принципи, які сприятимуть ефективному його функціонуванню [2, с. 107]. В основу принципів державного регулювання сфер економіки закладено: наукову обґрунтованість; погодження інтересів, системність, цілеспрямованість, пріоритетність; комплексність; адаптивність; мінімальну достатність; ефективність [9, с. 33].

Складний механізм державного регулювання поєднує у собі різні елементи: економічні, мотиваційні, організаційні, політичні та правові. Регулювання коригує роботу системи (елементів системи), маючи на меті досягнення системою (елементами системи) стану, який забезпечує її діяльність відповідно до визначених характеристик. Зазначений вид діяльності розуміється як процес регуляції з метою отримання необхідного рівня взаємодії та злагодженості окремих частин [10, с. 53].

Механізми державного регулювання є процесом (у межах функціонування системи чи підсистеми) взаємодії суб'єкта з об'єктом, що врегульовує суперечності явища чи процесу в державному управлінні, послідовно реалізуючи дії, які спираються на основоположні принципи, цільову орієнтацію, функціональну діяльність із використанням відповідних їй форм і методів регулювання [11, с. 421]. Механізми державного регулювання визначають як спосіб дій суб'єкта регулювання на основі базових принципів та функцій, що реалізується використанням відповідних форм, методів і засобів ефективного функціонування системи державного регулювання для досягнення поставленої мети та розв'язання суперечностей [12].

Процес впливу суб'єкта регулювання на об'єкт потребує визначення суб'єктного та об'єктного складу, окреслення стратегічної мети цілей та принципів державного регулювання сфери розвитку ДПП в Україні в межах єдиної системи (рис. 1). Процес регулювальної діяльності передбачає реалізацію

лізацію владних загальних та спеціальних функцій уповноважених державних органів на основі принципів, які відображають наукові підходи до особливостей формування механізмів державного регулювання розвитку ДПП.

У результаті впливу механізмів – організаційно-адміністративного, організаційно-економічного, організаційно-правового, організаційно-інформаційного та ін. механізмів (у складі комплексного механізму) на керований об'єкт, останній переходить в інший стан відповідно до встановлених цільових орієнтирів. Використовуючи зворотний зв'язок, суб'єкт регулювання контролює результати свого впливу на основі отриманих показників.

Принциповим є дослідження природи і сутності кожного з механізмів державного регулювання розвитку ДПП. Зважаючи на відсутність єдиного розуміння серед науковців щодо домінування якогось окремого механізму чи визначення одних механізмів елементом інших, на нашу думку, в системі державного регулювання слід розглядати комплексний механізм, елементами якого є окремі функціональні механізми. У процесі здійснення державного регулювання розвитку ДПП механізми мають тісний зв'язок між собою, з огляду на їх складну комплексну природу, а отже, використання інструментів, методів та засобів може містити в собі адміністративний, правовий, економічний та інший характер. Реалізація механізму передбачає визначення, аналіз і розробку напрямів, умов і методів регулювання [13, с. 42].

Механізм державного регулювання розвитку ДПП є сукупністю процесів (у межах системи) цілеспрямованого впливу органів державної влади (суб'єкта) відповідно до наявних функцій та принципів, для передачі проактивної (попереджувальний характер на основі планування, координації, коригування) та реактивної дії (адаптивність та динамічність реагування) на параметри об'єкта регулювання для стабілізуючої зміни стану об'єкта або подолання окремих суперечностей, керуючись встановленою метою, цілями (компенсація бюджетно-

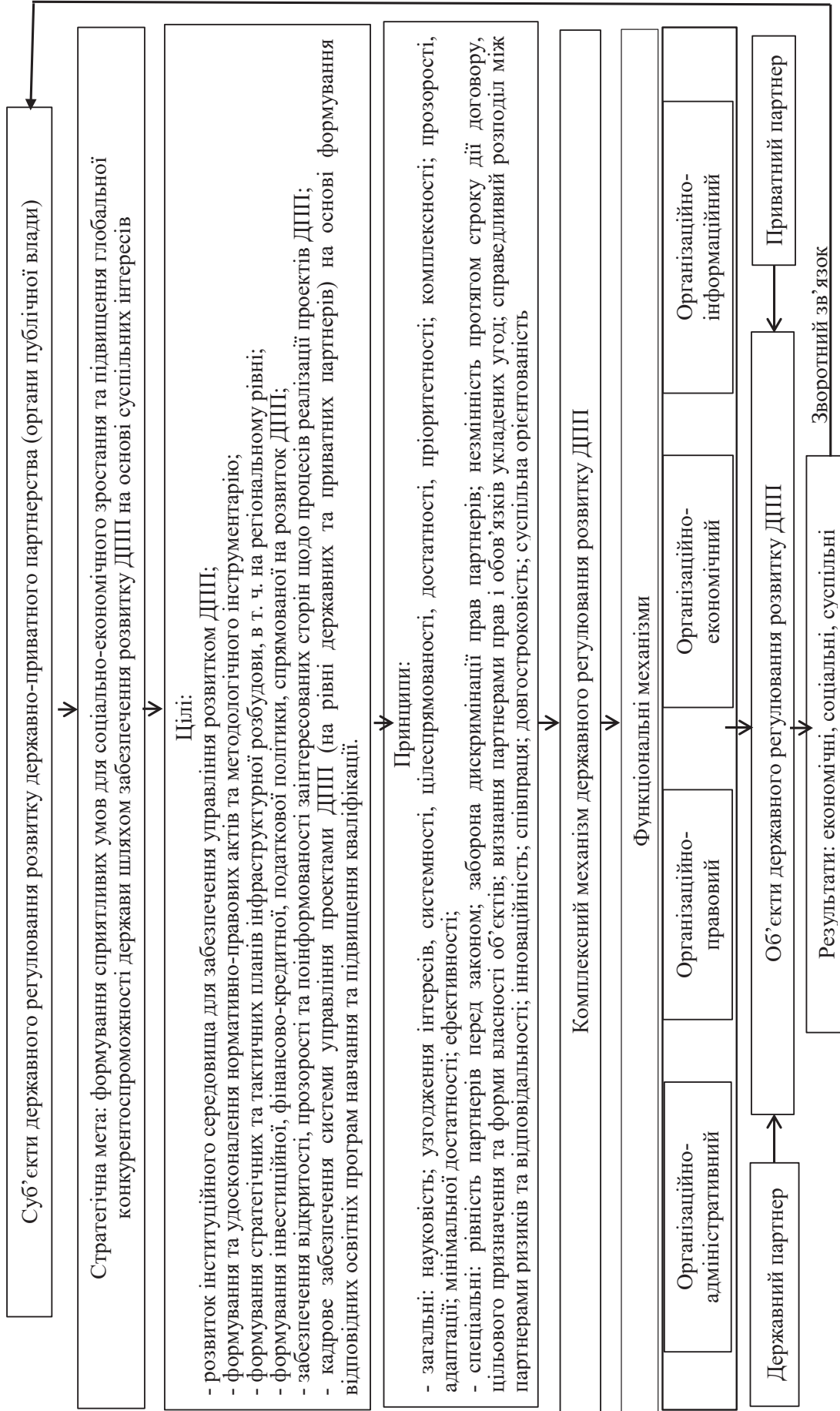


Рис. 1. Система державного регулювання розвитку ДПП

го дефіциту, розбудова інфраструктури, надання суспільно важливих якісних послуг та ін.) та державною політикою у сфері розвитку ДПП.

Механізм державного регулювання як спосіб передачі управлінських рішень передбачає наявність відповідних методів, інструментів та засобів впливу на керований об'єкт.

Організаційно-адміністративний механізм забезпечує реалізацію державного впливу на об'єкт регулювання на основі особливостей елементів суб'єктного (органи влади, інститути громадянського суспільства) та об'єктного (розвиток ДПП) складу системи управління (регулювання), цільових орієнтирів, адміністративних інструментів та методів, закріплених функціональних можливостей, організаційних структур, а також встановлення їх функціонування.

Організаційно-правовий механізм державного регулювання – це механізм дії встановленими конституційно-правовими нормами в державі, нормативно-правовим забезпеченням, підзаконними актами на основі юридично забезпечених прав та визначених обов'язків суб'єктів та об'єктів регулювальної діяльності, методами правового регулювання (імперативний, диспозитивний), шляхом встановлення обов'язків, заборон та дозволів, що має за мету розв'язання певних суперечностей та проблем, реалізуючи правову можливість функціонування сфери ДПП.

Організаційно-економічний механізм є механізмом реалізації державної політики в економічній сфері (кредитно-фінансова, інвестиційна, інноваційна, податкова тощо) шляхом використання економічних методів та інструментів, що має на меті вплив держави на дію ринкового середовища задля забезпечення розвитку ДПП.

На нашу думку, складовими елементами механізму державного регулювання розвитку ДПП, шляхом яких здійснюється процес впливу на об'єкт регулювання, є: методи, інструменти, засоби, політика (рис. 2).

Як методи державного регулювання застосовують: загальні (прямого адміністративного і непрямого регулюючого впливу з боку органів державної влади на відповідний об'єкт регулювання) та спеціальні (адміністративні, економічні, соціально-політичні, морально-етичні, науково-аналітичні тощо) [14]. Крім іншого, використовуються прямі та непрямі методи.

Політика держави в такому разі спрямована загалом на розвиток державно-приватного партнерства, але всебічне регулювання вказаного процесу обов'язково включає реалізацію політики держави в інших сферах, які пов'язані з реалізацією інфраструктурних проектів на основі ДПП.

Висновки і пропозиції. Таким чином, можна зробити висновок, що дія суб'єкта державного регулювання розвитку



Рис. 2. Складові елементи механізму державного регулювання розвитку ДПП

ДПП на керований об'єкт відбувається за рахунок комплексного механізму, який складається з сукупності функціональних механізмів (організаційно-адміністративний, організаційно-економічний, організаційно-правовий та ін.), що реалізують відповідні функції владних повноважень, побудовані на загальних та спеціальних принципах, забезпечують досягнення мети та цілей регульовальної діяльності за допомогою необхідних методів, інструментів, засобів та політики відповідно до стану ринкового середовища.

У технології реалізації завдань державного регулювання розвитку ДПП запропонована структура та наповнення елементів системи державного регулювання економічними процесами дає можливість у подальшому уточнювати склад суб'єктів та об'єктів регулювання, коригувати мету та цілі, доповнювати принципи, розширювати способи дії механізмів (методи, інструменти, засоби, політику). Загалом на основі розуміння теоретичних аспектів дії механізмів державного регулювання доцільно планувати та корегувати подальші практичні кроки щодо формування тактичних та стратегічних напрямів розвитку державно-приватного партнерства в Україні.

Список використаної літератури:

1. Жук М.В. Регіональна економіка: підручник. К.: ВЦ «Академія», 2008. 416 с.
2. Чечель О.М. Принципи та механізм державного регулювання економіки. Вісник АМСУ. Серія: «Державне управління». 2013. № 2 (9). С. 103–111.
3. Блинов В.Г., Блинова В.В. Соотношение публичных и частных начал в институтах предпринимательского права. *Oeconomia et Jus*. 2018. №1. URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2018/1/5/> (дата звернення: 20.08.2018).
4. Вайпан В.А. Теория справедливости: право и экономика. М.: Юстицинформ, 2017. 280 с.
5. Verhoest K. et al. How do governments support the development of public private partnerships? Measuring and comparing PPP governmental support in 20 European countries. *Transport Reviews*. 2015. № 35(2). P. 118–139.
6. Піхняк Т.А. Проблеми механізму державного регулювання економічного зростання. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Znphktei/2011_1/statti/pixnyak/pixnyak.htm (дата звернення: 20.08.2018).
7. Радченко О.В. Категорія «механізм» у системі державного управління. *Держава та регіони: наук.-вироб. журн. Серія: Державне управління*. 2009. № 3. С. 64–69.
8. Дідківська Л.І., Головка Л.С. Державне регулювання економіки: навч. посіб. 5-те вид. Київ: Знання, 2006. 213 с.
9. Державне регулювання інноваційної інфраструктури на регіональному рівні: монографія / О.Ю. Амосов, А.О. Дегтяр, М.А. Латинін, М.М. Коваленко, Р.Г. Соболюк, Я.В. Календжян; ред.: А.О. Дегтяр; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Х., 2011. 192 с.
10. Бачинський А.Я. Механізми державного регулювання підприємницької діяльності в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. Том 29(68). № 2. С. 52–55.
11. Ковбасюк Ю.В., Бакуменко В.Д. Державне регулювання в умовах ринкової економіки. *Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін.* Київ: НАДУ, 2011. С. 153–154.
12. Латинін М.А. Аграрний сектор економіки України: механізми державного регулювання: монографія. Харків: Магістр, 2006. 320 с.
13. Вакулич М.М. Організаційно-економічний механізм державного регулювання інвестиційного клімату. *Академічний огляд*. 2014. № 1. С. 41–49.
14. Бакуменко В.Д., Кравченко С.О., Туленков М.В. *Методи державного управління. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін.* Київ: НАДУ, 2011. Т. 2: *Методологія державного управління*. С. 7–16.

Круглов В. В. Особенности механизмов государственного регулирования государственно-частного партнерства в Украине

В статье рассмотрены особенности формирования механизмов государственного регулирования развития государственно-частного партнерства (ГЧП) в Украине. Проанализированы вопросы повышения эффективности государственного регулирования экономики. Охарактеризована цель государственного регулирования и определены формы его успешного осуществления. Рассмотрена сущность понятия «механизмы государственного регулирования». Определены цели государственного регулирования развития ГЧП в Украине. Выделены проблемные аспекты функционирования механизмов государственного регулирования развития ГЧП. Описаны методы государственного регулирования экономической сферы для оптимального внедрения механизмов регуляторной политики. Даны предложения по решению современных проблем механизмов государственного регулирования развития ГЧП в Украине.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, государственное регулирование, комплексный механизм, инфраструктура, проект.*

Kruhlov V. Specifics of state regulation mechanisms of public-private partnership development in Ukraine

In the article the features of forming of mechanisms state regulation of public-private partnership (PPP) development in Ukraine are considered. The issue of increasing the efficiency of state regulation of the economy is analyzed. Characterized purpose of government regulation and determined forms its successful implementation. The essence of the concept "mechanisms state regulation" is defined. It is determined the main aims of mechanisms state regulation of public-private partnership development in Ukraine. The problem aspects of functioning of state regulation of public-private partnership development are selected. We describe the methods of state regulation of the economic sphere for optimal implementation of mechanisms for regulatory policy. Suggestions in relation to directions of decision of existent problems of state regulation of public-private partnership development in Ukraine are given.

Key words: *public-private partnership, state regulation, complex mechanism, infrastructure, project.*

Н. Б. Ларіна

кандидат педагогічних наук, перший заступник директора Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України

ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ ЯК ЧИННИК МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розкриваються сучасні тенденції професійної підготовки майбутніх управлінсько-адміністративних кадрів України в умовах фундаментальної трансформації держави на шляху до сталого розвитку, реформування системи професійної підготовки публічних службовців і модернізації вітчизняної системи вищої освіти з метою підвищення ефективності публічного управління та адміністрування.

Окрім того, у статті висвітлено особливості фахової підготовки магістрів зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» в Національній академії державного управління при Президентові України.

Ключові слова: *безперервна освіта, інноваційні форми навчання, модернізація системи вищої освіти, Національна академія державного управління при Президентові України, професійна підготовка, професійна компетентність, публічне управління та адміністрування, професіоналізація публічної служби, управлінські кадри.*

Постановка проблеми. Становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток засад демократичного громадянського суспільства, інтеграція України у Європейське співтовариство потребують професіоналізації управлінських кадрів в умовах змін, викликів суспільства та здійснення демократичного врядування та розвитку ринкових відносин і конкуренції.

Нинішній стан професіоналізації публічних службовців не повною мірою відповідає сучасним вимогам публічної служби. У цьому аспекті особлива роль належить системі професійної підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» в Україні.

Необхідність вирішення зазначених проблем й усунення їх негативних проявів викликала потребу в модернізації системи професійної підготовки магістрів з публічного управління та адміністрування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти досліджуваної проблеми знаходять відображення у працях багатьох українських учених, зокрема В. Бакуменка, В. Бульби, К. Ващенко,

А. Гука, В. Дзюндзюка, Д. Кармишева, В. Князева, В. Корженка, О. Крутій, В. Мартиненка, П. Надолішнього, О. Поступної, Д. Олійника, О. Радченка, А. Рачинського, І. Розпутенка, В. Солових, С. Серьогіна, В. Толкованова, В. Чмиги, Ю. Шарова, С. Хаджирадевої та ін.

Між тим практичний досвід формування професійних управлінських кадрів в умовах модернізації та демократизації системи вищої освіти та системи державного управління в Україні на основі сучасних наукових досягнень та технологій передачі знань щодо здійснення ефективного публічного управління на прикладі конкретного вітчизняного навчального закладу нині ще не був розкритий у межах наукових публікацій.

Відтак метою статті визначено необхідність розкрити напрями підвищення ефективності науково-освітньої діяльності з підготовки фахівців освітнього рівня «магістр» за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань на основі практичного досвіду Національної академії державного управління при Президентові України як головного державного навчального закладу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації.

ліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, система кадрової роботи за кордоном спрямована передусім на професіоналізацію публічної служби. Нині Європа перебуває на етапі змін щодо підходів до навчання публічних службовців. Тому для України є надзвичайно цінним досвід зарубіжних країн щодо організації професійної освіти публічних службовців, оскільки сучасні умови й виклики часу ставлять перед державою нові завдання і вимагають наявності високопрофесійних керівних кадрів зі стратегічним мисленням, здатних ефективно працювати в умовах реформ і загальносвітових тенденцій розвитку системи публічного управління та адміністрування.

У межах досліджуваної проблеми автор вважає необхідним зупинитися на таких блоках питань:

- реформування системи професійної підготовки публічних службовців;
- модернізація наукових досліджень у сфері публічного управління та адміністрування;
- розвиток міжнародної діяльності для фасилітації процесу об'єднання зусиль учених і практиків з питань подальшого розвитку системи публічного управління та адміністрування в Україні щодо формування трансферабельних та транверсальних компетенцій у публічних службовців.

Перший блок питань стосується інституціональних змін та напрямів вдосконалення системи професійної підготовки публічних службовців у контексті реформування Національної академії державного управління при Президенті України (далі – Академії).

Удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підвищення ефективності наукових досліджень у галузі публічного управління, забезпечення наукового супроводу Президентських державно-управлінських реформ – саме це лежить в основі модернізації Академії, стратегії її реформування на сучасному етапі. Важливо підкреслити, що стратегія розроблена з урахуван-

ням рекомендацій експертів європейських шкіл державного управління, зокрема Французької школи державного управління (ENA), у рамках реалізації проекту Європейського Союзу з інституційного розвитку Twinning «Підтримка розвитку та удосконалення системи підготовки державних службовців в Україні».

Упродовж 2015–2018 років в Академії проведена масштабна робота з реформування основних напрямів її діяльності, що дало значимі позитивні результати у підготовці магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування».

Зокрема, у навчальних програмах відбувається зміщення акцентів від менеджменту до лідерства. Нові програми навчання слухачів Академії забезпечують розвиток стратегічного й аналітичного мислення, вміння оцінювати ризики й працювати горизонтально.

Академічні програми підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» передбачають поєднання глибокої теоретичної підготовки з набуттям практичного досвіду публічного управління. У професійному навчанні слухачів значна увага приділяється таким питанням, як аналіз державної політики, стратегічне управління, технології управління й прийняття управлінських рішень, менеджмент організацій, механізми управлінського спілкування, проектний менеджмент, стиль роботи керівника, організація управлінської праці в державному управлінні тощо. Програми базуються на між- та багатодисциплінарній моделі підготовки.

Академія продовжує роботу з упровадження e-Learning, зокрема фахівці навчального закладу разом з науково-педагогічними працівниками розробляють контент цієї системи – електронні підручники, мультимедійні курси, відеолекції, кейс-стаді, тренінги та інше. Вже зараз окремі лекції можна переглянути на сайті Академії. Зокрема, ознайомитися з лекціями директора програми Школи політики та державного управління Університету Торонто Ірвіна Студіна, ректора Університету міста Вінніпега (Канада) Ллойда Екссуорсі, президента консалтингової фірми "Brimeyer Fursman Executive Search" Pi-

чарда Фурсмана, засновника та директора Міжнародного інституту менеджменту в Женеві, члена Римського клубу Богдана Гаврилишина тощо.

В Академії формується нова програма онлайн-навчання, до якого залучаються провідні науково-педагогічні працівники закладу, навчально-наукових закладів України та авторитетні іноземні вчені й експерти для викладання авторських курсів.

Слід зазначити, що ініціатором віртуального руху знань став Стенфордський університет, який у 2011 році започаткував одразу три такі програми, які зібрали 160 тисяч слухачів із 190 країн світу. Слідом за Стенфордським університетом пішли Мюнхенський і Женевський університети, Політехнічна школа Парижа, університети Рима і Копенгагена.

У Великобританії набирає обертів створена в грудні 2012 платформа масових онлайн-курсів Futurelearn – понад 20 відомих британських вузів, серед яких – університети Уорвіка і Бата, Королівський коледж Лондона і Сент-Ендрюського університету.

Зарубіжна система таких освітніх онлайн-програм виглядає так: відео-лекції, тексти та практичні завдання, скайп-заліки тощо. Лекції можуть начитувати як у прямому ефірі, так і зберігатися у спеціальних онлайн-архівах. Доступ до них здебільшого безкоштовний. Крім цього, є спеціальні форуми, де можна поспілкуватися з іншими слухачами й отримати консультацію викладача.

По суті така освіта стирає кордони між країнами та розглядається як перспективний напрям трансінтернаціональної професійної підготовки управлінських кадрів в Україні.

Важливим напрямом у розвитку публічного управління та адміністрування є питання розвитку лідерства та формування нової політичної еліти. Нині у кадровій політиці зарубіжних держав робиться акцент на здатність і готовність публічних службовців до лідерства, вміння приймати зважені рішення, переконувати в їхній доцільності та втілювати їх у життя. Дослідження, проведені в Туреччині, Австралії, Данії, Ізраїлі, США, показують, що, крім

структурних, системних і процесних змін, успіх у розвитку держави досягається тоді, коли реформатори приділяли особливу увагу якості лідерів та підготовці так званих трансформаційних лідерів, яких характеризує краща комунікація з підлеглими, довіра і зосередження на створенні спільного бачення і цілей.

Серед основних нових глобальних трендів розвитку науки у галузі публічного управління й адміністрування можна відзначити низку актуальних напрямів досліджень, якими нині займається світове наукове співтовариство.

Одним з них є залучення талановитої молоді на публічну службу (talent management). Аналіз досвіду низки країн – США, Сінгапуру, Південної Кореї, Великобританії – показує, що в багатьох високорозвинених країнах організований систематичний міжконтинентальний пошук талановитої молоді. Наприклад, у Сінгапурі налагоджений систематичний пошук обдарованої молоді по всьому світу, а не тільки всередині країни. У результаті активного вербування приплив фахівців у три рази перевищив «витік мізків». Саме ефективний менеджмент молодих талантів у державному секторі дав змогу Республіці Сінгапур стати безумовним лідером у сфері реформи публічної служби та прикладом ефективно соціально-економічної трансформації суспільства «із третього світу в перший».

Одвічною є проблема широкого залучення громадян до процесу прийняття рішень на різних рівнях. У цьому напрямі всесвітньо відома консалтингова фірма МакКінзі вказує на ще один актуальний тренд досліджень – *феномен краудсорсингу* – принципово нової технології публічного управління, заснованої на широкому залученні інтелектуального потенціалу та знань мільйонів людей у прийнятті управлінських рішень, розробці програм і стратегій, контролі над їх виконанням.

Окрім того, нині набувають розвитку так звані «регіональні хаби» (від англ. hub – центр діяльності) у сфері публічного управління та адміністрування. Завданням такого «регіонального хабу» є зміцнення співробітництва та практики безперервно-

го обміну передовим досвідом, аналіз точних реформ публічної служби в країнах регіону, а також пошук загальних ефективних рішень, створення мережі експертів і посилення її потенціалу, а також сприяння у вдосконаленні системи державного управління та державної служби та якості надання адміністративних послуг населенню в регіоні. Крім того, «регіональний хаб» розглядається як науково-дослідний центр з мережевою структурою, в якому використовуються кращі напрацювання центрів і вузів, відбувається обмін знаннями і досвідом у сфері публічного управління та адміністрування. Таким чином, у регіональному хабі акумулюються передові знання, які використовуються для підвищення ефективності державного управління та державної служби в країнах регіону.

Варто зазначити, що в цьому напрямі в Національній академії державного управління при Президентіві України зроблені певні кроки. Так, Академія ініціювала створення Міжрегіонального навчального центру з державного управління для підготовки державних службовців країн Східного партнерства з ЄС (Україна, Білорусь, Молдова, Грузія, Азербайджан, Вірменія).

У навчальному закладі створено інформаційно-консультативний портал «Ефективна держава», що є центром Міжрегіональної інформаційно-освітньої мережі підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Завдяки функціонуванню порталу «Ефективна держава» стало можливим використання розподілених інформаційних ресурсів для обміну досвідом у сфері публічного управління та адміністрування, а також забезпечення взаємодії з громадськістю, зовнішніми партнерами, зокрема міжнародними [1].

Нині важливою вбачається проблема конкурентоздатності наукових розробок у сфері публічного управління та адміністрування. Аналіз наукової активності в базах публікацій у світових наукових журналах через такі платформи, як Web of Knowledge, Scopus, Elsevier, ORCID, показав, що наукові праці українських учених у сфері публічного управління та адміністрування в цих наукометричних базах представлені не досить. Натепер

в Академії проведено роботу щодо внесення до реєстру міжнародних наукометричних баз даних наукового фахового видання Академії.

Окрім того, одним із пріоритетних напрямів розвитку Академії є удосконалення науково-дослідної діяльності, а саме:

- посилення ролі Академії у координації науково-дослідної роботи в науковій галузі знань «Публічне управління та адміністрування»;

- наукового забезпечення навчального процесу спеціальності «Публічне управління та адміністрування»;

- формування теоретико-методологічних засад реалізації державної кадрової політики.

З метою наукового забезпечення навчального процесу створено нову систему формування комплексного науково-методичного забезпечення професійного навчання управлінських кадрів шляхом підготовки:

- базових академічних підручників для цільової підготовки магістрів публічного управління та адміністрування за відповідними спеціальностями;

- фундаментальних монографій з державно-управлінських реформ;

- енциклопедичних видань за пріоритетними напрямками розвитку державотворення.

Упродовж останніх років забезпечено підготовку:

- двох базових академічних підручників: «Державне управління» й «Державна служба» та 40 навчальних посібників;

- п'яти навчально-наукових видань з питань державно-управлінських реформ в економічній сфері, у сфері освіти, охорони здоров'я;

- «Енциклопедичного словника з державного управління»;

- 8-томної «Енциклопедії державного управління» та англо-українсько-російського словника термінів з державного управління;

- наукової доповіді Академії «Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики та перспективи здійснення»;

- термінологічного словника «Публічне управління» [3].

Натепер зусилля Академії спрямовані на наближення навчання в аспірантурі до західних стандартів – докторських програм (PhD). Цьому сприяв підготовлений разом з Німецьким університетом управління наук (м. Шпайєр) поетапний план стосовно можливості розроблення та впровадження докторської програми (PhD) підготовки кадрів вищої кваліфікації з державного управління в Академії.

Навчальний заклад проводить активну міжнародну діяльність. Зокрема, Академія стала постійним учасником щорічних форумів директорів інститутів і шкіл державного управління Європейського Союзу (DISPA), членом Міжнародного інституту адміністративних наук (IIAS), Мережі інститутів та шкіл державного управління Центральної та Східної Європи (NISPAsee), активно співпрацює з міжнародними партнерами на основі 36 чинних угод [5].

Зауважимо, що надання освітніх послуг в Академії здійснюється відповідно до визначених основних завдань сучасної реформи системи державного управління та у контексті запровадження нового законодавства України, реалізації інших структурних реформ і програм розвитку держави, метою яких є впровадження європейських стандартів життя, підвищення ефективності публічного управління та адміністрування й фундаментальна трансформація на шляху до сталого розвитку. Адже сучасні умови цієї трансформації вимагають від державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування високого рівня професійної компетентності та професійного розвитку, здатності оперативно адаптуватися до змін конкурентного середовища та готовності постійно розвивати свої знання та навички впродовж усього життя.

Окрім того, сучасні світові трансформаційні процеси, принципи належного врядування, новітні технології передбачають високі вимоги до сучасної ефективної системи професійного навчання, яка має бути гнучкою, інноваційною, орієнтованою на професійний розвиток та кар'єрне зростання, а також здатною оперативно реагувати на запити державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Тому нинішня

діяльність Академії спрямована на досягнення інформаційно-аналітичної, навчально-методичної, організаційно-консультативної мети. Використовуючи сучасні інформаційно-комунікативні інструменти навчальний заклад спроможний забезпечити розвиток інноваційних навичок, які відповідно до міжнародних досліджень будуть необхідні професіоналам 2020 року. Серед них: соціальний інтелект; адаптивне та проектувальне мислення; крос-культурна компетентність; мислення, яке спрямоване на моделювання ситуації; здатність застосовувати нові медійні технології; міждисциплінарність знань та вмінь; когнітивна здатність управляти великим обсягом інформації; вміння працювати в команді за допомогою віртуальних засобів.

Тож нині на перший план виходить навчання за освітніми онлайн-платформами відповідно до особистісних потреб та саморозвитку публічних службовців, що диктує необхідність впровадження освітніх інновацій та новітніх ІТ-технологій, зокрема електронного навчання, smart-технологій, хмарних технологій, методів критичного мислення, впровадження у навчальний процес гейміфікації (один із трендів сучасної освіти, запровадження елементів ігрових механік в освітній процес. Використовується для підвищення якості освіти, вирішення проблем оволодіння навичками, підвищення мотивації), технології портфоліо тощо.

Сучасні умови вимагають від публічних службовців готовності постійно розвивати свої знання та навички впродовж усього життя, що є можливим завдяки навчанню за онлайн-курсами, участі у школах професійної майстерності, у тренінгах, дебатах, мозкових штурмах, ділових іграх, work-shop, у веб-квестах, форумах тощо.

У цьому процесі важливим є впровадження в Академії інноваційних форм освіти:

- 1) постійного оволодіння новими компетенціями;
- 2) здатності функціонувати у нових моделях економічної та суспільно-політичної діяльності;
- 3) еспоненційного розвитку технологій і прискореного зростання обсягу знань.

Саме тому Академія визначила своєю основною місією підвищення рівня професійної компетентності управлінських кадрів відповідно до європейських стандартів освіти та з урахуванням сучасних вимог до якості і змісту освіти; формування в них спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних для реалізації публічної політики та впровадження принципів належного врядування, відповідального й ефективного виконання управлінських функцій.

У процесі підготовки магістрів з публічного управління та адміністрування Академія постійно використовує сучасні форми, інтерактивні методи та засоби навчання, інноваційні моделі та освітні технології передачі знань з метою створення конкурентоспроможного освітнього середовища.

Зміст навчальних робочих програм формується на основі компетентнісного, практичного та особистісного орієнтованого підходів із урахуванням тренінгового складника та попередньо вивчених індивідуальних освітніх потреб. У цьому форматі передбачено, що навчальні програми досить гнучкі, інноваційні та адаптовані до вимог часу.

Таким чином, завдяки впровадженню в Академії інноваційних форм навчання формується сучасна, орієнтована на потреби громадянського суспільства система професійного розвитку кадрового потенціалу державного управління і місцевого самоврядування з урахуванням європейського вектора розвитку і стратегічного курсу держави на здійснення глибинних структурних перетворень у всіх сферах суспільно-політичного й соціально-економічного життя.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Сьогодення Української держави свідчить про пріоритетність, обов'язковість вирішення проблеми професіоналізму як виклику сучасності, адже країнами-лідерами є ті держави, які виходять з того, що найвигідніші інвестиції – це інвестиції у людський капітал, а перспективи соціально-економічного розвитку вони пов'язують насамперед з якістю освіти. Вітчизняна система освіти, незважаючи на намагання реформування за європейськими зразками, в основному

лише виглядає європейською, але не є такою за суттю. І причини цього не тільки в недостатньому фінансуванні науково-освітньої сфери. Вони набагато глибші.

Слід усвідомлювати, що покращення якості освіти – це комплексне поняття, яке зазнає коректив разом з наддинамічними змінами у світі. Сучасна освіта має орієнтуватися на інноваційну економіку, розвиток людини, запити міжнародного ринку праці. Іншими словами, вона має відповідати інтересам економіки, суспільства та окремих людей. Ця мета не є ані абстрактною, ані недосяжною.

По-перше, держава має стимулювати розкриття економічного потенціалу науки, але перед цим чітко визначити точки зростання економіки й стимулювати спрямування інтелектуальних та матеріальних ресурсів у найперспективніші економічні галузі.

По-друге, державі також належить головна роль у встановленні партнерських відносин між приватним бізнесом та освітою, ініціатива у створенні мережевих структур, що пов'язували би науково-дослідницькі центри, провідні вузи та бізнес-організації. Наука, освіта та бізнес мають бути інтегровані у єдину систему.

І головне – спрямування політичної волі на те, щоб розвиток держави був підпорядкований алгоритму – конкурентоспроможна особистість – конкурентоздатна освіта – конкурентоздатна економіка.

Автор вважає, що забезпечення конкурентоздатності освіти на сучасному етапі потребує:

- перегляду кількості та структури закладів вищої освіти, а також навчальних напрямів і спеціальностей, приведення їх у відповідність до потреб держави;
- встановлення рівнів градації вищих навчальних закладів, розробки відповідних положень і проведення акредитації навчальних закладів на відповідність цим положенням;
- створення умов для реалізації принципу автономності вищих навчальних закладів. Вища школа України має багаті традиції демократичного управління, закладені в статуті навчальних закладів, зокрема: виборність керівного, професорсько-викладацького складу. Необхідно

переглянути статути навчальних закладів і звільнити їх від невластивих нашарувань;

– введення системи моніторингу якості освіти. Контроль якості має зосередитися не тільки на навчальному процесі, кадрах, науково-методичному забезпеченні, матеріальній базі а, насамперед, на контролі знань студентів, слухачів, визначаючи їхню компетентність і спроможність задовольняти вимоги ринку праці;

– забезпечення прямого зв'язку між сферою освіти і ринком праці.

Загалом інтеграція України до європейської спільноти та модернізація системи вищої освіти України в галузі знань «Публічне управління та адміністрування» сприятиме професійному розвитку вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство у проведенні адміністративної і економічної реформ, дасть можливість Україні стати повноцінним членом Європейського Союзу.

Однак модернізація системи вищої освіти, зокрема і в сфері підготовки магистрів з публічного управління та адміністрування, вимагає подальшого поглибленого наукового обстеження кращих зарубіжних практик у цій галузі знань з метою їх адаптації до українських реалій та презентації результатів впровадження такого досвіду вітчизняними вищими навчальними закладами для освітнього співтовариства.

Список використаної літератури:

1. Горбатенко В.П. Модернізація українського суспільства у контексті сучасних цивілізаційних процесів: автореф. дис... д-ра політ. наук: 23.00.02. НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К., 1999. 36 с.
2. Конвенція про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів № 142: міжнародний документ від 23 черв. 1975 р. №142. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_057
3. Лібанова Е.М. Модернізація економіки України в контексті соціальних викликів. Демографія та соціальна економіка. К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень НАНУ, 2013. № 1(15). С. 24–38.
4. Меморандум неперервного образования Европейского Союза: міжнародний документ. URL: <http://www.znanie.org/docs/memorandum.html>
5. Михайловська О. Специфіка здійснення інституалізації громадянського суспільства в умовах політичної модернізації в сучасній Україні. Освіта регіону. 2010. № 4. С. 82–89.
6. Рекомендація щодо професійного навчання № 117: міжнародний документ від 27 черв. 1962 р. № 117. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/993_106
7. Рекомендація № 195 про розвиток людських ресурсів: підготовку кадрів і безперервне навчання: міжнародний документ від 17 черв. 2004 р. № 195. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_532
8. Про затвердження Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р. Урядовий кур'єр. 2015. № 63.
9. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII. / Відомості Верховної Ради України. 2014. № 40. Ст. 2021.
10. Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії: монографія / За заг. ред. д.і.н., проф. А.І. Кудряченка. К.: НІСД, 2007. 396 с.
11. Семигіна Т. Соціальна політика у глобальному вимірі. К.: Пульсари, 2003. 251 с. (Національний університет «Києво-Могилянська академія», Школа соціальної роботи ім. В. Полтавця).
12. Хартія основних прав Європейського Союзу: міжнародний документ від 07 груд. 2000 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_524/print1412236313240908
13. Хартія Совета Европы о воспитании демократической гражданской ответственности и образовании в области прав человека. Рекомендация СМ/Рес (2010)7, утвержденная Комитетом министров Совета Европы 11 мая 2010 года, и пояснительный меморандум. Издательство Совета Европы, 2011. 40 с.

Ларина Н. Б. Профессионализация управленческих кадров как фактор модернизации системы публичного управления и администрирования в Украине

В статье раскрываются современные тенденции профессиональной подготовки будущих управленческо-административных кадров Украины в условиях фундаментальной трансформации государства на пути к устойчивому развитию, реформированию системы профессиональной подготовки публичных служащих и модернизации отечественной системы высшего образования с целью повышения эффективности публичного управления и администрирования.

Кроме того, в статье освещены особенности профессиональной подготовки магистров по специальности 281 «Публичное управление и администрирование» в Национальной академии государственного управления при Президенте Украины.

Ключевые слова: непрерывное образование, инновационные формы обучения, модернизация системы высшего образования, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, профессиональная подготовка, профессиональная компетентность, публичное управление и администрирование, профессионализация публичной службы, управленческие кадры.

Larina N. Profesionalization of management personnas as a factor of modernization of the system of the public management and administration in Ukraine

The article reveals the current trends in the professional training of future managers and administrative cadres of Ukraine in conditions of fundamental transformation of the state on the path to sustainable development, reform of the system of professional training of public servants and modernization of the domestic system of higher education with the aim of increasing the efficiency of public management and administration.

In addition, the article highlights the features of professional training for masters in specialty 281 "Public Administration and Management" at the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

Key words: continuous education, innovative forms of education, modernization of higher education system, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, vocational training, professional competence, public administration and management, professionalization of public service, management personnel.

УДК 321.01

В. А. Малоокий

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

ПОНЯТІЙНЕ ПОЛЕ ДОСЛІДЖЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті розглянуто понятійне поле управління земельними ресурсами територіальних громад. Обґрунтовано, що управління земельними ресурсами територіальних громад в умовах децентралізації влади сьогодні є важливою науковою проблемою в галузі науки державного управління. Автором узагальнено визначення таких понять, як «управління земельними ресурсами», «територіальна громада», «механізм», «управління», «децентралізація влади». Доведено, що завдяки уточненню понятійного апарату можливі подальші наукові розвідки у сфері управління земельними ресурсами територіальних громад.

Ключові слова: державне управління, земельні ресурси, управління земельними ресурсами, землекористування, територія, територіальні ресурси.

Постановка проблеми. На сучасному етапі реформування відносин у державному управлінні потребує докорінних змін у сфері управління земельними ресурсами територіальних громад. Адже в Україні земля як чинник добробуту і зростання, як природний ресурс і досі залишається недооціненою, що сприяє безконтрольному становленню ринкових відносин у земельній сфері, суперечливості земельного законодавства. На нашу думку, в умовах децентралізації влади під час визначення повноважень органів місцевого самоврядування виникає необхідність уточнити понятійне поле дослідження, що сприятиме подальшому вивченню питання управління земельними ресурсами територіальних громад в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичні й методичні аспекти, зміст поняття «державне управління земельними ресурсами», «управління земельними ресурсами» розглядали такі зарубіжні та вітчизняні науковці, як Д. Бабміндра, В. В'юн, В. Горлачук, Д. Гнаткович, Д. Добряк, М. Лавейкін, Л. Новаковський, які проаналізували понятійний апарат системи державного управління земельними ресурсами та змістовні характеристики процесів, що відбуваються в цій сфері діяльності.

Вагомий внесок у розробку окремих аспектів державного управління земельними ресурсами зробили В. Боклаг, О. Ботезат,

В. Другак, М. Ковальський, Р. Курильцев, Ю. Литвин, О. Мордвінов, А. Мерзляк, О. Охрій, В. Пересоляк, О. Проніна, Г. Шарий, О. Чеботарьова, В. Чувпило, В. Циплухіна, А. Юрченко та ін.

Значний внесок у розвиток теоретичних та прикладних основ управління земельними ресурсами зробили економісти-землевпорядники: І. Бистряков, В. Будзьяк, Ю. Дехтяренко, Й. Дорош, О. Дорош, В. Горлачук, Л. Новаковський, А. Сохнич, А. Третьяк, М. Федоров та ін.

Незважаючи на широке коло наукових розробок з управління земельними ресурсами територіальних громад, вітчизняною наукою недостатньо досліджено питання розвитку земельних відносин в умовах об'єднання та децентралізації. Отже, враховуючи складність та багатоаспектність питання, сьогодні відсутні дослідження щодо повноважень управління земельними ресурсами сільських, селищних рад.

Метою статті є уточнення понятійного поля управління земельними ресурсами територіальних громад у наукових доробках вітчизняних та зарубіжних науковців.

Виклад основного матеріалу. Історичні шляхи розвитку сфери управління земельними ресурсами територіальних громад у кожній країні визначалися як загальними закономірностями історичного розвитку суспільства, так і особливостями земельного ладу, економічної й політичної системи кожної окремої країни.

Наприклад, система управління земельними ресурсами в Європі диференціюється на три (хоч і взаємопов'язані, але досить відокремлені) частини: *Land-Policy; Land-administration; Land-management*.

Управління за європейською системою складається з власне управління (***Land-management***) і земельного адміністрування (***Land-administration***). Європейська модель управління земельними ресурсами територіальних громад та земельними відносинами ґрунтується на понятті *регулювання*.

В Україні використовується загальне поняття **«управління земельними ресурсами»** [1]. За відсутності такого поняття в Європі вважається, що управління охоплює не тільки земельні ресурси, але і нерозривно пов'язані з ними земельні відносини. Тобто в європейській системі державного регулювання земельних відносин виділяється загальним поняттям, що включає земельну політику, землеустрій та управління земельними ресурсами.

У нашому дослідженні ми зупинилися на таких понятійних категоріях.

«Місцеве самоврядування» – право територіальної громади (жителів міста, селища, села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл) самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України. Це поняття стосується не тільки базового рівня, але й субрегіонального (райони) та регіонального (області, АРК), що визначено Конституцією України [2].

На законодавчому рівні **«повсюдність місцевого самоврядування»** [3] визначено як принцип, за яким місцеве самоврядування на всіх рівнях має здійснюватися на всій Україні, що означає відсутність територій, на які не поширюється юрисдикція органів місцевого самоврядування всіх рівнів. Указаний принцип є частиною загального принципу повсюдності влади, який передбачає також повсюдність державної влади.

Неможливо не зазначити, що однією з головних цілей сталого розвитку ООН на 2016–2030 роки є проблема розвитку громад у світі.

У цьому контексті, аналізуючи чинне законодавство, слід зазначити, що термін

«територіальна громада» пронизує чималу кількість чинних законодавчих та нормативно-правових актів. Так, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] від 21.05.1997 № 280/97-ВР (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст. 170), під терміном **«територіальна громада»** розуміють жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Окрім того, відповідно до Указу Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні (Розд. VII), м. Київ, 22 липня 1998 року № 810/98», **територіальною громадою визначається** спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного (в межах законів) вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [4].

Останніми роками відбулася серйозна зміна політичного курсу країни в бік децентралізації, тому понятійне поле доповнилось терміном **«об'єднана територіальна громада»** [5] як об'єднання кількох поселень, що мають єдиний адміністративний центр.

Наступним етапом дослідження понятійного поля є аналіз терміна **«механізм»**, який має грецьке походження (грец. – μηχανή *mechané*) і трактується першочергово в технічному розумінні як машина, тобто система рухомих ланок або деталей, що призначена для передання чи перетворення (відтворення) руху [6]. Із часом цей термін був перенесений майже у всі сфери життєдіяльності. Таким чином, з'явилися поняття «господарський механізм», «економічний механізм», «механізм стимулювання», «управління якістю» тощо.

Під **«управлінням»** [6] розуміється, як правило, перетворення інформації про стан об'єкта в командну інформацію від суб'єкта. Це цілеспрямований програмований чи довільний вплив на об'єкти

задля досягнення кінцевої мети за допомогою явищ, процесів, коли є з ними взаємодія в режимі детермінованої чи довільної програми.

З іншого боку, управління – це складник функціонування систем організації різної природи: біологічних, технічних, соціально-економічних. У кожній із них існують об'єкти, які підпорядковують собі інші, тобто керують ними, змушують рухатися в певному напрямі, виконувати задані дії, організують таку діяльність у цілому [7].

У поєднанні виходить, що **«механізм управління»** – це інструмент, за допомогою якого система управління здійснює вплив на об'єкт управління. У процесі управління він здійснює декілька функцій: доставляє інформацію органу управління, забезпечує реалізацію (виконання) рішень, які приймаються органом управління.

Можна сказати, що механізм управління – це сукупність компонентів системи управління (принципів, функцій, методів, ресурсів), призначених для доставляння органу управління інформації про об'єкт управління і здійснення впливу на об'єкт управління з метою забезпечення функціонування та (або) розвитку системи

Механізм управління розглядають складником системи управління, що забезпечує дієвий вплив на фактори, стан яких зумовлює результат діяльності об'єкта управління.

Даючи визначення поняттю **«децентралізація»**, слід зазначити, що це система управління, за якою частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації (Великий тлумачний словник української мови) [8].

А **«децентралізація влади»** [9] – це передання політичних, адміністративних повноважень від державних органів влади органам місцевого самоврядування. Повноваження (разом із фінансами) передаються найближче до людей, де їх можна реалізовувати найбільш ефективно. Передання повноважень супроводжується переданням необхідних ресурсів для виконання цих повноважень та встановленням державного контролю за законністю актів місцевого самоврядування.

В Україні також діє **Європейська хартія місцевого самоврядування** – документ, прийнятий 15 жовтня 1985 року під егідою Конгресу Місцевих та Регіональних Влад Європи та відкритий для підписання державами-членами Ради Європи. Документ набув чинності 1 вересня 1988 року. Хартія визначає основні принципи та механізми дії самоврядних органів влади в державах-членах Ради Європи. Децентралізація влади, застосування принципу субсидіарності (вирішення конкретних проблем на найближчому до повсякденних потреб людей щаблі влади) є головною ідеєю хартії. Це перший такий документ, що гарантує виконання принципу субсидіарності [10].

Вищі адміністративні органи повинні вирішувати конкретні проблеми лише тоді, коли їх вирішення силами місцевих адміністрацій є неефективним або неможливим. Документ фіксує політичні та економічні права місцевого самоврядування, його незалежність від центральної влади, його обов'язок захищати громадян від зловживань із боку національної та пан'європейської бюрократії. Принципи Хартії застосовуються до всіх видів органів місцевого самоврядування. Україна ратифікувала Хартію 15 липня 1997.

Прийнята Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року (№333-р) **Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні** [11] – документ, який визначає напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Обов'язково присутній і термін **«межі об'єднаної територіальної громади»**, що є зовнішніми межами юрисдикції рад територіальних громад, які об'єдналися [12].

Надзвичайно важливої ваги набуває термінологічне визначення земельних ресурсів, що є об'єктом величності кількості

наукових дискусій стосовно гносеологічного складника. Існує декілька визначень.

Так, **«земельні ресурси»:**

1) сукупний природний ресурс поверхні суші як просторового базису розселення і господарської діяльності, основний засіб виробництва в сільському і лісовому господарстві (Закон України «Про охорону земель» (ст. 1) м. Київ, від 19 червня 2003 року № 962-IV; Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України. Наказ «Про затвердження Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства (Методика, п. 2) № 171, від 27.10.97, м. Київ)[12];

2) землі, які використовують або можуть бути використані в галузях народного господарства (Екологія та охорона навколишнього середовища: Словник-довідник / Уклад.: Сохнич А.Я., Андрієшин М.В., Снітинський В.В., Солярчук Д.І., Горланчук В.В., Вюн В.Г.; За ред. д-ра екон. Наук, проф. Сохнича А.Я. Львів: НВФ «Українські технології», 2006. 252 с. (с. 113).

Окремою категорією виступають «землі» [13] – генетично самостійні ділянки верхньої, найактивнішої частини суші, основний засіб сільського господарства і лісового виробництва з характерними природно-господарськими властивостями, які визначають використання земель, а також заходи з окультурення й охорони. (Геодезичний енциклопедичний словник / за редакцією Володимира Літинського. Львів: Євросвіт, 2001. 668 с.: іл. (с. 198)).

В одиночному розумінні треба також визначити термін «земля» [14]:

1) є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави; (Земельний кодекс України (ст. 1), м. Київ, від 25 жовтня 2001 року № 2768-III; Цивільний кодекс України (ст. 373) м. Київ, від 16 січня 2003 року № 453-IV);

2) поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом із нею; (Закон України «Про охорону земель» (ст. 1). м. Київ, від 19 червня 2003 року № 962-IV; Міністерство охорони навколишнього природного середовища

та ядерної безпеки країни. Наказ Про Затвердження Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства (Методика, п. 2) № 171, від 27.10.97, м. Київ;

3) найважливіша частина навколишнього природного середовища, яке характеризується простором, рельєфом, кліматом, ґрунтовим покривом, рослинністю, надрами, водами, що є головним засобом виробництва в сільському і лісовому господарстві, а також просторовим базисом для розміщення підприємств та організацій усіх галузей народного господарства; (ВРУ Землі). Терміни та визначення. ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84), від 28.10.1985 №3453 [V3453400-85];

4) означає земну біопродуктивну систему, що включає в себе ґрунт, воду, рослинність, іншу біомасу, а також екологічні й гідрологічні процеси, що відбуваються всередині системи; (КОНВЕНЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ про боротьбу з опустелюванням у тих країнах, що потерпають від серйозної посухи та/або опустелювання, особливо в Африці (ст. 1), від 17.06.1994 [995_120]).

Іншим за своєю природою є визначення поняття «земельна ділянка» [15]:

1) це частина земної поверхні з установленними межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами.

Право власності на земельну ділянку поширюється в її межах на поверхневий (ґрунтовий) шар, а також на водні об'єкти, ліси і багаторічні насадження, які на ній знаходяться. Право власності на земельну ділянку розповсюджується на простір, що знаходиться над та під поверхнею ділянки на висоту і на глибину, необхідні для зведення житлових, виробничих та інших будівель та споруд; (Земельний кодекс України (ст. 79), м. Київ, від 25 жовтня 2001 року №2768-III; Фонд державного майна України. Наказ «Про затвердження Класифікатора державного майна (Класифікатор, розд. 3), від 15.03.2006 № 461»);

2) частина земної поверхні з установленними межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами; (Закон України «Про оцінку земель» (ст. 1), м. Київ, від 11 грудня 2003 року № 1378-IV);

3) частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, цільовим (господарським) призначенням та з визначеними щодо неї правами; (Податковий кодекс України (ст. 14), м. Київ, від 2 грудня 2010 року № 2755-VI).

Виокремити треба й дефініцію «**територія**» [16], яка є складником поняття територіальна громада:

1) частина земної поверхні у визначених межах (кордонах) із властивими їй географічним положенням, природними та створеними діяльністю людей умовами та ресурсами, а також із повітряним простором та розташованими під нею надрами; (Закон України «Про планування і забудову територій (ст. 1) № 1699-III, від 20 квітня 2000 року, м. Київ»);

2) сукупність земельних ділянок, які використовуються для розміщення об'єктів загального користування: парків, скверів, бульварів, вулиць, провулків, узвозів, проїздів, шляхів, площ, майданів, набережних, прибудинкових територій, пляжів, кладовищ, рекреаційних, оздоровчих, навчальних, спортивних, історико-культурних об'єктів, об'єктів промисловості, комунально-складських та інших об'єктів у межах населеного пункту. (Закон України «Про благоустрій населених пунктів» (ст. 1), м. Київ, від 6 вересня 2005 року № 2807-IV);

3) частина земної поверхні з повітряним простором та розташованими під нею надрами у визначених межах (кордонах), що має певне географічне положення, природні та створені в результаті діяльності людей умови і ресурси; (Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» (ст. 1) від 17.02.2011 року № 3038-VI);

4) частина земної поверхні з визначеними кордонами або межами. (Мусієнко М.М. та ін. Екологія: Тлумачний словник. Київ: Либідь, 2004. 376 с. (с. 311))

Для розширення понятійного поля окремо треба дати визначення поняттю «**земельний фонд**» [17]:

1) сукупність усіх земель у межах відповідних рад і країни в цілому. (Екологія та охорона навколишнього середовища: Словник довідник / Уклад.: Сохнич А.Я., Андрієшин М.В., Снітинський В.В., Солярчук Д.І., Горлачук В.В., Вюн.; За ред. д-ра

екон. Наук, проф. Сохнич А.Я. Львів: НВФ «Українські технології», 2006. 252 с. (с. 113);

2) усі земельні угіддя в межах адміністративних одиниць. (Геодезичний енциклопедичний словник / За редакцією Володимира Літинського. Львів: Євросвіт, 2001. 668 с.: іл. (с.197)).

Усі процеси, які відбуваються на землі, із землею або навколо неї, є частиною поняття «**земельні відносини**» [18], під якими слід розуміти:

1) суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею; (Земельний кодекс України (ст.2), м. Київ, від 25 жовтня 2001 року №2768-III);

2) взаємовідносини щодо володіння, користування та розпорядження землями, управління земельними ресурсами, що перебувають у державній, приватній і комунальній власності, організації користування, обліку та охорони земель, що забезпечує поліпшення та впорядкування, формування ринку землі, іпотеки тощо. (Екологія та охорона навколишнього середовища: Словник довідник / Уклад.: Сохнич А.Я., Андрієшин М.В., Снітинський В.В., Солярчук Д.І., Горлачук В.В., Вюн.; За ред. д-ра екон. Наук, проф. Сохнич А.Я. Львів: НВФ «Українські технології», 2006. 252 с. (стор. 113).

Ураховуючи те, що в Україні використання земель сільськогосподарського призначення вимушено набуло орендний характер (через дію мораторію), досить вживаним стало поняття «**землекористування**» [19]:

1) вид використання землі з урахування покриву її поверхні; (Державний комітет України по земельних ресурсах «Технічні вказівки щодо визначення меж земельних ділянок спільної та спільної часткової власності фізичних і юридичних осіб на забудованій території у населених пунктах» (п. 1.5 Заг. полож.) від 18.05.1998, «Землевпорядний вісник» № 3, 1998);

2) порядок, умови і форми користування землею (у 5 знач.), яка належить державі, колективам чи окремим особам; (Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. – 1728 с. (с. 457).

Висновки і пропозиції. Таким чином, у результаті дослідження понятійного поля управління земельними ресурсами територіальних громад в умовах децентралізації влади узагальнено визначення таких понять, як «управління земельними ресурсами», «територіальна громада», «механізм», «управління», «децентралізація влади». Завдяки уточненню окремих понять можливі подальші наукові розвідки щодо нормативного-правового забезпечення у сфері управління земельними ресурсами територіальних громад.

Список використаної літератури:

1. Ковальський М.Р. Формування нової доктрини управління земельними ресурсами в умовах реформування економіки України. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10kmrreu.pdf>
2. Дорош О.С., Мельник Д.М., Свиридова Л.А. Реформування системи управління земельними ресурсами в умовах децентралізації влади. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2016. № 1–2. С. 16–25. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LIN&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&_S21P03=FILA=&_S21STR=Zemleustriy_2016_1_2_4
3. Волков С.М. Землеустройство [Текст]: учебник для студентов высших учебных заведений по землеустроительным специальностям. Т. 1. Теоретические основы землеустройства. Москва: Колос, 2001. 496 с.
4. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. С. 141.
5. Мірошниченко А.М. Повсюдність місцевого самоврядування – беззаперечний плюс законопроекту. Голос України. URL: <http://www.golos.com.ua/article/257458>
6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. ВВР України. 1997. № 24. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
7. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>
8. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015. № 13. Ст. 91
9. Андрєєва Є.Л. Механізм формування організаційно-управлінського потенціалу конкурентостійкості підприємств машинобудування. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/1972/1/МЕХАНІЗМ%20ФОРМУВАННЯ%20ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКОГО%20ПОТЕНЦІАЛУ.pdf>
10. Приживара С.В. Управління як специфічний вид діяльності. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/doc/1/07.pdf>
11. Психологія управління як галузь психологічної науки. URL: https://moodle.znu.edu.ua/pluginfile.php?file=/16206/mod_resource/content/1/Лекція%201%20Психологія%20управління%20як%20галузь%20псиологічної%20науки.pdf
12. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ: Перун, 2003. 1440 с.
13. Гладка Т.І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності. URL: http://www.du.nauka.com.ua/pdf/12_2015/10.pdf
14. Європейська хартія місцевого самоврядування (укр/рос), Страсбург, 15 жовтня 1985 року (Хартію ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15.07.97), Дата підписання: 6 листопада 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
15. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>
16. Закон України «Про охорону земель» (ст. 1). м. Київ, від 19 червня 2003 року № 962-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/962-15>
17. Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України.
18. Наказ «Про затвердження Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства (Методика, п. 2) № 171, від 27.10.97, м. Київ

19. Екологія та охорона навколишнього середовища: Словник-довідник/ Уклад.: Сохнич А.Я., Андрієшин М.В., Снітинський В.В., Солярчук Д.І., Горланчук В.В., Вюн В.Г.; За ред. д-ра екон. Наук, проф. Сохнича А.Я. Львів: НВФ «Українські технології», 2006. 252 с.
20. Геодезичний енциклопедичний словник / за редакцією Володимира Літинського. Львів: ЄвроСвіт, 2001. 668 с.: іл.
21. Земельний кодекс України (ст. 1), м. Київ, від 25 жовтня 2001 року №2768-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
22. Цивільний кодекс України (ст. 373) м. Київ, від 16 січня 2003 року № 453-IV
23. ВРУ Землі. Терміни та визначення. ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84), від 28.10.1985 №3453 [V3453400-85
-

Малоокій В. А. Понятійне поле дослідження управління земельними ресурсами територіальних общин

В статті розглянуто понятійне поле управління земельними ресурсами територіальних общин. Обґрунтовано, що управління земельними ресурсами територіальних общин в умовах децентралізації влади сьогодні є важливою науковою проблемою в області науки державного управління. Автором обобщено визначення таких понять, як «управління земельними ресурсами», «територіальна община», «механізм», «управління», «децентралізація влади». Доведено, що завдяки уточненню понятійного апарату можливі подальші наукові дослідження в області управління земельними ресурсами територіальних общин.

Ключові слова: державне управління, земельні ресурси, управління земельними ресурсами, землепользування, територія, територіальні ресурси.

Malookyy V. Conceptual field of research on the management of land resources of territorial communities

The article considers the conceptual field of land resources management of territorial communities. It is grounded that the management of land resources of territorial communities in the conditions of decentralization of power today is an important scientific problem in the field of state administration science. The author summarizes the definitions of such concepts as «land management», «territorial community», «mechanism», «management», «decentralization of power». It is proved that due to the refinement of the conceptual apparatus, further scientific research in the field of land resources management of territorial communities is possible.

Key words: state administration, land resources, land resources management, land use, territory, territorial resources.

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

Висвітлено один із напрямів досягнення оптимальної продуктивності використання природних систем із використанням програмного забезпечення. Зазначено умови впровадження програмного забезпечення для оптимізації та раціоналізації використання природних ресурсів. Розглянуто концептуальні принципи комплексного характеру для використання інформаційних технологій щодо оптимізації природокористування. Окреслено алгоритм використання інформаційних технологій для усунення екологічних проблем та управлінських недоліків.

Ключові слова: географічні інформаційні системи, програмне забезпечення, природокористування, ресурси, навколишнє середовище.

Постановка проблеми. Умови сьогодення вимагають нових заходів щодо захисту природних ресурсів та навколишнього середовища. Тому актуальним питанням стає те, наскільки оптимальним є використання інформаційних технологій, що можуть аналізувати природно-антропогенні системи, багатофакторні та значні обсяги даних. Основним напрямом є використання географічних емоційних систем із застосуванням сучасних комп'ютерних технологій. Слід сказати, що просторовий аналіз є основним напрямом розвитку програмного забезпечення у сфері природокористування та навколишнього середовища, особливо географічних інформаційних систем.

Однак треба розуміти, що механізм природокористування є компонентом господарського механізму природокористування та природоохоронної діяльності, але його імплементація в Україні є неефективною. В Україні природокористування розглядається організаційно-економічним механізмом. Унаслідок такого комплексного розгляду недостатнім є врахування інституційних елементів, що є одним із найвагоміших моментів впливу на раціоналізацію природокористування. Наразі стоїть питання того, наскільки актуальним є використання програмного забезпечення та доцільність використання цього забезпечення державним органом.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема природокористування та висвітлення питання комплексного використання природних ресурсів займалися такі вчені: А. Алімов, Б. Буркінський, С. Генсірук, М. Федоренко, Т. Хачатуров та ін. У роботах Ф. Вольвач, Б. Данилишина, С. Дрогунцова, Т. Туниці окреслено проблематику раціонального природокористування та висвітлено основні ціннісні установки суспільства щодо навколишнього середовища. Питання інтеграції оптимального інструментарію інформаційного забезпечення визначено в працях вітчизняних учених, зокрема у роботах О. Балацького, Б. Буркинського, О. Веклич, Т. Галушкіної, Л. Гринів, А. Гусева, Б. Данилишина, С. Дорогунцова, Т. Іванової, Л. Мельника, Є. Мішеніна, Н. Пахомової, О. Рюміної, Є. Хлобистова та ін. Виникає питання щодо раціональності використання природних ресурсів унаслідок постійних змін під впливом суспільно-економічних, суспільно-політичних процесів у країні та активного зростання суспільного запиту на використання інформаційного забезпечення.

Метою статті є визначення актуальності щодо використання інформаційного забезпечення для державного контролю природокористування.

Виклад основного матеріалу. Унаслідок активного розвитку суспільства зростає потреба у використанні ресурсів, особливо природних, тому їх раціональне використання є актуальним питанням.

Одним із напрямів досягнення оптимальної продуктивності є використання природних систем із мінімальними порушеннями, які визначено у «Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року». Імплементация цієї концепції є важливою, тому що вона описує основні підходи менеджменту у сфері охорони довкілля, що визначає баланс природокористування. Також у Концепції представлено оптимальні підходи щодо використання природно-ресурсного потенціалу (як суспільно-економічний процес залучення, охорони та відтворення умов природного середовища, що вимагають системи управління) [1].

Найбільш позитивним моментом може стати використання інформаційних технологій у межах використання ринкових інструментів для вирішення існуючих економіко-екологічних проблем. Однак для провадження певного програмного забезпечення для оптимізації та раціоналізації використання природних ресурсів є конкретизація, що стає можливою завдяки кадастровому огляду ресурсів певних територій; визначенню основних об'єктів, що є складником природного комплексу; можливим наслідкам використання природно-ресурсного потенціалу; визначення вектора використання основних ресурсів господарської діяльності.

Використання інформаційних технологій для оптимізації природокористування має спиратися на такі концептуальні принципи комплексного характеру використання природних ресурсів, як соціальна паритетність, системність, територіальна інтегративність, проблемно-ситуаційна спрямованість, суб'єктивно-об'єктивна паритетність. Механізми, що регулюють використання природних ресурсів, мають такі складники: регулятивний, нормативний та адміністративний. Проте для прийняття оптимального рішення потрібно мати релевантне інформаційне забезпечення. Нагляд державних органів влади за природокористуванням обов'язково повинен мати ефективну систему контролю за станом середовища, зокрема це система що виконує функцію моніторингу.

За допомогою інформаційного забезпечення можна здійснювати регуляр-

но оцінку стану середовища природного та ресурсного потенціалу, в якому можлива життєдіяльність суспільства. Спираючись на принципи системного підходу до концептуального забезпечення державного регулювання, слід зазначити, що визначення пріоритетних напрямів, методи досягнення пріоритетів, оптимальне функціонування державних органів влади має стати основною прерогативою використання програмного забезпечення [1].

Інформаційні технології можуть бути використані для усунення екологічних проблем та управлінських недоліків згідно з таким алгоритмом: 1) визначення проблемних ділянок, що мають екологічну небезпеку; 2) окреслення рівня забруднення та його масштабів згідно з географічними координатами; 3) внесення даних до програмного забезпечення, що відповідає за регіональні бази екологічних забруднень та безпек; 4) перевірка даних, що занесені в базу спеціалістами, уточнення даних (за необхідності); 5) визначення заходів для ухвалення управлінських рішень щодо основних екологічних проблем; 6) імплементация заходів, що були визначені; 7) зміна даних у базі щодо поточного стану; 8) визначення основних заходів щодо ітеративного процесу екологічної проблеми.

За допомогою сучасних засобів навігації та програмних додатків до них можливо визначити географічні координати на місцевості, що дають можливість швидко фіксувати проблемні ділянки екологічної небезпеки. Одним із таких прикладів є додаток GeoLine 1.2 для Android, за допомогою якого можна отримати координати точок на мобільному пристрої, визначити відстань, обчислити периметр площі полігону за заданими параметрами (точками). Основна екологічна інформаційна система, що характеризується так, як експертна автоматизована система для екології та природоохоронній діяльності, повинна мати такі три компоненти:

- програмні засоби управління базами даних, за допомогою яких можна зберігати та оперативно використовувати необхідну інформацію;

- геоінформаційна система, що трансформує інформацію про територію, визначаючи набір предметних шарів на

електронні карти місцевості, та надає просторову екстраполяцію розрахункових показників;

- пакети прикладних програм, що містять у собі бібліотеки, метою яких є забезпечення максимальною кількістю готових математичних рішень, щоб тематично вирішити будь-яку аналітичну проблема у сфері природокористування.

Одним з актуальних видів програмного забезпечення є бази даних, за допомогою яких можна зберігати дані про забруднення та екологічну небезпеку. Також із баз даних можливо брати інформацію для вирішення цих проблем у сфері екології. Бази даних, що використовуються для збереження інформації у сфері природокористування, можуть бути побудовані за такими принципами:

- часткова база даних, що заносить дані за одним із різновидів екологічних проблем, а потім відбувається агрегування з іншими базами даних;

- глобальна база даних, що має всі дані за різними типами екологічних проблем.

Найбільш популярною базою даних, що використовують у мережі Інтернет, є MySQL. Головною причиною актуальності MySQL є її простота, однак потрібно знати основні SQL-запити для підтримки цілісності й суперечності даних на рівні сервера додатків. Також однією з популярних баз даних є PostgreSQL. Для проведення статистичного аналізу бази даних щодо природокористування використовують таке програмне забезпечення, як Statgraphics [8].

Слід зауважити, що моніторинг є одним з елементів організаційного механізму природокористування. Його основною метою є забезпечення збирання, оброблення, збереження та аналізу інформації про природокористування, а також слугує для розроблення науково-практичних рекомендацій під час ухвалення та впровадження управлінських рішень. У сучасних умовах Україна має розгалужену систему екологічного моніторингу навколишнього середовища. Імплементация моніторингу здійснюється на державному, регіональному та локальному рівнях, а також за певний період формується звіт із бази даних.

Спираючись на Закон України «Про оцінку впливу на довкілля», слід сказати, що програмне забезпечення повинно слідувати виконанню таких основних процедур, як 1) підготовка суб'єктом господарювання звіту з оцінки впливу на довкілля відповідно до статей 5, 6 та 14 цього Закону; 2) проведення громадського обговорення відповідно до статей 7, 8 та 14 цього Закону; 3) аналіз уповноваженим органом відповідно до статті 9 цього Закону інформації, наданої у звіті з оцінки впливу на довкілля, а також будь-якої додаткової інформації, яку надає суб'єкт господарювання, та інформації, отриманої від громадськості під час громадського обговорення, під час здійснення процедури оцінки транскордонного впливу, іншої інформації; 4) надання уповноваженим органом мотивованого висновку з оцінки впливу на довкілля, що враховує результати аналізу, передбаченого пунктом 3 цієї частини Закону; 5) урахування висновку з оцінки впливу на довкілля у рішенні про провадження планованої діяльності відповідно до статті 11 цього Закону [2; 4].

Неоднозначний характер екологічних елементів природно-антропогенних систем, багатоманітність і великі обсяги даних, що повинні оброблятися, визначають основні системи автоматизації й екологічного картографування з використанням сучасних інформаційних технологій. Тому слід зазначити, що основним видом програмного забезпечення будуть географічні інформаційні системи (далі – ГІС). Сутність географічних інформаційних систем полягає у використанні сучасних інформаційних технологій для картографування та аналізу об'єктів навколишнього середовища. Географічні інформаційні системи мають можливість використовувати дані, управляти базами даних, диктувати картографічні дані, аналізувати та застосовувати різні аналітичні засоби в картографії в геології, метрології, землеустрої, екологічному управлінні, транспорті.

Географічно інформаційні системи слід диференціювати на міські, муніципальні, природоохоронні. Під час визначення напряму цього програмного забезпечення слід керуватися завданнями, які треба здійснити. Упровадження геоінфор-

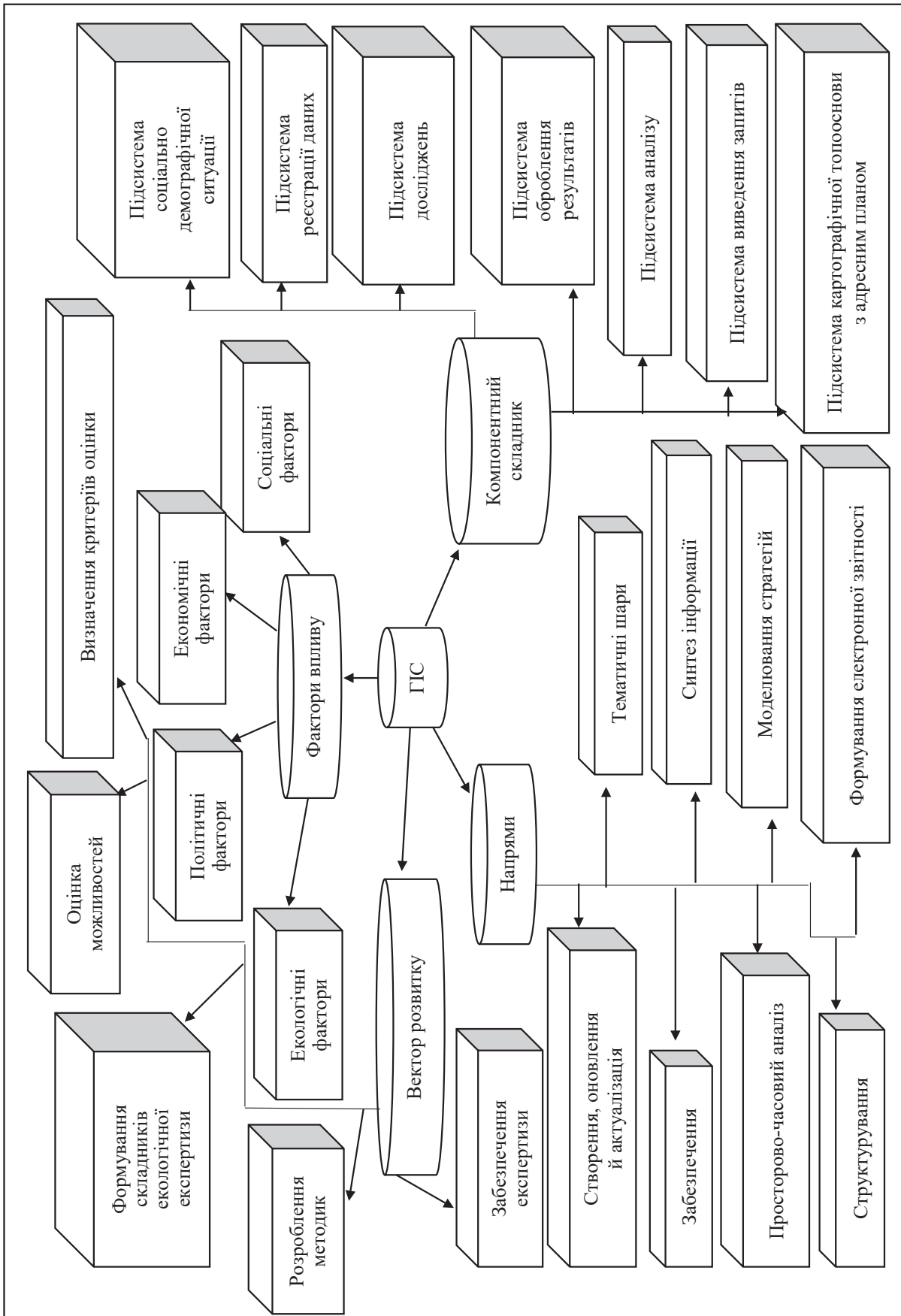


Рис. 1. Схема функціонування географічно інформаційних систем (удосконалено автором)

маційних проектів, зокрема розроблення географічних інформаційних систем, має включати такі етапи: передпроектні дослідження та визначення функціональних можливостей використовуваних програмних засобів, системне проектування, власне розроблення географічних інформаційних систем, тестування на невеликому територіальному фрагменті.

Також можливо використовувати програмне забезпечення для вивчення різних екологічних питань (від альтернативних транспортних засобів для міських перевезень до визначення парникових викидів у природне середовище). Географічні інформаційної системи – компонування різних елементів, що формують комплексні системи для визначення поставлених цілей. Якщо характеризувати графічні інформаційні системи, то це програмне забезпечення, спрямоване вирішити питання природокористування за допомогою обчислювальної інтерактивної системи блока просторового розподілу інформації, яка складається із засобів збирання, зберігання та подання картографічної інформації [6; 7; 9].

Розвиток географічних інформаційних систем є основним завданням державних органів влади (як один з основних напрямів національної політики інформатизації). Чітко визначена система екологічного моніторингу дає можливість скористатися інформацією про екологічний стан та визначити основні напрями державної політики у галузі охорони довкілля, балансування між використанням природних ресурсів та екологічною безпекою. Сам принцип роботи географічних систем – це математичне та програмне забезпечення, що формує координовані просторово моделі території, моделювання просторових процесів та їх аналіз, маніпулювання, збереження атрибутивних даних [3; 4; 5; 9].

Сформована схема (рис. 1) відображає екосистему функціонування географічних інформаційних систем, у якій висвітлюються такі складники географічних інформаційних систем, що виступають основними елементами функціонування цього програмного забезпечення, а саме: підсистема соціально демографічної ситуації, підсистема реєстрації даних, підсистема лабораторних досліджень, підсистема об-

роблення результатів, підсистема аналізу, підсистема виведення запитів, підсистема картографічної основи з адресним планом.

Також зображено основні напрями роботи географічних інформаційних систем, у яких повинно використовуватись програмне: створення, оновлення й актуалізація даних, забезпечення належними умовами отримання даних, просторово-часовий аналіз використання природних ресурсів, структурування отриманих даних, визначення тематичних шарів даних використання природних ресурсів та нанесення шкоди навколишньому середовищу, синтез інформації, за якою приймаються поточні рішення. За допомогою наявних даних у географічних інформаційній системі можливо формувати довгострокові плани (стратегії), а також можлива автоматизація звітів щодо отриманих даних.

Основними факторами впливу на розроблення географічних інформаційних систем є соціальні, політичні, економічні та екологічні. Основними напрямами розвитку географічних інформаційних систем є проведення експертизи даних поточного стану природних ресурсів та аналіз природокористування, розроблення методик, за допомогою яких утримуються та агрегуються дані. Слід не забувати про складники екологічної експертизи, а також оцінку потенціалу, впроваджувати нові функціональні можливості географічно інформаційних систем.

Висновки та пропозиції. Аналіз дослідження та управління механізмами природокористування, що виникають як система зв'язків організаційного характеру господарсько-фінансової діяльності між відповідними структурами, ставлять перед державними органами влади запити щодо основних напрямів функціонування. До основних напрямів функціонування належить екологічна експертиза, моніторинг навколишнього середовища, екологічний аудит та аудит наявних ресурсів, розроблення координації, природоохоронна діяльність відповідними органами. А також слід трансформувати організаційні підходи щодо управління та регулювання ресурсної бази України на основі нових інструментів у вигляді географічно інформаційних систем.

Список використаної літератури:

1. Балджи М. Шляхи вдосконалення державного регулювання природокористування. Одеська національна академія харчових технологій. 2009. URL: <http://visnik.knteu.kiev.ua/files/2009/02/5.pdf>.
2. Баштова М.О. Організаційний механізм природокористування в Україні: стан та напрями вдосконалення. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2016. URL: <http://www.vestnik-econom.mgu.od.ua/journal/2016/21-2016/25.pdf>.
3. Зацерковний В.І., Лисецький Ю.М., Сивик Д.О., Кривоберець С.В. Використання геоінформаційних технологій у санітарно-гігієнічному моніторингу територій (на прикладі Чернігівської області). Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія "Технічні науки". 2014. № 2. С. 213–222. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vcndtn_2014_2_35
4. Закон України «Про оцінку впливу на довкілля». 2017. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2059-19>.
5. Драган І.В. Інформаційне забезпечення державного управління раціональним використанням природно-ресурсного потенціалу. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія». Серія «Державне управління». 2014. Т. 242, Вип. 230. С. 44–50. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2014_242_230_10.
6. Козуля Т.В., Шаронова Н.В. Розв'язання задач управління екологічною безпекою за умови реалізації концепції корпоративної екологічної системи. Системні дослідження та інформаційні технології. 2012. № 2. С. 67–77. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sdtit_2012_2_8
7. Лобода Ю.Г., Орлова О.Ю. Використання інформаційних технологій для моніторингу та захисту довкілля. Наукові праці Одеської національної академії харчових технологій. 2014. Вип. 46 (1). С. 244–247. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Np_2014_46%281%29_59
8. Марченко К.М. Вибір та організація програмного забезпечення екологічного моніторингу Кіровоградського регіону. Наукові записки : зб. наук. пр. Кіровоград: КНТУ, 2016. Вип. 19. С. 154–158.
9. Яцишин А.В., Попов О.О., Артемчук В.О. Використання інформаційних технологій в задачах управління екологічною безпекою. Праці Одеського політехнічного університету. 2013. № 2. С. 289–294. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Popu_2013_2_54

Матвийчук О. А. Информационное обеспечение государственного контроля природопользования

Освещено одно из направлений достижения оптимальной производительности использования природных систем с использованием программного обеспечения. Указаны условия внедрения программного обеспечения для оптимизации и рационализации использования природных ресурсов. Рассмотрены концептуальные принципы комплексного характера для использования информационных технологий по оптимизации природопользования. Определен алгоритм использования информационных технологий для устранения экологических проблем и управленческих недостатков.

Ключевые слова: географические информационные системы, программное обеспечение, природопользования, ресурсы, окружающую среду.

Matviichuk O. Information supply of the state enrollment control

One of the directions of achieving the optimum productivity of using natural systems with the use of software is highlighted. The conditions of implementation of the software for optimization and rationalization of the use of natural resources are determined. The conceptual principles of the complex nature for the use of information technologies concerning the optimization of nature use are considered. The algorithm of the use of information technologies for the elimination of environmental problems and managerial deficiencies is outlined.

Key words: geographic information systems, software, nature management, resources, environment.

А. В. Мерзляк

доктор наук з державного управління, професор,
директор Інституту управління Класичного приватного університету

Д. С. Скрябіна

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри менеджменту Інституту управління
Класичного приватного університету

МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ ЗАЛУЧЕННЯ ПРЯМИХ ІНОЗЕМНИХ ІНВЕСТИЦІЙ У РЕГІОНИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ СУСПІЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ЖИТТЯ

У статті здійснено аналіз основних тенденцій та структури залучення прямих іноземних інвестицій у суспільно-економічне життя України та її регіонів. Охарактеризовано механізми державного регулювання щодо залучення прямих іноземних інвестицій в Україну. Проведено розподіл регіонів України залежно від обсягів залучених прямих іноземних інвестицій та обґрунтовано досвід кожної групи у частині залучення інвестицій. Визначено рейтинг соціально-економічних макрорегіонів України з точки зору залучення прямих іноземних інвестицій, а також рівня інвестиційної ефективності. Виявлено позитивний досвід заохочення та використання прямих іноземних інвестицій регіонів та соціально-економічних макрорегіонів – лідерів у цій сфері.

Ключові слова: механізми державного регулювання, прямі іноземні інвестиції, регіони, макрорегіони, соціально-економічний розвиток, суспільно-економічне життя, інвестиційна ефективність, тенденції та пріоритети, рейтинг.

Постановка проблеми. Забезпечення позитивного іміджу, сталого розвитку України та її регіонів багато в чому залежить від залучення додаткових інвестицій у різні сфери суспільно-економічного життя. Також сучасні українські реалії диктують необхідність оновлення системи державного регулювання окремих сфер, а курс на євроінтеграцію змушує український уряд сприяти досягненню «європейських стандартів» шляхом реалізації низки реформ. При цьому докорінна трансформація багатьох процесів у державі потребує залучення додаткових інвестицій із-за кордону, оскільки внутрішніх джерел для цього процесу недостатньо.

Водночас у державі не застосовуються ті механізми та інвестиційні стимули, що використовує більшість зарубіжних країн. Останніми роками основна увага у частині покращення інвестиційного клімату була спрямована переважно на спрощення умов ведення бізнесу (лібералізацію та дерегуляцію), внаслідок чого країна

покращила свої позиції, увійшовши у попередні роки до списку 25 країн-реформаторів умов ведення бізнесу, й у рейтингу «Doing Business 2018» опинилась вже на 76 місці (займаючи за окремими складниками кращі позиції, ніж багато країн Східної Європи, зокрема за отриманням кредитів посіли 29 місце, отриманням дозволу на будівництво – 35, оподаткуванням – 43 [1]). Проте це суттєво не вплинуло на кількісні показники залучених прямих іноземних інвестицій в Україну. За роки соціально-економічної нестабільності відбулось певне скорочення.

Крім того, істотною в Україні залишається диференціація рівня залучених інвестицій залежно від окремого регіону. Так, більша частина загального обсягу прямих іноземних інвестицій (далі – ПІІ) в Україні припадає на м. Київ. Однак 19 її областей залучили сумарно лише сьому частину загального показника. Це зумовлює актуальність дослідження основних тенденцій залучення прямих іноземних інвестицій та інструментів стимулювання

в регіони України в системі суспільно-економічного життя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у теоретичне обґрунтування та аналіз практичного досвіду залучення прямих іноземних інвестицій зробили такі зарубіжні вчені, як С. Баренс, Дж. Бейлі, О. Гелбрейт, П. Дж. Гітман, Дж. Грінвуд, Р. Фіндлі, А. Хіршман та ін. Проблема державного регулювання залучення та стимулювання прямих іноземних інвестицій у країну присвячено науковій праці таких вітчизняних науковців, як В. Бодров, М. Долішній, А. Задоя, В. Мартиненко, О. Передерій, А. Пересада, Ю. Петруня, В. Федоренко, А. Шаров, І. Яремчук та ін.

Метою статті є аналіз сучасних тенденцій та пріоритетів залучення прямих іноземних інвестицій у регіони України та механізмів регулювання в системі суспільно-економічного життя та з урахуванням соціально-економічного розвитку.

Виклад основного матеріалу. Інвестиційне співробітництво України з іншими країнами залишається перспективним напрямом реалізації державної зовнішньоекономічної політики. Останніми роками було здійснено низку позитивних зрушень в інвестиційній сфері (спрощена дозвільна процедура, вдосконалена податкова система, забезпечено більш високий рівень гарантій інвестицій тощо). Водночас залишається низка завдань, що постають у цій сфері перед державою та її регіонами і на подальшу перспективу (підвищення рівня інвестиційної привабливості шляхом детінізації та демонополізації економіки, перерозподіл потоку залучених інвестицій на користь вкладання у високотехнологічні та наукомісткі виробництва, розвиток внутрішньої інфраструктури), що має призвести до модернізації економіки в цілому та окремих її галузей.

Останніми роками державними органами влади було реалізовано низку заходів з удосконалення механізмів державного регулювання процесу залучення іноземних інвестицій у частині покращення інвестиційного клімату в Україні, а саме:

– адміністративно-правовий механізм: запроваджено при Президентові України Раду вітчизняних та іноземних інвесторів;

скасовано адміністративний бар'єр для залучення закордонного капіталу в країну в контексті обов'язковості реєстрації іноземних інвестицій; упроваджено національний режим для іноземних інвесторів, що гарантує рівні права з вітчизняними інвесторами;

– організаційний механізм: спрощення дозвільних процедур (активна реалізація принципу «єдиного вікна» та «єдиного офісу»); відміна ліцензування низки видів діяльності;

– економічний механізм: стимулювання переходу країни на інноваційну модель розвитку через поступове зниження рівня податку на прибуток; покращення інвестиційної привабливості країни через зменшення ставки ПДВ; реалізація «автоматичного» відшкодування ПДВ платникам податків, які своєчасно виконують податкові зобов'язання та зобов'язання щодо Єдиного реєстру податкових накладних [2].

Аналіз основних тенденцій залучення прямих іноземних інвестицій в Україну свідчить про різкий спад обсягів у період соціально-економічної нестабільності в Україні (з 53,7 млрд. дол. США у 2014 р. до 36,1 млрд. дол. США у 2016 р.) та початок поступового зростання у 2017 р. (37,5 млрд. дол. США). За даними Державної служби статистики України, станом на 01.01.2017 р. 26,2 млрд. дол. США або 69,9% усього потоку прямих іноземних інвестицій надходили з країн ЄС (наприклад, на початок 2000-х рр. закордонні інвестиції з країн ЄС становили лише третину всіх надходжень), що свідчить про те, що ЄС є ключовим партнером України у сфері інвестиційного співробітництва. Із європейських країн п'ятірку лідерів у сфері прямого інвестування в Україну на цей період становили Кіпр (9,7 млрд. дол. США), Нідерланди (5,9 млрд. дол. США), Велика Британія (2 млрд. дол. США), Німеччина (1,6 млрд. дол. США), Франція (1,3 млрд. дол. США) [3].

Основною формою реалізації інвестиційного співробітництва України з країнами ЄС є співпраця з Європейським інвестиційним банком (далі – ЄІБ), головним завданням якого є фінансова підтримка довгострокових інвестиційних проектів на території ЄС (із 2008 р. й на території країн ініціативи

«Східне партнерство») з метою оновлення та розвитку інфраструктури, підвищення конкурентоспроможності окремих галузей, реалізації політики енергозбереження тощо. Кошти, які направляються ЄІБ в Україну, використовуються задля:

- удосконалення інфраструктури у сфері транспорту та енергетики (модернізація ГЕС, будівництво ліній електропередач, ремонт газотранспортної системи, модернізація транспортних шляхів сполучення тощо);
- розроблення енергоефективних технологій та реалізація заходів щодо охорони навколишнього середовища (проекти у сфері водовідводу та водопостачання, енергозбереження та опалення в громадських будівлях, утилізації твердих відходів і т.д.);
- реалізації проектів в освітній сфері (як пріоритетного напрямку фінансуван-

ня на сучасному етапі визначено заходи щодо енергозбереження у приміщеннях навчальних закладів);

– підтримки українського приватного ділового сектора (співпраця з ПАТ «Ерсте Банк» (Австрія), ПАТ «Банк «Форум» (ФРН, група Коммерцбанк), ПАТ «Укресімбанк» та «Укрсоцбанк» (Італія, група Унікредіт) та іншими провідними банками ЄС у сфері фінансування проектів за участю українських приватних підприємств) [4].

Аналіз структури залучених ПІІ в економічну сферу суспільного життя свідчить про те, що найбільші обсяги інвестицій були спрямовані на фінансову та страхову діяльність (26,4%), промисловість (25,8%) та оптову та роздрібну торгівлю, ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів (13,6%) (рис. 1).

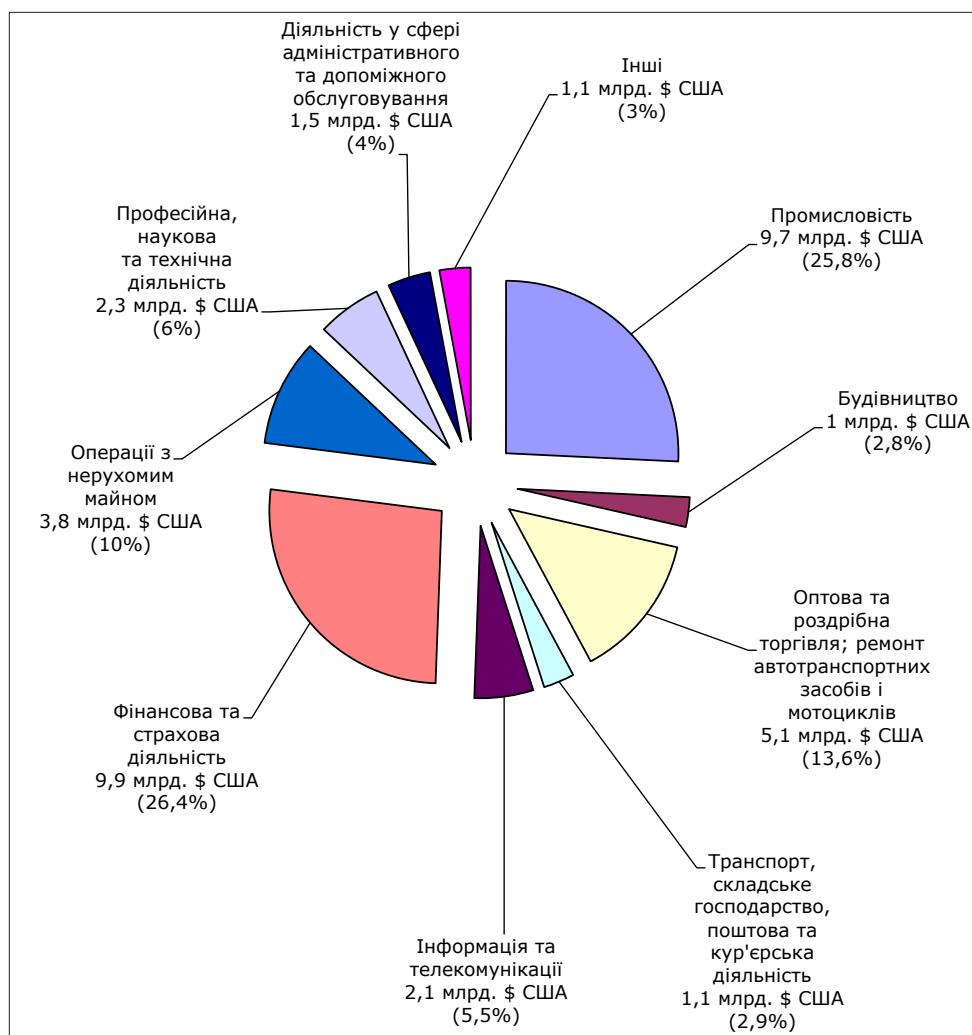


Рис. 1. Прямі іноземні інвестиції (акціонерний капітал) в економічну сферу суспільного життя, 2017 р. *

* Складено за даними Державної служби статистики України [3] (без урахування АР Крим, м. Севастополь та частини зони проведення антитерористичної операції (наразі – Операції об'єднаних сил))

Водночас слід зазначити, що обсяги залучення іноземних інвестицій у регіони України не повністю свідчать про цільову та структурну ефективність залучених коштів. Це стосується того, що в сучасних умовах частка залучених у банківську сферу коштів використовується для кредитування споживчого попиту на імпорتنу продукцію, підтримуючи при цьому іноземних виробників; спостерігається нерівномірність розподілу залучених ПІІ за галузями та регіонами України, зокрема найбільша частка залучених коштів концентрується в м. Київ, монополізовано окремі ринки іноземними інвесторами та про фактичну відповідність статистичних даних «реальним» показникам (насамперед через наявність факту реалізації тіньових схем виведення капіталу українських фінансово-промислових груп в офшорні зони ще у період великої приватизації та повернення наразі вітчизняного капіталу в країну).

Також, на жаль, дані про вкладені ПІІ в економічну сферу суспільного життя регіонів нашої держави свідчать про те, що кошти виробничого призначення не вкладаються у стратегічні високотехнологічні та наукомісткі виробництва (серед яких продукція оборонно-промислового комплексу, авіаційна та аерокосмічна галузі, електроніка, оптоелектроніка, виробництво електронних обчислювальних машин та засобів зв'язку тощо), а йдуть на розвиток галузей четвертого (автомобілебудівна, хімічна, нафтопереробна промисловості та ін.), третього (важке та електротехнічне машинобудування, виробництво та прокат сталі, неорганічна хімія, будівництво ліній електропередач та ін.), другого (вугледобувна галузь, чорна металургія, оброблення металу і т.д.) технологічних укладів [5, с. 287].

За даними Державної служби статистики України, у 2017 р. (табл. 1) лідером за обсягами залучених прямих іноземних інвестицій було м. Київ (22,4 млрд. дол. США). Наступні позиції займали Дніпропетровська (3,5 млрд. дол. США), Київська (1,5 млрд. дол. США), Одеська (1,3 млрд. дол. США), Донецька

(1,2 млрд. дол. США), Львівська (1,1 млрд. дол. США) та Полтавська області (1 млрд. дол. США). Найнижчі показники мали Кіровоградська (58,9 млн. дол. США), Чернівецька (57,1 млн. дол. США) та Тернопільська області (48,2 млн. дол. США). Позитивну динаміку в частині залучення прямих інвестицій за період із 2013 р. по 2017 р. продемонстрували Чернігівська (зростання на 136,3 млн. дол. США або в 2,3 рази), Івано-Франківська (зростання на 183,9 млн. дол. США або 28,6%) та Полтавська області (зростання на 60,7 млн. дол. США або 6,4%). Решта регіонів мали протягом цього періоду тенденцію до спаду цього показника (як і загальний обсяг прямих інвестицій, укладених в економіку України в цілому (37,5 млрд. дол. США у 2017 р. проти 51,7 млрд. дол. США у 2013 р.)).

Загалом, усі регіони України можна умовно розподілити за 4 групами залежно від обсягів залучених ПІІ: регіони-лідери із залучення прямих інвестицій; регіони, які слідують за лідером; регіони з помірним рівнем залучення прямих інвестицій; регіони зі слабким рівнем залучення прямих інвестицій (табл. 2).

Лідером із залучення прямих інвестицій в Україні є м. Київ, до якого у 2017 р. було спрямовано майже 60% усього обсягу прямих іноземних інвестицій, залучених країною за цей період. Досягненню такого високого показника сприяє налагодження тісної співпраці міста з європейськими партнерами (так, наприклад, створення центру I-Hub за підтримки Уряду Норвегії, діяльність якого спрямована на підтримку проектів та підприємств ІТ-сфери), активного використання інструментом стимулювання прямих інвестицій програми здешевлення кредитів для суб'єктів малого та середнього підприємництва (зокрема завдяки співпраці з Німецьким Банком Розвитку та підтримці Федерального міністерства економічного розвитку та співробітництва Німеччини на здешевлені кредити, відсоткова ставка за якими складає 7,5%, через Українсько-Німецький Фонд виділено 10 млн. євро) [6].

Із-поміж областей України за цей період найвищі позиції за обсягами залуче-

Таблиця 1

Динаміка прямих іноземних інвестицій (акціонерного капіталу) в економічну сферу суспільного життя України у розрізі регіонів за 2013–2017 рр. *

Найменування регіону	Станом на 01.01, млн. дол. США					Абсолютне відхилення (2017 р. до 2013 р.), млн. дол. США	Відносне відхилення (2017 р. до 2013 р.), %	Середнє значення по регіону за 2013–2017 рр., млн. дол. США (x)
	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.			
Вінницька	248,2	309,4	223,0	187,8	180,0	-68,2	-27,5	229,7
Волинська	380,5	341,3	271,2	247,1	249,4	-131,1	-34,5	297,9
Дніпропетровська	9880,1	8913,0	5775,8	4009,9	3491,1	-6389,0	-64,7	6414,0
Донецька	3566,7	3789,1	2322,0	1748,0	1249,6	-2317,1	-65,0	2535,1
Житомирська	336,9	362,9	259,8	222,7	216,3	-120,6	-35,8	279,7
Закарпатська	406,4	437,5	334,2	311,8	317,0	-89,4	-22,0	361,4
Запорізька	1027,6	1075,3	843,4	682,7	859,1	-168,5	-16,4	897,6
Івано-Франківська	642,7	813,8	925,9	836,6	826,6	183,9	28,6	809,1
Київська	1798,2	1951,5	1750,3	1593,4	1516,8	-281,4	-15,6	1722,0
Кіровоградська	90,9	147,1	70,6	52,5	58,9	-32,0	-35,2	84,0
Луганська	785,5	826,4	578,2	443,9	436,4	-349,1	-44,4	614,1
Львівська	1315,8	1379,5	1197,7	1101,0	1111,4	-204,4	-15,5	1221,1
Миколаївська	244,7	282,8	228,9	212,8	213,5	-31,2	-12,8	236,5
Одеська	1629,1	1671,7	1430,4	1330,1	1330,4	-298,7	-18,3	1478,3
Полтавська	942,3	1064,7	1039,4	1000,1	1003,0	60,7	6,4	1009,9
Рівненська	277,9	292,6	242,5	199,6	159,5	-118,4	-42,6	234,4
Сумська	386,5	422,7	263,3	199,1	190,0	-196,5	-50,8	292,3
Тернопільська	63,9	68,9	55,8	49,2	48,2	-15,7	-24,6	57,2
Харківська	2174,3	2131,9	1728,8	1554,6	639,0	-1535,3	-70,6	1645,7
Херсонська	251,5	275,2	208,2	211,0	201,3	-50,2	-20,0	229,4
Хмельницька	205,1	224,5	189,1	165,5	158,2	-46,9	-22,9	188,5
Черкаська	882,5	887,9	512,9	348,0	334,4	-548,1	-62,1	593,1
Чернівецька	64,2	80,2	68,6	59,1	57,1	-7,1	-11,1	65,8
Чернігівська	105,0	128,4	99,8	92,1	241,3	136,3	129,8	133,3
м. Київ	23998,6	25825,6	20105,5	19296,0	22425,1	-1573,5	-6,6	22330,2
Разом:	51705,3	53704,0	40725,4	36154,5	37513,6	-14191,7	-27,4	43960,6

* Розраховано за даними Державної служби статистики України [3] (без урахування показників АР Крим та м. Севастополь у 2014–2017 рр., а також без частини зони проведення антитерористичної операції (наразі – Операції об'єднаних сил))

них прямих іноземних інвестицій займає Дніпропетровська область (3,5 млрд. дол. США або 9,3% від загального обсягу). Це зумовлено тим, що область має багато промислових об'єктів для інвестування (Група Метінвест, ДТЕК, ПАТ «Інтерпайп – Нижньодніпровський трубопрокатний завод», ПрАТ «Дніпропетровський олійно-екстракційний завод», ДП ВО «Південний машинобудівний завод ім. О.М. Макарова», холдинг «Агро-союз»,

ТОВ «Маїссадур Семанс Україна» тощо), супроводжує низку національних («Індустріальні парки України», «Чисте місто», «Вчасна допомога», «Відкритий світ», «Енергія природи») та регіональних інвестиційних проектів [7].

До областей, які було віднесено до групи регіонів із помірним рівнем залучення прямих інвестицій, належать Донецька, Київська, Львівська, Одеська, Полтавська області. До них надходило у 2017 р. су-

**Розподіл регіонів України за обсягом залучення
прямих іноземних інвестицій у 2017 р. ***

Група	Регіони, які входять до групи	Частка групи у загальному обсязі залучених прямих інвестицій, %
Регіони-лідери з залучення прямих інвестицій	м. Київ	59,8
Регіони, які слідують за лідером	Дніпропетровський	9,3
Регіони з помірним рівнем залучення прямих інвестицій	Донецький, Київський, Львівський, Одеський, Полтавський	16,5
Регіони зі слабким рівнем залучення прямих інвестицій	Вінницький, Волинський, Дніпропетровський, Житомирський, Закарпатський, Запорізький, Івано-Франківський, Кіровоградський, Луганський, Миколаївський, Рівненський, Сумський, Тернопільський, Харківський, Херсонський, Хмельницький, Черкаський, Чернівецький, Чернігівський	14,4

* Складено авторами (без урахування показників АР Крим та м. Севастополь, а також без частини зони проведення антитерористичної операції (наразі – Операції об'єднаних сил))

**Обсяги залучення прямих іноземних інвестицій
у розрізі соціально-економічних макрорегіонів України ***

Найменування макрорегіону	Області, які входять до макрорегіону	Обсяг прямих інвестицій по макрорегіону, млн. дол. США		Абсолютне відхилення, млн. дол. США	Відносне відхилення, %
		2013 р.	2017 р.		
Західний	Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька	3356,5	2927,4	- 429,1	- 12,8
Північний	Житомирська, Київська, Сумська, Чернігівська	2626,6	2164,4	- 462,2	- 17,6
Південний	Автономна Республіка Крим, Миколаївська, Одеська, Херсонська	2125,3	1745,2	- 380,1	- 17,9
Центральний	Вінницька, Кіровоградська, Полтавська, Черкаська	2163,9	1576,3	- 587,6	- 27,2
Східний	Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Харківська	17049,3	6642,7	- 10406,6	- 61,0
Разом по Україні:	27321,6	15056,0	- 12265,6	- 44,9	

* без урахування показників АР Крим та без частини зони проведення антитерористичної операції (наразі – Операції об'єднаних сил); також не враховано показник м. Київ (з огляду на суттєве перевищення показника по Україні)

Таблиця 4

**Рейтинг областей України за рівнем інвестиційної ефективності,
4 квартал 2017 р. ***

Рівень рейтингу	Область	Кількість набраних балів	Місце в рейтингу
інеА – максимальний (понад 200 балів)	Дніпропетровська	236	1
	Волинська	218	2
	Львівська	208	3
	Київська	203	4
	Закарпатська	202	5
інеВ – високий (від 181 до 200 балів)	Івано-Франківська	190	6
	Харківська	190	7
	Полтавська	185	8
	Вінницька	181	9
інеС – вище середнього (від 161 до 180 балів)	Одеська	165	10
	Запорізька	161	11
інеD – середній (від 141 до 160 балів)	Черкаська	159	12
	Миколаївська	158	13
	Житомирська	151	14
інеЕ – нижче середнього (від 121 до 140 балів)	Рівненська	140	15
	Тернопільська	132	16
	Чернігівська	128	17
	Кіровоградська	122	18
інеF – низький (від 101 до 120 балів)	Херсонська	120	19
	Хмельницька	111	20
	Чернівецька	110	21
інеG – мінімальний (менше 101 бала)	Сумська	72	22

* Дані рейтингового агентства Єврорейтинг [9]

марно 16,5% усіх прямих іноземних інвестицій в Україні. Ця група регіонів розвиває свій інвестиційний потенціал через реалізацію низки інвестиційних проектів та програм сприяння залученню інвестицій, що передбачає формування інституційного середовища для активізації інвестиційної діяльності, просування інвестиційного потенціалу, реалізацію іміджевої стратегії, розвиток міжнародної співпраці. Перспективним напрямом у сфері залучення прямих іноземних інвестицій для цієї групи регіонів є розвиток індустріальних парків, на території яких би розміщувалися підприємства приладобудування, машинобудування та інших сфер виробництва, створюваних на основі впровадження нових технологічних розробок, логістичні підприємства, підприємства інформаційних, телекомунікаційних технологій та нанотехнологій, виробництва електроніки, харчової та переробної промисловості, підприємства з розроблення та виробни-

цтва високотехнологічних медичних виробів, біотехнології тощо.

Розглядаючи тенденції залучення прямих іноземних інвестицій у розрізі соціально-економічного розвитку регіонів України, доцільно розрахувати обсяги прямих інвестицій, які надходили до таких п'яти макрорегіонів України (класифікація запропонована В. Баштанником [8]): Західного, Північного, Південного, Центрального, Східного (табл. 3).

Із-поміж макрорегіонів України найбільші обсяги ПІІ залучались до Східного макрорегіону. Якщо розглянути динаміку цього показника, то за період із 2013 р. до 2017 р. відбулось суттєве його зменшення (на 61%) через соціально-економічну нестабільність у цьому регіоні та неврахування частини даних по Донецькій та Луганській областях у статистичних підрахунках. За експертною оцінкою, ці області відкривають нові можливості для інвестування на найближчу перспективу, оскільки потре-

бують значних капіталовкладень у відновлення та розвиток, а також створення нових робочих місць для переселенців.

Відносно сталою можна вважати позицію Західного регіону, який посідає 2 місце серед макрорегіонів України за цим показником та який мав лише незначне скорочення обсягів ПІІ з 2013 р. по 2017 р. на рівні 12,8%. Саме в Західному регіоні було відкрито перший в Україні регіональний підрозділ Офісу залучення та підтримки інвестицій, створений КМУ України 19.10.2017 р., оскільки регіон відрізнявся сталим та прогресивним підходом місцевих органів влади до підтримки інвестицій та потужним інвестиційним потенціалом, підтвердженням чого є позиції західних областей у рейтингу інвестиційної ефективності (табл. 4). Залученню ПІІ до Західного регіону сприяє також і близькість до сусідніх країн ЄС.

Так, три західні області (Волинська, Львівська, Закарпатська) мають максимальний рівень рейтингу (понад 200 балів) та одна область (Івано-Франківська) – високий (190 балів), що робить у цілому Західний регіон інвестиційно-ефективним (рівень у рейтингу ineC є вище середнього – 164 бали) (табл. 5).

На схожому рівні знаходиться Центральний регіон (162 бали). Високий рівень інвестиційної ефективності притаманний Східному макрорегіону (196 балів), зокрема через лідируючі позиції у частині залучення ПІІ Дніпропетровської області.

Рейтинг інвестиційної ефективності базується на оцінці результатів використання інвестицій у регіоні (зокрема інвести-

ційна активність – капітальні інвестиції, іноземні інвестиції та будівельні роботи, а також соціально-економічний ефект від інвестицій (заробітна плата, введення житла в експлуатацію, працевлаштування безробітних та надані послуги)). Дослідження результатів рейтингу дали змогу встановити, що належним ступенем успішності залучення інвестицій, а також позитивним впливом на підвищення рівня благоустрою та соціально-економічного розвитку регіону характеризуються Східний, Західний та Центральний регіони.

Висновки і пропозиції. Таким чином, вищевикладене дало змогу відзначити нерівномірність в обсягах залучення прямих іноземних інвестицій у регіони України, що зумовлює необхідність звернути увагу на досвід заохочення та використання прямих іноземних інвестицій тих областей, що є лідерами у цій сфері, та диференціювати підходи до державної політики у цій частині відповідно до рівня суспільно-економічного розвитку окремого макрорегіону. Так, із позитивного досвіду інвестиційно-ефективних регіонів можна виокремити такі аспекти: участь регіону у реалізації національних та регіональних проектів; використання інструменту державно-приватного партнерства, що дозволяє акумулювати кошти з різних джерел фінансування; застосування інвестиційних стимулів, наприклад, програм здешевлення кредитів; розвиток інвестиційної інфраструктури, створення індустріальних парків; сталий та прогресивний підхід місцевих органів влади до підтримки інвестицій тощо.

Таблиця 5

Рейтинг соціально-економічних макрорегіонів України за рівнем інвестиційної ефективності, 4 квартал 2017 р. *

Найменування макрорегіону	Області, які входять до макрорегіону	Усереднений бал по макрорегіону	Рівень рейтингу
Західний	Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька	164	ineC – вище середнього
Північний	Житомирська, Київська, Сумська, Чернігівська	139	ineE – нижче середнього
Південний	Миколаївська, Одеська, Херсонська, АР Крим	148	ineD – середній
Центральний	Вінницька, Кіровоградська, Полтавська, Черкаська	162	ineC – вище середнього
Східний	Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Харківська	196	ineB – високий

* Розраховано авторами за даними рейтингового агентства Єврорейтинг

Список використаної літератури:

1. Doing Business. Група Всемирного банку: веб-сайт. URL: <http://russian.doingbusiness.org/data/explore/economies/ukraine> (дата звернення: 28.08.2018).
2. Інвестиційний клімат в Україні. Міністерство закордонних справ України: веб-сайт. URL: <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/economic-cooperation/invest-climat> (дата звернення: 28.08.2018).
3. Прямі інвестиції (акціонерний капітал) (2010-2017). Державна служба статистики України: веб-сайт. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/zd/inv_zd/pi_ak_ks_reg/pi_ak_ks_reg_u.zip (дата звернення: 28.08.2018).
4. Інвестиційне співробітництво між Україною та ЄС. Міністерство закордонних справ України: веб-сайт. URL: <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/ukr-eu-investment> (дата звернення: 28.08.2018).
5. Ткаленко С. І. Інвестиційна безпека в умовах глобалізації фінансових потоків. Збірник наукових праць Національного університету державної по-даткової служби України. 2010. № 1. С. 282–292.
6. Інвестиції у Київ стимулює співпраця з європейськими партнерами. Офіційний портал Києва: веб-сайт. URL: https://kyivcity.gov.ua/news/investitsi_ukiv_stimulyuye_spi_vpratsya_z_yevropeyskimi_partnerami_gennadiy_plis.html (дата звернення: 28.08.2018).
7. Інвестиції у Дніпропетровщину. Дніпропетровський регіональний центр з інвестицій та розвитку: веб-сайт. URL: <http://investdnipro.wixsite.com/main/investdnipro100314> (дата звернення: 28.08.2018).
8. Чмирьова Л.Ю., Федяй Н.О. Районування території України як один з факторів просторового соціально-економічного розвитку регіонів. Ефективна економіка. 2013. № 3. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1878> (дата звернення: 28.08.2018).
9. Рейтинг інвестиційної ефективності областей. Рейтингове агентство Єврорейтинг: веб-сайт. URL: <http://euro-rating.com.ua/regiony/rejting-list/rejting-list-oblastej/> (дата звернення: 28.08.2018).

Мерзляк А. В., Скрябина Д. С. Механизм государственного регулирования процесса привлечения прямых иностранных инвестиций в регионы Украины в системе общественно-экономической жизни

В статье проведен анализ основных тенденций и структуры привлечения прямых иностранных инвестиций в общественно-экономическую жизнь Украины и ее регионов. Охарактеризованы механизмы государственного регулирования привлечения прямых иностранных инвестиций в Украину. Сгруппированы регионы Украины в зависимости от объемов привлеченных прямых иностранных инвестиций, обоснован опыт каждой группы в части привлечения инвестиций. Определен рейтинг социально-экономических макрорегионов Украины с точки зрения привлечения прямых иностранных инвестиций, а также уровня их инвестиционной эффективности. Выявлен положительный опыт стимулирования и использования прямых иностранных инвестиций регионов и социально-экономических макрорегионов – лидеров в этой сфере.

Ключевые слова: механизмы государственного регулирования, прямые иностранные инвестиции, регионы, макрорегионы, социально-экономическое развитие, общественно-экономическая жизнь, инвестиционная эффективность, тенденции и приоритеты, рейтинг.

Merzlyak A., Scriabina D. Mechanism of public regulation of the process of foreign direct investment attraction to the regions of Ukraine in the system of socio-economic life

In the article the main tendencies of attraction and the structure of foreign direct investments to the socio-economic life of Ukraine and its regions are analyzed. The mechanisms of public regulation of direct foreign investments attraction in Ukraine are characterized. The regions of Ukraine according to the volumes of attracted foreign direct investments are grouped and the experience of each group in the sphere of attraction of investments is substantiated. Socio-economic macro- regions of Ukraine from the point of view of attraction of foreign direct investments, as well as their investment efficiency are defined. Positive experience of stimulation and use of direct foreign investments by regions and socio-economic macro-regions – leaders in this sphere are revealed.

Key words: mechanisms of public regulation, direct foreign investments, regions, macroregions, socio-economic development, socio-economic life, investment efficiency, trends and priorities, rating.

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ МІГРАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

У статті досліджено проблематику державного управління щодо визначення системних та комплексних підходів у питаннях фрагментарності міграційного процесу. Розглянуто міграційні процеси в Україні щодо низького рівня інституційної спроможності розробити комплексну систему нормативно-правового забезпечення міграційного процесу та контролю з боку регулятора. Зазначено мету регулювання міграційного процесу, що досягається завдяки комплексу цілей міграційної політики. Окреслено супутні компоненти характеристик та призначення заходів для процесу міграції в Україні. Запропоновано алгоритм теоретичних підходів щодо вирішення проблем міграційного процесу в Україні. Розкрито всі кроки вирішення проблем міграційного процесу в Україну згідно з наданим алгоритмом теоретичних підходів щодо вирішення проблем міграційного процесу в Україні. На основі проведеного дослідження сформовано висновки щодо державного регулювання міграційного процесу та його кінцевих результатів.

Ключові слова: країна-реципієнт, міжнародна міграція, дисбаланс трудових ресурсів, регіональний розвиток.

Постановка проблеми. Головним фактором сталого розвитку України є визначення всіх чинників, факторів та аспектів міграційного процесу з урахуванням національних інтересів, базуючись на соціально-економічному, політичному, етнокультурному, географічному становищі країни. Унаслідок глобалізації відносин трудова міграція в міжнародних економічних процесах є основною формою соціальних, політичних та економічних відносин, а також є важливим фактором у питаннях вирішення щодо візового режиму. Проблематикою на державному управлінні щодо міграційних процесів є визначення системних та комплексних підходів у питаннях фрагментарності міграційного процесу на основі вищезазначених факторів.

Основна проблематика міграційного процесу полягає у виникненні дисбалансу трудових ресурсів України під впливом трансформації виробничих підходів, упровадження інноваційних технологій, збільшення частки інтернаціоналізації фінансових потоків, зміни перманентних елементів національних економік, а також у зв'язку з розвитком науково-технічної

та інформаційно-комунікаційної сфери в Україні. Процес трудової міграції змінює всі процеси в суспільстві та створює дисбаланс в економічних, політичних, соціальних, природних процесах, але водночас знижує рівень соціальної напруженості, імплементацію можливостей прав людини на гідне життя. Основні підходи державного управління в питаннях міграційних процесів за роки незалежності тільки підкреслюють нерівномірний розподіл організаційно-управлінських повноважень, нерівномірний розподіл ресурсів, а також низький рівень державного регулювання в питаннях міграційної поведінки, мінімізації її наслідків.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У науковій сфері є чимало робіт як вітчизняних, так і зарубіжних учених щодо розгляду певних аспектів державного регулювання міграційних процесів. Визначення основних теоретичних засад регуляторного впливу на імміграційні процеси розглядали такі вчені, як М. Денисенко, В. Іонцев, Е. Лібанова, О. Малиновська, В. Моїсеєнко, В. Переведенцев, О. Позняк, І. Прибиткова, О. Пуригіна, Т. Регент, Л. Рибаківський, Ю. Римаренко, С. Сардак, О. Хомра, Б. Хорєв та ін.

Питаннями міжнародної трудової міграції та її основні проблеми було визначено у наукових працях Е. Лібанова, І. Прибиткова, О. Позняка; питаннями формування та створення міграційної політики України займалися О. Малиновська, У. Садова, С. Мосьондз, М. Шульга, О. Хомра, В. Мойсеєнко та ін. Але подальший розвиток вирішення проблем міграційного процесу має бути спрямований на визначення теоретичних підходів щодо вирішення проблем міграційного процесу в Україні.

Мета статті – дослідити та розробити алгоритм теоретичних підходів щодо вирішення проблем міграційного процесу в Україні.

Виклад основного матеріалу. Україна вважається державою, що має високий рівень міграційного ризику. Однак міграційні процеси в Україні слід розглядати в контексті низького рівня інституційної спроможності, а також розробити комплексну систему нормативно-правового забезпечення міграційного процесу та контролю з боку регулятора. Фрагментарність української політики визначається у невизначених елементах, що формують систему міграційної політики. Регуляторний вплив на міграційні процеси не достатньою мірою використовує інструменти для налагодження співпраці із зарубіжними партнерами, зокрема з державами Європейського Союзу, щоб підвищити соціальні стандарти трудових мігрантів за кордоном. Стан речей щодо висококваліфікованого населення, прояви його міграції до країн далекого та близького зарубіжжя та появи некваліфікованої сили в розвинутих регіонах країни є основною проблемою регулювання міграції робочої сили в Україні. Тому державна політика має бути спрямована на рівні всіх гілок влади, громадських організацій і ЗМІ, а також інших політичних суб'єктів для досягнення балансу міграційного процесу (як висококваліфікованої, так і низькокваліфікованої робочої сили).

Міграційна політика України має певні прогалини, особливо в таких питаннях, як визначення основних домінуючих компонентів у трудовій еміграції громадян та імміграції іноземної робочої сили, процеси яких відбуваються на рівні масштабних

та соціально-значущих ознак поза державою. Ускладнюється це питання демографічним станом у країні, міграційними потоками зі Сходу, що мають усі характерні ознаки неупорядкованості та дисбалансу у своїх трудових пріоритетах. Визначення тенденції міграційного процесу (причин, періодичності та спрямованості) дасть можливість уникнути негативних наслідків. Тому має бути визначено алгоритм упровадження ефективних інструментів, що дасть можливість підвищити ефективність управління на рівні всіх гілок влади. Залучення державних органів влади в міграційні процеси є важливою частиною уникнення подальших проблем щодо регулювання відносин трудових мігрантів з іншими країнами. У цьому контексті зазначені відносини визначаються взаємовідносинами трудових мігрантів з України та державними органами влади інших країн (країн-реципієнтів мігрантів).

Багатоаспектність питання міжнародного руху трудових ресурсів виникає внаслідок об'єктивного регулювання зовнішньої трудової міграції. Регулювання міграційних потоків здійснюється як на світовому (міждержавному) рівні, так і на національному. Одне з основних місць у регулюванні міграційних процесів займає еміграційний складник, що складається з таких трьох стадій міграційного процесу, як виїзд національних трудових ресурсів за кордон, перебування в чужій країні, а також повернення додому. Нормативно-правова база, що регулює міграційні процеси, визначається в таких нормативно-правових документах, як Конституція держави, Національне Законодавство, дво- і багаторонні міжнародні угоди. Основна мета регулювання міграційного процесу досягається завдяки таким цілям, як створення середовища для того, щоб забезпечити зворотну трудову міграцію; імплементація прав та свобод громадян України на переміщення та працевлаштування; належний захист прав та інтересів трудових мігрантів у країнах-реципієнтах; покращення ситуації на національному ринку праці; використання грошових потоків, що надходять із країн-реципієнтів від трудових мігрантів, мають ефективно використовуватися на користь національної економіки;

створення обмежень для кваліфікованих кадрів, яких не вистачає в країні-донорі трудових мігрантів; підвищення експортного потенціалу [1].

Одним із перспективних напрямів регіонального розвитку в контексті міграційної політики в державі є використання Програми ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» (далі – ППРРУ) для того, щоб уніфікувати та вдосконалити підходи відносно планування та імплементації регіонального розвитку. На основі цієї програми можна впроваджувати систему елементів, що впливає на реалізацію процесів регіонального розвитку «знизу вгору», які в Україні або відсутні, або є дуже фрагментарними. Методологія Європейського Союзу покликана підвищити ефективність управління регіональним розвитком, що є одним із ключових моментів на тлі зростаючих настроїв серед населення в бік імміграційного процесу. Використання механізмів підтримки політики регіонального розвитку в Україні дасть змогу збалансувати розвиток регіонів та громад. Таким чином, система підтримки політики регіонального розвитку включає в себе основні компоненти циклу розвитку суспільства: грошові відносини, соціальні та екологічні, що впливають на взаємозв'язок між усіма членами суспільства. Покращення адміністративних послуг та визначення просторової організації щодо міграційного процесу буде сприяти використанню конкретних інструментів у соціальному середовищі, що знаходиться в межах міграційних настроїв. Методологія Програми ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» розвиває активну співпрацю між усіма зацікавленими суб'єктами витратити свій час на проекти. У свою чергу, з'явиться можливість створити нові робочі місця та вдосконалити вже існуючі місця за своїми інтересами та потребами. Ця програма включає в себе розгляд проектів розвитку сусідніх регіонів у визначенні основних потенційних інноваційних місцевих технологій для того, щоб створити нові робочі місця та знизити рівень еміграції в інші країни [2].

Міграційний процес є додатковим питанням у вдосконаленні чинного зако-

нодавства. Ця проблема стосується теоретичних підходів щодо дій органів внутрішніх справ, що стосується контролю за зовнішніми та внутрішнім рухом мігрантів. Як правило, контроль імперативу соціально-політичних відносин у контексті міграційних процесів є неоднозначним, тому законодавчі органи влади повинні мати придатні підходи до сучасних реалій, для створення переконливих методів контролю форм переселення з метою підвищення економічного зростання країни та соціального розвитку суспільства. Важливо визначити філософію соціального адміністрування переміщення міграційних потоків, зважаючи на стандарти організації цього процесу, тобто слід покращити інструменти державного контролю, обґрунтувати логічність дій, які будуть використані і відокремлені рішеннями на рівні чинного законодавства. Спрямування зусиль на забезпечення належного удосконалення та підтримки достатнього рівня соціально-політичної надійності в державі. Визначення основних етапів, що є найбільш поширеними в міграційному процесі, підвищення передумов щодо рівня виконання соціальних зобов'язань державних організацій, поліпшення умов за кордоном імплементації заходів щодо української культури в умовах проголошення курсу налагодження тісних зв'язків із ЄС [3].

Виклавши наведені вище міркування щодо характеристики та призначення заходів для процесу міграції в Україні, слід указати на супутні компоненти: а) методичні заходи держави щодо використання регуляторного впливу на еміграційний процес; б) законодавчий, економічний та політичний вплив держави на різні форми руху міграційного процесу в Україні; в) приведення в дію універсальних інструментів впливу на міграційні процеси, зокрема щодо населення з міграційним потенціалом, яке проживає у провінційних регіонах [4, с. 102].

Заходи державних органів влади до міграційного руху мають формуватися на основі економічного, соціального та політичного стану в країні: забезпечення національної безпеки та національних інтересів, а також національних методологій

у здійсненні державних заходів міграційного процесу; неприйняття обмежених і нерегульованих процедур переселення населення як усередині країни, так і за її межами, методами державного контролю за допомогою фінансових та соціальних інструментів впливу з урахуванням визначення потенціалу міграційних потоків переміщення; знизити незаконний міграційний рух на основі багатосторонніх домовленостей; співпраця та координація у відкритих асоціаціях, що займаються міграційними процесами, зокрема трудовими; належним чином брати участь українських представників у форумах про міграційні процеси щодо вирішення питання проблематики легальності трудових мігрантів, дотримуючись загальноприйнятих принципів співпраці, як правило, за загальновизнаними стандартами та стандартами світового права [5, с. 22; 6].

Регулювання міграційного процесу в межах міжнародної трудової міграції слід визначити в таких фазах, як 1) фаза моніторингу, до якої слід віднести науково-технічні технологічні визначенні заходи, що визначають систематичний контроль за міграційним процесом і мають такі напрями своїх дій: а) моніторинг процесів міграції; б) моніторинг та оцінка наслідків міграційного процесу; в) моніторинг та аналіз законодавчої бази у сфері міграції; г) моніторинг організаційно-адміністративного забезпечення процесів трудової міграції (як зовнішньої, так і внутрішньої); 2) фаза розроблення та ухвалення рішень (у наукових дослідженнях визначають цю проблематику управлінських рішень завдяки технології ухвалення рішення (теорія менеджменту) [7], системний підхід (економічний аналіз) [8], моделей ухвалення рішень (теорія менеджменту та економічний аналіз)).

На нашу думку, слід окреслити основні етапи ухвалення рішень щодо контролю міжнародної трудової міграції: 1) діагностика проблеми; 2) формування сценарних підходів до ухвалення рішення; 3) ухвалення рішення; 4) деталізація рішення, розроблення організаційних заходів; 5) підведення підсумків про виконання рішення та оцінки отриманих результатів. Регулювання міжнародної трудової міграції

неможливе без урахування того факту, що вона здійснюється на різних рівнях ієрархії державного управління міграційними процесами з використанням різних інструментів у межах чинного законодавства. Імплементация дій суб'єктів державного регулювання міжнародної трудової міграції здійснюється на таких рівнях, як державний, інтеграційний, міжнародний [9].

В умовах сьогодення державна міграційна політика має виконуватися на рівні органів місцевого самоврядування. Яскравим прикладом є комітет Харківської міської ради, де було створено департамент реєстрації, що частково має функції ДМС. Основною функцією Департаменту реєстрації є такі: 1) формування та ведення Реєстру територіальної громади; 2) реєстрація фізичних осіб, а також зняття фізичних осіб із реєстрації. Ці зміни стали необхідними в просуванні нових інституційних механізмів державного управління в міграційних процесах. Важливим елементом стало формування нових інституційних механізмів регулювання державних міграційних процесів. Однією з особливостей міграційного процесу стало створення в структурі Міністерства соціальної політики України структурного підрозділу – відділу організації соціального захисту внутрішньоопереміщених осіб Управління організації соціального захисту постраждалих унаслідок надзвичайних ситуацій. У квітні 2016 р. було сформовано профільне Міністерство з питань тимчасово окупованих територій і внутрішньоопереміщених осіб, а також запроваджено нову посаду – віце-прем'єр-міністра з питань Антитерористичної операції й окупованих територій [10].

Згідно з наданим алгоритмом теоретичних підходів щодо вирішення проблем міграційного процесу в Україну на Рис. 1, варто детальніше висвітлити послідовність дій щодо контролю міграційних процесів. Основними проблемами регулятора є інституційна спроможність, політична фрагментарність, нормативно-правове забезпечення. Державні органи влади з метою врегулювання процесу міграції в країні мають здійснювати систематичний контроль у таких напрямках, як фаза розроблення та ухвалення рішення, моніторинг органі-

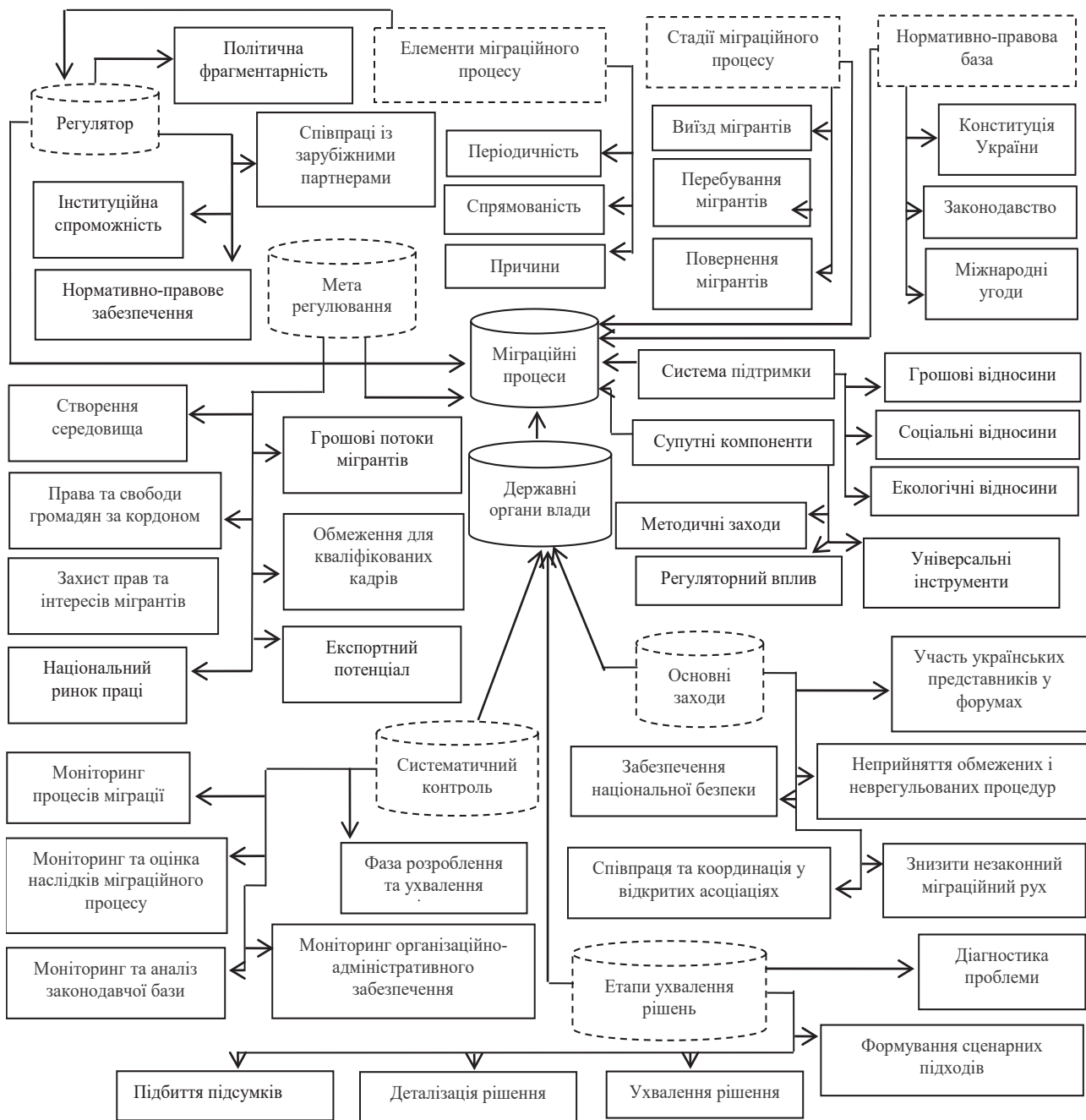


Рис. 1. Алгоритм теоретичних підходів щодо вирішення проблем міграційного процесу в Україні

заційно-адміністративного забезпечення, моніторинг та аналіз законодавчої бази, моніторинг процесів міграції, моніторинг та оцінка наслідків міграційного процесу. При цьому етапами ухвалення рішень є діагностика проблеми, формування сценарних підходів, ухвалення рішення, деталізація рішення, підведення підсумків. Метою врегулювання міграційних процесів є вирішення багатоаспектності напрямів міграційних питань. До основних заходів державних органів влади належить участь міжнарод-

них подій щодо регулювання міграційних процесів, забезпечення національної безпеки, врегулювання міграційних процедур, постійна комунікація з міжнародними асоціаціями, що впливають на міграційні процеси на глобальному рівні.

Висновки і пропозиції. На основі вищевикладеного слід зауважити, що державне регулювання міграційного процесу є неоднозначним, зокрема в кінцевих результатах. Здійснення регуляторного впливу має застосовуватися на націо-

нальному, регіональному та міжнародному (глобальному) рівнях, використовуючи соціально-психологічні інструменти, організаційні та суспільні на міграційні потоки для уникнення негативних наслідків для розвитку суспільства в Україні. Однак держава має дбати про громадян країни, що виїжджають за її межі як трудові мігранти. Зміна інституційних підходів щодо державного регулювання міграційних процесів вимагає кардинальних зміни діяльності органів влади як на національному, так і на місцевому рівнях. Треба брати до уваги потреби «знизу вгору», зокрема за наявності таких на рівні місцевого самоврядування для уникнення конфліктних ситуацій у міграційних процесах.

Список використаної літератури:

1. Сафонов Ю.М. Міграційна політика та міграційні процеси в Україні. Інтелект XXI. 2015. № 3. С. 6–13. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/int_XXI_2015_3_3
2. Методологія планування регіонального розвитку в Україні. 2012. URL: http://surdp.eu/uploads/files/Methodology_of_RD_planning.pdf.
3. Васільєв В.Т. Організаційно-функціональна структура міграційної політики в системі забезпечення національної безпеки. 2017. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-2/doc/5/04.pdf>.
4. Новік В.М. Державна політика і регулювання імміграційних процесів в Україні: аналітичне дослідження. Київ: Компанія ВАІТЕ, 1999. 184 с.
5. Римаренко Ю.І. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри. Київ, 1998. 912 с.
6. Блюк Н.В. Про міграційну політику в Україні. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2016. № 845. С. 20–27. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_845_5.
7. Кузьмін О.Є., Мельник О.Г. Основи менеджменту: підручник. Київ: «Академвидав», 2003. 416 с.
8. Економічний аналіз: навч. посібник / М.А. Болух, В.З. Бурчевський, М. Горбаток та ін.; За ред. НАНУ, проф. М.Г. Чумаченко. Вид. 2-е. Київ: КНЕУ, 2003. 556 с.
9. П'ятковська О.Р. Механізми регулювання міжнародної трудової міграції: визначення операційного поняття. 2015. URL: <http://global-national.in.ua/issue-8-2015/16-vipusk-8-listopad-2015-r/1391-p-yatkovska-o-r-mekhanizmi-regulyuvannya-mizhnarodnoji-trudovoji-migratsiji-viznachennya-operatsijnogo-ponyattya>.
10. Капінус О.Я. Особливості державного регулювання міграційних процесів в умовах зброєного конфлікту на сході України. 2016. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-2/doc/2/208.pdf>.

Муц Луай Файсал. Теоретические подходы к решению проблем миграционных процессов в Украине

В статье исследовано проблематику государственного управления по поводу определения системных и комплексных подходов в вопросах фрагментарности миграционного процесса. Рассмотрены миграционные процессы в Украине относительно низкого уровня институциональной способности разработать комплексную систему нормативно-правового обеспечения миграционного процесса и контроля со стороны регулятора. Указано цель регулирования миграционного процесса, что достигается благодаря комплексу целей миграционной политики. Определены сопутствующие компоненты характеристик и назначения мер для процесса миграции в Украине. Предложен алгоритм теоретических подходов к решению проблем миграционного процесса в Украине. Раскрыты все шаги решения проблем миграционного процесса в Украине согласно предоставленного алгоритма теоретических подходов к решению проблем миграционного процесса в Украине. На основе проведенного исследования сформирован выводы относительно государственного регулирования миграционного процесса и его конечных результатов.

Ключевые слова: страна-реципиент, международная миграция, дисбаланс трудовых ресурсов, региональное развитие.

Muts Luai Faisal. Theoretical approaches to solving problems of migration process in Ukraine

In the course of the study, there was a problem of public administration that identified systemic and integrated approaches to the fragmentation of the migration process. The migration processes in Ukraine regarding the low level of institutional capacity to develop a comprehensive system of regulatory and legal support for the migration process and control by the regulator are considered. The purpose of the regulation of the migration process, which is achieved through a set of objectives of the migration policy, is stated. The accompanying components of the characteristics and appointment of measures for the migration process in Ukraine are outlined. The algorithm of theoretical approaches to solving the problems of the migration process in Ukraine is proposed. All steps of solving the problems of the migration process in Ukraine are disclosed in accordance with the given algorithm of theoretical approaches to solving the problems of the migration process in Ukraine. On the basis of the research, conclusions were drawn regarding the state regulation of the migration process and its final results.

Key words: recipient country, international migration, imbalance of labor resources, regional development.

ВИДИ ОЦІНЮВАННЯ СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ ДОХОДІВ І ЗБОРІВ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Визначення видів оцінювання службовців органів доходів і зборів є актуальним як у практичному, так і теоретичному рівні через те, що чинне законодавство не визначає і не класифікує види державної служби, тому й не визначає види оцінювання службовців органів доходів і зборів. Метою статті є науково-теоретичне обґрунтування видів оцінювання службовців органів доходів і зборів, що дозволить установити не тільки місце кожного з цих видів, але і визначити зв'язки одного з одним та розкрити внутрішню закономірність. Установлено, що, незважаючи на різноманіття підходів до визначення видів оцінювання державних службовців, у цій статті ми поділяємо оцінювання службовців органів доходів і зборів на такі види: оцінювання під час підбору на державну службу та оцінювання під час проходження державної служби.

Ключові слова: державна служба, органи доходів і зборів, оцінювання, критерії, посадові особи, службовець.

Постановка проблеми. Визначення видів оцінювання у державній службі, зокрема службовців органів доходів і зборів, є неможливим без звернення до теоретичних напрацювань як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, оскільки чинне законодавство не визначає і не класифікує види державної служби, тому й не визначає види оцінювання службовців органів доходів і зборів. Тому в сучасній науковій літературі існують різноманітні підходи до класифікації видів державної служби, що залежить від вибору того чи іншого критерію для класифікації.

Проте предмет дослідження вітчизняних учених із проблеми, що розглядається, здебільшого пов'язаний із розглядом питань визначення видів оцінювання у державній службі в межах Закону України «Про державну службу» 1993 р. Проведені дослідження ґрунтувалися у межах адміністративного права, теорії державного управління, менеджменту, соціології та політології. Проте питання визначення видів державної служби, зокрема у системі органів доходів і зборів у сучасних умовах залишились поза увагою науковців, що й зумовлює актуальність цього питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему визначення видів оцінювання персоналу державної служби досліджували такі науковці, як Г. Атаманчук, О. Турчинов, В. Травін, Л. Пашко, О. Оболенський, С. Серьогін, Н. Нижник, Г. Щокін, В. Бовтрук, В. Сороко, Г. Леліков та ін. Крім того, цим питанням присвячено також праці таких зарубіжних учених: А. Ауера, К. Демке, Ю. Старілова, С. Студенікіна, Н. Тарасової та інших.

Учені запропонували чимало характеристик щодо визначення видів державної служби та класифікувальних характеристик, що безпосередньо мали вплив на визначення видів оцінювання службовців органів доходів і зборів. У цих працях зроблено аналіз видів державної служби, зокрема зроблено акцент на інформацію, яка має значення для аналізу, зважаючи на професійну оцінку персоналу органів влади.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значну увагу з боку вчених, питання визначення видів оцінювання службовців органів доходів і зборів залишається недостатньо розробленим, тому потребує нових теоретико-методологічних підходів у визначенні критеріїв для класифікації оцінювання як результату діяльності органів доходів і зборів.

Метою статті є науково-теоретичне обґрунтування видів оцінювання службовців органів доходів і зборів, що дозволить установити не тільки місце кожного з цих видів, але і визначити зв'язки одного з одним, розкрити внутрішню закономірність.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі відсутня єдина точка зору стосовно виокремлення видів оцінювання у державній службі. Саме тому вбачається за необхідне звернутися до поширених у науковій джерелах класифікацій оцінювання, що здійснюються на підставі різних критеріїв.

Аналіз законодавства про державну службу дозволяє виокремити залежно від об'єкта такі види оцінювання у державній службі (у його широкому розумінні):

На думку В.М. Колпакова, залежно від суб'єкта, який здійснює оцінювання, можна виокремити такі види: по-перше, самооцінювання – аналіз та контроль за ефективністю та якістю результатів діяльності здійснюється з боку державного службовця. Таке оцінювання здебільшого є індивідуально-орієнтованим, оскільки оцінка є суб'єктивною; по-друге, оцінювання безпосереднім керівником для оцінювання загальних результатів діяльності за передбачений звітний період; по-третє, колегіальне оцінювання, що здійснюється: а) керівниками вищого рівня; б) спеціально створеними оціночними (конкурсними) комісіями; в) експертними групами; г) зборами трудового колективу; д) на основі широкого обговорення [4, с. 56].

За критерієм взаємозв'язку об'єкта і суб'єкта Л. Приходченко поділяє оцінювання на дві узагальнені групи:

а) внутрішнє – оцінювання, що виконується власними силами державних органів влади. Причому доцільно розрізняти оцінювання, що проводиться вищим органом державної влади (внутрішньосистемне) та що проводиться незалежним державним органом (надсистемне). Якщо коло суб'єктів оцінювання звужене тільки до учасників програми або політики, то такий процес оцінювання називається самооцінюванням;

б) зовнішнє – оцінювання із залученням незалежних експертів та фахівців у визначеній сфері, представників громадськості, засобів масової інформації, державних комі-

сій із розслідувань, аналітичних центрів [5]. Крім цього, якщо країна бере участь у міжнародних угодах, що закріплюють загальноновизнані стандарти дотримання прав і свобод людини і громадянина, то до суб'єктів, які здійснюють зовнішнє оцінювання, можна віднести членів світового співтовариства (наприклад, громадські спілки, структури, угруповання і релігійні об'єднання, рухи, економічні та військові союзи). Це є можливим, якщо країна бере участь у міжнародних угодах, що закріплюють загальноновизнані стандарти дотримання прав і свобод людини і громадянина. Загалом, виокремлення названих суб'єктів оцінювання є достатньо обґрунтованим та виваженим, оскільки вони не є службовцями конкретного органу державної влади та не перебувають у підпорядкованості керівника органу державної влади, тому є незалежними та самостійними суб'єктами оцінювання.

А. Круглова класифікує оцінювання залежно від форми його проведення на індивідуальне та групове. Під індивідуальну форму оцінювання підпадає один конкретно визначений службовець, де перевіряється його діяльність, рівень знань, компетентності, професійності, фізичних можливостей тощо. Під час групового оцінювання здійснюється перевірка окремої групи службовців (наприклад, працівників, які перебувають на однакових посадах у відділі; працівників, які працюють в одному структурному підрозділі). Під час такої форми оцінювання здійснюється оцінювання всієї сукупності правовідносин, які виникають між визначеною групою осіб, а також досліджується не кожний окремий внесок працівника в реалізацію загальної мети, а досягнення поставленої мети в цілому. Під час невиконання або неналежного виконання окремого завдання відповідальність лежить не на окремому працівникові, а на всьому структурному підрозділі [6, с. 86].

Відповідно до позиції І. Поліщук, процес оцінювання державних службовців може бути поділений на три види (залежно від критерію оцінювання): 1) оцінка результатів роботи (оцінюється якість виконання посадових обов'язків: виконання планів робіт (терміни, якість), досягнення поставлених цілей); 2) оцінка кваліфікації (визначається рівень кваліфікації службовця

(знання, навички, досвід), еталон у вигляді вимог посади, яку він займає на момент оцінювання, і вимоги посади, на яку він претендує); 3) оцінка особистісних якостей (визначаються базові якості працівника як особистості, а потім, як і в попередньому разі, отриманий психологічний портрет зіставляється з еталоном (набором важливих для професіонала якостей)). Крім того, визначається мотиваційна сфера кожного службовця. Отримана інформація дозволяє визначити те, наскільки оцінюваний службовець відповідає етико-моральному середовищу органу (соціально-психологічному клімату) [7, с. 300]. Проте, як убагацьється, виокремлення названих видів оцінювання дещо звужує поняття та сутність оцінювання у державній службі в цілому.

Диференціацію оцінювання можна здійснити за критерієм часу його проведення на [6, с. 99]:

а) попереднє (проводиться безпосереднім керівником державного службовця або суб'єктом призначення, що має вираження в оцінюванні виконання службовцем передбачених за посадою обов'язків та завдань, дотримання трудової дисципліни, трудового розпорядку, правил етичної поведінки тощо. Крім того, попереднє оцінювання зазвичай здійснюється без застосування відповідних засобів та методів його проведення);

б) оперативне (застосовується під час безпосереднього виконання державним службовцем передбаченого завдання, прийняття рішення чи вчинення іншої дії з метою надання подальшого правового оцінювання його діяльності);

в) підсумкове оцінювання (проводиться за підсумками роботи, що здійснювалася протягом звітного періоду або протягом виконання поставленого перед державним службовцем або органом державної влади плану).

Залежно від форми проведення оцінки діяльності державних службовців у різних видах державної служби, оцінювання поділяється на:

1) оцінювання результатів діяльності державних службовців (для адміністративних державних службовців);

2) атестацію (для спеціалізованих та мілітаризованих державних службовців) [8, с. 279].

На підставі аналізу наукової літератури з досліджуваної проблеми можна виділити такі види оцінювання службовців, як оцінювання кадрового потенціалу державних службовців та оцінювання діяльності службовця.

Наведемо авторські визначення цих дефініцій. Так, під оцінюванням кадрового потенціалу державних службовців ми розуміємо визначення двох видів якостей, зокрема універсальних якостей особистості (комунікабельність, ерудиція, чесність тощо) та специфічних, що зумовлені характером державної служби.

Оцінювання діяльності службовця здійснюється у таких напрямках, як оцінювання результативності діяльності та визначення ефективності діяльності.

Незважаючи на різноманіття підходів до визначення видів оцінювання державних службовців, у цій статті ми обстоюємо позицію, що оцінювання службовців органів доходів і зборів слід поділяти на такі види: оцінювання під час підбору на державну службу та оцінювання під час проходження державної служби.

Висновки і пропозиції. Таким чином, питання визначення видів оцінювання державних службовців здебільшого збігається з визначенням видів оцінювання службовців органів доходів і зборів через те, що посадові особи органів доходів і зборів визнаються державними службовцями на законодавчому рівні, проте проходження державної служби в органах доходів і зборів, крім загального законодавства про державну службу, ще регламентується галузевими законодавчими актами. Відповідно до ст. 569 Митного кодексу України, працівники органів доходів і зборів, на яких покладено виконання завдань, зазначених у статті 544 Митного Кодексу, здійснення організаційного, юридичного, кадрового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення діяльності цих органів, є посадовими особами. Посадові особи органів доходів і зборів є державними службовцями. Крім того, особи, вперше прийняті на службу до органів доходів і зборів на посади, які передбачають виконання завдань, зазначених у статті 544 Митного Кодексу, здійснення організаційного, юридичного, кадрового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення діяльності

цих органів, приймають Присягу державних службовців, якщо раніше вони не приймали такої Присяги, а правове становище посадових осіб органів доходів і зборів визначається Митним Кодексом (а в частині, не врегульованій ним), то законодавством про державну службу та іншими актами законодавства України [9].

Виходячи із вищенаведеного та у зв'язку з відсутністю законодавчо визначення видів оцінювання службовців органів доходів і зборів, визначаємо такі види служби: 1) оцінювання кандидатів на державну службу під час вступу на службу; 2) оцінювання практичної діяльності державних службовців під час проходження державної служби, що містить оцінювання під час випробовування, результатів проведення атестації посадової особи, а також під час підвищення кваліфікації та інших заходів пов'язаних із проходженням служби.

Список використаної літератури:

1. Оболенський О. Державна служба: підручник. Київ: КНЕУ, 2006. 472 с.
2. Управление персоналом: учебник / общ. ред А. Турчинова. Москва: РАГС, 2003. 488с.
3. Даниленко Ю. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: дис... к.ю.н. Одеса: Національний університет «ОЮА», 2017. 212с.
4. Колпаков В. Теория и практика принятия управленческих решений: учеб. пособие / 2-е изд., перераб. и доп. Киев: МАУП, 2004. 504 с.
5. Приходченко Л. Роль контролю, моніторингу та оцінки у розробці та реалізації програм та проектів регіонального розвитку в контексті адаптації до євро стандартів. URL: www.nbuv.gov.ua/e-journals (дата звернення: 20.01.2017).
6. Круглова А. Адміністративно-правові засади оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2016. 277 с.
7. Поліщук І. Впровадження системи оцінки персоналу з метою ефективного управління персоналом організації. Экономика Крыма. 2013. № 1 (42). С. 299–304.
8. Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства: монографія / за заг. ред. С. Ківалова, Л. Білої-Тіунової. Одеса: Фенікс, 2013. 438 с.
9. Митний кодекс України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2012. № 44–45. № 46–47. № 48. Ст. 552.

Олийнык А. Н. Виды оценивания государственных служащих: общетеоретический аспект

Определение видов оценки служащих органов доходов и сборов является актуальным как в практическом, так и теоретическом уровне, поскольку действующее законодательство не определяет и не классифицирует виды государственной службы и не определяет виды оценки служащих органов доходов и сборов. Целью статьи является научно-теоретическое обоснование видов оценивания служащих органов доходов и сборов, что позволит установить не только место каждого из этих видов, но и определить связи друг с другом и раскрыть их внутреннюю закономерность. Установлено, что, несмотря на многообразие подходов к определению видов оценки государственных служащих в данной статье, оценивание служащих органов доходов и сборов разделяем на следующие виды: оценивание при подборе на государственную службу и оценивание при прохождении государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, органы доходов и сборов, оценивание, критерии, должностные лица, служащий.

Oliynyk A. Types of estimation of employees of the bodies of incomes and charges: the general theoretical aspect

Determining the types of assessment of employees of the revenue and fee bodies is relevant both at the practical and theoretical level, not because the current legislation does not define or classify the types of civil service, nor, therefore, determines the types of assessment of officials of the revenue and fee bodies. The purpose of the article is the scientific and theoretical substantiation of the types of estimation of the employees of the bodies of incomes and charges, which will allow to establish not only the place of each of these kinds, but also to determine the connection with each other and to reveal their internal regularity. It has been established that in spite of the diversity of approaches to determining the types of civil servants' evaluation in this article, we share the assessment of employees of the revenue and fee bodies for the following types: assessment in the selection of civil service and assessment during the civil service.

Key words: public service, income and fee systems, assessment, criteria, officials, official.

УДК 351.82:67(477)

Н. С. Орлова

доктор наук з державного управління,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Київського національного торговельно-економічного університету

А. І. Лісютін

аспірант кафедри управління персоналом та економіки підприємства
Донецького державного університету управління

НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ ПІДВИЩЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ ПІДПРИЄМСТВ ЛЕГКОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ В УКРАЇНІ

У статті проведено оцінку ринку легкої промисловості України. Досліджено особливості розвитку вітчизняних підприємств легкої промисловості в умовах імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також Зони вільної торгівлі з ЄС. На основі аналізу сучасної державної політики виділено основні проблеми розвитку легкої промисловості в Україні. Для розвитку галузі на українському ринку та покращення її можливостей на європейському ринку запропоновано напрями державного механізму підвищення конкурентоспроможності підприємств легкої промисловості.

Ключові слова: державний механізм, конкурентоспроможність, легка промисловість, євроінтеграція.

Постановка проблеми. Зростання національної конкурентоспроможності є метою державної економічної політики й інструментом реалізації моделі сталого економічного розвитку. Сучасна економічна ситуація в Україні визначає економічне зростання головним пріоритетом розвитку країни.

Серед чинників, які впливають на економічний розвиток країни, виокремлюють ефективність уряду, конкурентоспроможність галузей економіки, економічні показники та стан інфраструктури. За допомогою цих чинників можна оцінити конкурентоспроможність країни. Найважливішими питаннями політики держави у макроекономічному аспекті є вибір і обґрунтування співвідношень між темпами зростання всієї економіки і її галузей. Формування ефективних механізмів державного регулювання легкої промисловості в Україні дозволить досягти стабільного функціонування галузі, підвищити конкурентоспроможність вітчизняних товарів на європейському та міжнародному ринках та створити нові виробничі потужності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичну і методологічну основу конкурентоспроможності легкої промисловості та інших галузей економіки України становлять праці таких вітчизняних учених: М.Ю. Барна [1], Л.Е. Касьян [2], В.В. Коваленко [3], П.О. Куцик [1], В.М. Посторонко [4], Б.Б. Семак [1] та ін. Ці науковці окреслили основні методи оцінки конкурентоспроможності підприємств та перспективи її розвитку. У сучасній економічній літературі [5–7], в якій досліджуються проблеми економічного зростання та фактори його динаміки, визначається система чинників, які впливають на рівень конкурентоспроможності.

На сучасному етапі розвитку економіки не вистачає уваги науковців у обґрунтуванні та розробленні наукових підходів до формування ефективних механізмів державного регулювання легкої промисловості для підвищення її конкурентоспроможності на національному та міжнародному ринках.

Мета статті – визначити напрями державного механізму підвищення конкурентоспроможності підприємств легкої промисловості в Україні для її економічного

розвитку та ефективного євроінтеграційного процесу.

Виклад основного матеріалу. Розширення євроінтеграційних зв'язків України, посилення залежності національної економіки від процесів глобалізації та, як наслідок, підвищення міжнародної конкуренції актуалізує проблему розвитку національної конкурентоспроможності. Оцінка конкурентоспроможності економік різних країн проводиться на базі моніторингу бізнес клімату, дослідження державного управління, ступеня глобалізації економіки, рівня економічної свободи, рівня розвитку людського потенціалу, рівня корумпованості суспільства [7]. У рейтингу Всесвітнього економічного форуму за 2017–2018 рр. Україна посіла 81-е місце серед 137 країн світу, втративши чотири позиції за рік (табл. 1) (на основі [8]).

Українська легка промисловість сьогодні є потужним багатогалузевим комплексом із виробництва товарів народного споживання та одна із небагатьох галузей господарства зі швидким обігом капіталу. Галузь утворює потужний виробничий потенціал, здатний виробляти широкий спектр товарів широкого вжитку і промислового призначення. Легка промисловість України об'єднує 23 види економічної діяльності, які згруповано у три основні розділи (табл. 2).

В Україні до цього часу не визначена стратегічна лінія державної політики та відсутнє системне бачення розвитку легкої промисловості. Промислова політи-

ка як частина державної економічної політики має сформулювати стратегію розвитку сектора легкої промисловості України. Необхідне надання статусу пріоритетної галузі легкої промисловості й відповідна зміна законодавства. Підприємства легкої промисловості потребують комплексу заходів нормативно-правового забезпечення у сфері виробництва, експорту та імпорту української продукції, захисту прав власності, усунення адміністративних бар'єрів, сприяння інноваційній діяльності.

Сьогодні в Україні через нерівномірне розміщення продуктивних сил, а також унаслідок природних та історичних особливостей її розвитку обсяг продукції легкої промисловості на душу населення відрізняється по областях більше ніж у 10 разів: найбільший у Житомирській області, найнижчий – у Волинській. Сучасний стан підприємств цієї галузі характеризується наявністю жорсткої конкуренції, необхідністю гнучко реагувати на неоднозначні зміни ситуації на ринку [9].

Легка промисловість України є однією з найбільш соціально значущих галузей промисловості, однак її частка в загальній структурі реалізованої продукції поступово зменшується (табл. 3).

За результатами аналізу визначено, що темпи зростання обсягів реалізованої продукції легкої промисловості відстає від обсягів зростання продукції промисловості.

Як внутрішнє, так і зовнішнє середовище легкої промисловості ставлять жорсткі умови для побудови ефективних систем

Таблиця 1

Україна у рейтингу за Індексом глобальної конкурентоспроможності

2010–2011 (139 країн)	2013–2014 (148 країн)	2014–2015 (144 країни)	2015–2016 (140 країн)	2016–2017 (138 країн)	2017–2018 (137 країн)
89	84	76	79	85	81

Таблиця 2

Структура легкої промисловості України

Розділ	Характеристика
Текстильне виробництво	ткацьке виробництво, виробництво трикотажного полотна, килимів, канатів, мотузок, нетканих матеріалів, інших текстильних виробів, крім одягу, тощо
Виробництво одягу	виробництво одягу зі шкіри, виробництво робочого, спіднього, верхнього одягу та аксесуарів, виготовлення виробів із хутра, виробництво трикотажного і в'язаного одягу, панчішно-шкарпеткових виробів тощо
Виробництво шкіри, вироби зі шкіри та інших матеріалів	виробництво взуття, дублення й оздоблення шкіри, вичинка і фарбування хутра, виробництво дорожніх виробів, сумок тощо

державного управління. Широкий імпорту товарів сприяє витисненню з ринку продукції легкої промисловості вітчизняного виробництва. У 2016 р. галузь почала набирати обертів завдяки зростанню обсягів продукції, інвестицій в основний капітал та кількості працівників.

Легка промисловість тісно пов'язана з багатьма суміжними галузями промисловості та обслуговує весь господарчий комплекс, сприяє розвитку сільського господарства, хімічної та машинобудівної промисловості, чим підвищує економічну і стратегічну безпеку держави [4]. Достовірна оцінка можливостей підприємства, його сильних і слабких сторін дозволяє відпрацювати успішну конкурентну стратегію та визначити положення підприємств на ринку. Досягнення цієї мети можливе лише за наявності оперативної й об'єктив-

ної оцінки конкурентоспроможності [5].

Підприємства галузі легкої промисловості виробляють широкий асортимент товарів споживчого, виробничо-технічного та спеціального призначення (табл. 4).

Із наведеної табл. 4 можна зробити висновок, що найбільшими темпами зростання протягом 2013–2017 рр. характеризується ткацьке виробництво, виробництво інших текстильних виробів, текстильне виробництво. Структура споживання товарів легкої промисловості України сьогодні зберігає свої пропорції; пріоритет у споживанні належить індивідуальному споживачеві (населенню).

На формування і використання інноваційного потенціалу здійснюють вплив такі чинники зовнішнього і внутрішнього середовища: державна політика у галузі економіки; державні заходи із забезпечення

Таблиця 3

Легка промисловість у структурі реалізованої промислової продукції [10]

	2013		2014		2015		2016		2017	
	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%
Промисловість	1322,4	100,0	1428,8	100,0	1776,6	100,0	2158	100,0	2608	100,0
Переробна промисловість	817,7	61,8	903,7	63,3	1139,2	64,1	1312,7	60,8	1619,5	62,1
Легка промисловість	9,6	0,7	11,5	0,8	17,4	1,0	20,3	0,9	25,4	1,0

Таблиця 4

Індекси промислової продукції за видами діяльності за 2013–2017 роки, % до попереднього року [10]

Показник	2013	2014	2015	2016	2017
Промисловість	95,7	89,9	87,0	102,8	100,4
Переробна промисловість	92,7	90,7	87,4	104,3	104,8
Текстильне виробництво, виробництво одягу, шкіри, виробів зі шкіри та інших матеріалів	94,1	98,6	92,0	102,2	107,2
Текстильне виробництво	93,4	103,9	96,8	104,9	112,6
Ткацьке виробництво	85,4	98,1	109,4	105,8	114,8
Виробництво інших текстильних виробів	95,9	104,5	93,2	105,4	113,0
Виробництво одягу	95,2	102,0	92,1	101,0	104,4
Виробництво одягу, крім хутряного	96,3	95,6	94,7	102,6	105,6
Виробництво шкіри, виробів зі шкіри та інших матеріалів	92,7	84,0	84,5	101,5	107,0
Дублення шкір і оздоблення шкіри; виробництво дорожніх виробів, сумок, лимарно-сідельних виробів; вичинка та фарбування хутра	113,2	81,4	82,7	98,5	107,7
Дублення шкір і оздоблення шкіри; вичинка та фарбування хутра	115,4	77,5	75,4	93,7	104,0
Виробництво взуття	82,6	85,7	85,7	103,3	106,6

доступу інноваційно-орієнтованих підприємств і установ до фінансування; фінансова підтримка державою інвестиційних проектів; нормативно-правова база регулювання інноваційної й інвестиційної діяльності; механізм державно-приватного партнерства в інноваційній сфері; свобода доступу зовнішніх інвесторів до ринку; галузева ідеологія застосування нових технологічних рішень на підприємствах; трансферт інноваційних технологій між підприємствами однієї галузі; інноваційна активність суб'єктів підприємницької діяльності на ринку [1].

У 2007 р. Міністерством було розроблено низку заходів, направлених на вдосконалення державного регулювання розвитку легкої промисловості, підтримку інноваційно-інвестиційних проектів, удосконалення структури виробництва з урахуванням розвитку світових ринків товарів легкої промисловості, розвиток вітчизняної сировинної бази, проведення ефективної митно-тарифної політики, забезпечення сертифікації продукції і впровадження систем управління якістю, а також науково-технічне забезпечення технологічного переоснащення підгалузей легкої промисловості. Крім того, раніше Кабінет міністрів України схвалив концепцію Державної програми розвитку легкої промисловості на період до 2011 р. [11].

У 2014–2015 рр. валютне регулювання Нацбанку (обов'язковий продаж 75% валютної виручки, 90-денний строк розрахунків за експортно-імпортними операціями, ускладнення купівлі іноземної валюти) стримувало роботу вітчизняних експортерів, знижувало привабливість отримання кредитів в іноземній валюті, що призводило до затримок у розрахунках і порушення умов зовнішньоекономічних контрактів. Це рішення призвело до скорочення експорту, зменшення обсягу виробництва продукції, зниження надходжень до бюджету.

Економіку України можна віднести до переважно сировинних. Тому в грудні 2016 року Кабінет Міністрів затвердив положення про Національний комітет промислового розвитку, який повинен надавати рекомендації щодо переходу на сучасну індустріальну модель економіки на основі

інноваційних технологій. У червні 2017 р. Міністерство економічного розвитку і торгівлі презентувало документ під назвою Пропозиції до Першочергового плану дій із промислового розвитку України [12].

Нині вітчизняні підприємства легкої промисловості працюють в умовах імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також Зони вільної торгівлі з ЄС. Сподівання на покращення ситуації у виробництві товарів легкої промисловості у зв'язку з членством України у Світової організації торгівлі (СОТ) не, адже значне скорочення їх виробництва відбулося у результаті зниження рівня митно-тарифного захисту внутрішнього ринку під час вступу 5 лютого 2008 року України до СОТ. Середньоарифметична ставка імпортного митного тарифу на товари легкої промисловості в Україні становить 5,3%, а в країнах ЄС – 9,8%. Так, наприклад, на пряжу бавовняну та тканини бавовняні ставка імпортного мита в Україні «0», в країнах ЄС – 6,4–8,0%; така ж ситуація із митами на послуги з виготовлення одягу до країн ЄС. Таким чином, членство України в СОТ не дало українським виробникам отримати рівні можливості доступу до зовнішніх ринків [13].

За 2017 рік обсяги імпорту та експорту з Європи перевищили обсяги імпорту та експорту з країн СНД (табл. 5). Різниця в показниках зумовлена тим, що український виробник в основному поставляє до країн Європи лише послуги (виробництво товарів із давальницької сировини), а до країн СНД здійснюється прямий експорт. Це є прийнятним для Європейської сторони і підтверджується її тарифною пропозицією щодо скасування до нуля ставок ввізних мит на текстиль груп 50–53 походженням з України. Однак наполягання Європейською стороною на таке ж скасування Україною ввізних мит на текстиль та взуття, походженням із ЄС (при цьому на взуття Європейська сторона зберігає свої ввізні мита протягом 5 років), є дискримінаційним щодо українських виробників.

В Угоді про асоціацію між Україною та ЄС пропонується також поступове скасування Україною:

- ставок експортних мит на шкірсировину, починаючи з 2013 року зі ставкою 12,5% до нуля у 2023 році, що суперечить

Таблиця 5

Експорт-імпорт регіонів України у торгівлі товарами з країнами СНД та ЄС у 2016 році (на основі [10])

Рік	Експорт				Імпорт			
	СНД		ЄС		СНД		ЄС	
	у % до загального обсягу	у % до 2015	у % до загального обсягу	у % до 2015	у % до загального обсягу	у % до 2015	у % до загального обсягу	у % до 2015
2015	20,5	52,5	34,1	76,5	27,9	60,7	40,9	72,8
2016	16,6	77,3	37,1	103,7	21,8	81,7	43,7	111,8
2017	9,5	215,8	27,4	80,4	31,3	89,1	19,3	211,9

Закону України «Про вивізне (експортне) мито на живу худобу та шкіряну сировину» зі змінами від 16.11.2006 №356-У, яким відповідно до вимог СОТ установлено ставки вивізного мита на шкірсировину за кодами згідно з УКТЗЕД 4101, 4102, 4103900000 [14];

- ввізного мита на товарну позицію 6 309 (одяг та інші вироби, що використовувались) протягом 5 років із запровадженням вхідних цін. Майже весь обсяг імпорту цих товарів в Україну (98%) завозиться з країн Європи.

Суттєвим бар'єром у пошкваленні експорту до країн ЄС є також відмінності в технічних і санітарних стандартах, системах стандартизації та сертифікації, ветеринарному та екологічному контролі. Адаптація стандартів ЄС дасть змогу прибрати бар'єри та отримати кращий доступ на ринки ЄС. Однак і в цьому разі класична зона вільної торгівлі матиме обмежений позитивний вплив на економіку України [15].

Висока питома вага імпорту, що став причиною посилення стратегічної й товарної залежності держави від закордонних країн, відсутність цивілізованого ринку споживчих товарів, що виражається в загостренні конкуренції на внутрішньому ринку між українськими й закордонними товаровиробниками потребують додаткової уваги посиленню контролю за споживанням товарів легкої промисловості [15].

Для вирішення означених проблем необхідним є розроблення та впровадження нових напрямів державного механізму підвищення конкурентоспроможності легкої промисловості для розвитку галузі на українському ринку та покращення її можливостей на європейському ринку (рис. 1.).

Висновки і пропозиції. На основі проведеного дослідження визначено, що сьогодні українська легка промисловість є потужним багатогалузевим комплексом з виробництва товарів народного споживання, який здатний виробляти широкий спектр товарів широкого вжитку і промислового призначення.

Аналіз динаміки та структури розвитку легкої промисловості України показав, що темпи зростання обсягів реалізованої продукції легкої промисловості відстає від обсягів зростання продукції промисловості. Досліджено особливості розвитку вітчизняних підприємств легкої промисловості в умовах імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також Зони вільної торгівлі з ЄС. Виділено основні проблеми розвитку легкої промисловості в Україні: відсутність нормативної бази захисту внутрішнього ринку від контрабанди товарів; неконтрольований імпорт; проблема захисту українського виробника; низький рівень іноземних інвестицій; відсутність середньо- і довгострокового кредитування на сприятливих засадах; дефіцит стратегічно важливих для галузі видів сировини; високий ступінь зношеності основних засобів виробництва.

Для вирішення проблем галузі запропоновано напрями державного механізму підвищення конкурентоспроможності підприємств легкої промисловості (поліпшення кадрового потенціалу, детінізація внутрішнього ринку, удосконалення системи тарифікації на енергоносії для промислових підприємств, спрощення дозвільних процедур, законодавство, цінова, митна політика, конкуренція, інфраструктура). Реалізація запропонованих напрямів забезпечить економічний розвиток галузі та покращення її можливостей на європейському ринку.

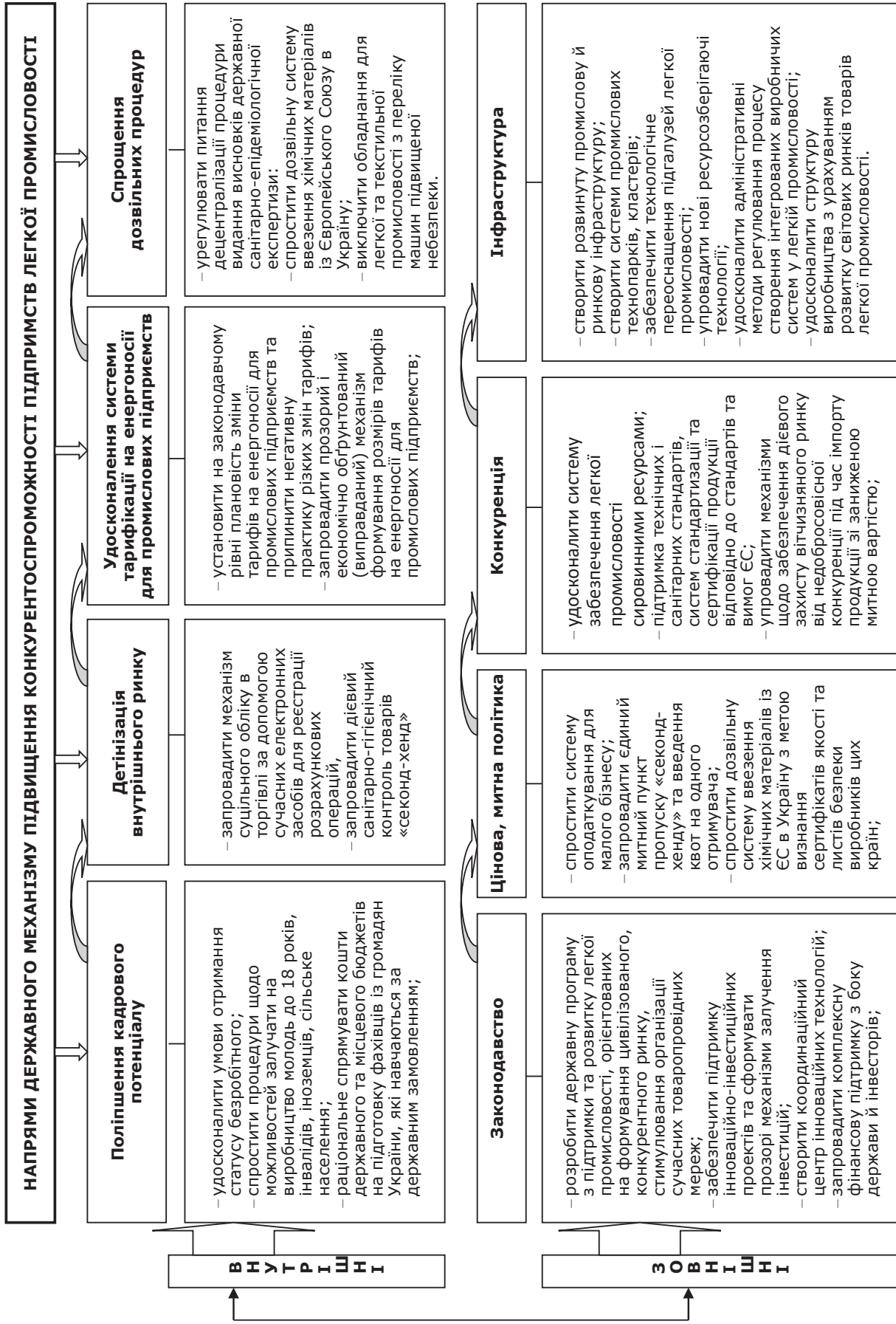


Рис. 1. Напрями державного механізму підвищення конкурентоспроможності підприємств легкої промисловості

Список використаної літератури:

1. Вісник Львівського торговельно-економічного університету / ред. кол.: Куцик П.О., Барна М.Ю., Семак Б.Б. та ін. Львів: Видавництво Львівського торговельно-економічного університету, 2017. Вип. 53. 184 с. (Економічні науки).
2. Касьян Л.Е. Стан та перспективи розвитку легкої промисловості України. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2016. Вип. 6. Ч.1. С. 147–150.
3. Коваленко В.В. Діагностика основних показників діяльності підприємств легкої промисловості України. Вісник Хмельницького національного університету. 2016. № 5. Т.1. С. 94–98.
4. Посторонко В.М. Тенденції розвитку підприємств легкої промисловості України. Вісник ЖДТУ. 2012. № 1 (59). С. 189–191.
5. Зайцева Л.О. Конкурентоспроможність підприємств: теоретичний аспект управління: монографія. Старобільськ: ДЗ ЛНУ імені Т. Шевченка, 2018. 235 с.
6. Orlova N., Mokhova J. The Ukraine's competitiveness enhancement in conditions of sustainable economic development. Transformational processes the development of economic systems in conditions of globalization: scientific bases, mechanisms, prospects: collective monograph / edited by M. Bezpartochnya, in 2 Vol. / ISMA University. Riga: "Landmark" SIA, 2018. Vol. 1. 348 p.
7. Хворост Т.В. Стан конкурентоспроможності національної економіки України. Економіка і суспільство. 2017. № 10. С. 145–148.
8. World Economic Forum (2017). The Global Competitiveness Report 2017–2018. URL: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/> [Accessed 27 October 2017].
9. Легка промисловість України. Державна підтримка українського експорту. URL: <http://www.ukrexport.gov.ua/ukr/prom/ukr/9.html>
10. Україна у цифрах 2017: статистичний збірник. Київ: ТОВ «Видавництво «Консультант». 241 с.
11. Концепція Державної цільової програми розвитку легкої промисловості на період до 2011 р.: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. № 673-р // Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/673-2006-%D1%80>
12. Підсумки-2017: українська промисловість / MIND – спеціальний проект галузі майбутнього. URL: <https://mind.ua/publications/20180265-pidsumki-2017-ukrayinska-promislovist>
13. Експорт одягу та взуття до ЄС: практич. пос. // Міністерство економічного розвитку та торгівлі України. 70 с.
14. Про вивізне (експортне) мито на живу худобу та шкіряну сировину: Закон України від 07.05.1996 № 180/96-ВР. / Законодавство // Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/180/96-%D0%B2%D1%80>
15. Овчинникова О.М. Перспективи розвитку легкої промисловості України в умовах глобалізації. Стратегія економічного розвитку країн в умовах глобалізації: матеріали III міжнар. наук.-практич. конф., 17–18 лют. 2012 р. Дніпропетровськ. 2012. Т. 5. URL: http://confcontact.com/2012_02_17/2012_strategy5/33_Ovchinnikova.htm

Орлова Н. С., Лисютин А. И. Направления государственного механизма повышения конкурентоспособности предприятий легкой промышленности в Украине

В статье проведена оценка рынка легкой промышленности Украины. Исследованы особенности развития отечественных предприятий легкой промышленности в условиях имплементации Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС, а также Зоны свободной торговли с ЕС. На основе анализа современной государственной политики выделены основные проблемы развития легкой промышленности в Украине. Для развития отрасли на украинском рынке и улучшения ее возможностей на европейском рынке предложены направления государственного механизма повышения конкурентоспособности предприятий легкой промышленности.

Ключевые слова: государственный механизм, конкурентоспособность, легкая промышленность, евроинтеграция.

Orlova N., Lisyutin A. The directions of the government mechanism of increasing the competitiveness of light industry enterprises in Ukraine

The article evaluates the market of light industry in Ukraine. There is investigated the peculiarities of the domestic light industry enterprise's development under the conditions of the implementation of the Association Agreement between Ukraine and the EU, as well as the Free Trade Area with the EU are explored. The main problems of light industry development in Ukraine are analyzed based on the analysis of modern state policy. The direction of the government mechanism to improve the competitiveness of enterprises of light industry are proposed for the development of industry in the Ukrainian market and to improve its capabilities in the European market offered.

Key words: *government mechanism, competitiveness, light industry, eurointegration.*

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОСВІТОЮ З ОСОБЛИВИМИ УМОВАМИ НАВЧАННЯ В КОНТЕКСТІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Статтю присвячено питанням реалізації механізмів регулювання соціального, правового, кадрового та організаційного забезпечення управління системою освіти з особливими умовами навчання.

Акцентується увага щодо ролі різних підходів в організації системи управління вищою освітою. Особлива увага приділяється досвіду зарубіжних країн в організації управління підготовки спеціалістів пожежно-рятувальної служби та можливість адаптації цього досвіду до українських реалій.

Ключові слова: державне регулювання, система управління вищою освітою, вищі навчальні заклади з особливими умовами навчання, механізми управління освітою.

Постановка проблеми. Цілком очевидно, що сьогодні неможливо уявити собі існування ефективної держави без дієвої системи управління освітою, що відповідає вимогам сучасності.

Реформування системи освіти, що відбувається в Україні, передбачає підготовку фахівців, здатних забезпечити перетворення не лише в техніці, технологіях, інформаційних системах, а й у вирішенні питань управління організаціями різної соціальної спрямованості, особливо тих, що забезпечують відповідний потенціал національної безпеки держави.

Реалізація державної політики у сфері вищої школи спрямована на реалізацію механізмів регулювання її соціального, правового, кадрового та організаційного забезпечення. Це пов'язано з тим, що кадровий потенціал держави безпосередньо впливає на ефективність державного управління, а від оптимальної організаційної структури часто залежить успішність реалізації державної політики. Саме тому до системи підготовки вищих управлінських кадрів у сфері цивільного захисту України пред'являються високі вимоги.

Сучасний світ ставить перед людиною вимогу не лише вчитися й переучуватися, але й змінювати систему цінностей, установок, поглядів, стати новою

особистістю, яка домінуватиме в Україні в найближчому майбутньому. Саме тому предметом постійної уваги теоретиків і практиків державного управління стає пошук ефективних механізмів державного управління вищою освітою та оптимального розподілу повноважень між різними рівнями управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед закордонних учених, які досліджували проблеми розвитку вищої школи, можна назвати Ф. Альтбаха, Г. Беккера, М. Ван дер Венде, Е. Денісона, Дж. Кендріка, Дж. Тулі, Л. Кроксфорда та ін.

Ґрунтовне дослідження різних аспектів державного управління розвитком вищої школи здійснено у працях В. Андрущенко, В. Бесчастного, Ю. Вітренко, О. Васильєвої, О. Дація, С. Домбровської, М. Згуровського, А. Кобець, І. Лопушинського, В. Лугового, П. Надолішного та ін.

Питанням підготовки фахівців у вищій школі з особливими умовами підготовки присвячено роботи О. Роміна, С. Полторака та інших учених.

Мета статті – дослідити механізми державного регулювання освітою з особливими умовами навчання в контексті зарубіжного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Освіта в сучасних умовах визначається як дуже широкі й високорозвинені, диференційовані, багаторівневі соціальні системи (підсис-

теми суспільства) безперервного вдосконалення знань і навичок членів суспільства, які виконують найважливішу роль у соціалізації особистості, її підготовці до отримання того чи іншого соціального статусу та виконання відповідних ролей у стабілізації, інтеграції та вдосконаленні суспільних систем.

Вища освіта – це рівень освіти, що здобувається на базі середньої освіти у закладах вищої освіти (далі – ЗВО) та підтверджується офіційно визнаними документами (дипломами, сертифікатами і т.д.). У більш широкому трактуванні вища освіта – це результат засвоєння такої сукупності систематизаторів, знань і навичок діяльності, що дозволяє спеціалістові самостійно й відповідально вирішувати дослідницькі та практичні завдання, творчо використовуючи й розвиваючи досягнення культури, науки і техніки.

У сучасних умовах, як зазначає український дослідник О. Ромін, реформування системи вищої освіти неможливе без попереднього визначення головних пріоритетів державної політики, які задають магістральний напрям державного управління в цілому. У цьому контексті сфера освіти взагалі й вища школа, зокрема через своє особливе положення в суспільстві, є не стільки метою здійснення реформ, скільки засобом виходу з постійних криз, умовою стійкого поступального розвитку економіки країни, що особливо актуально для сучасної України [4. с. 12].

Відповідно до Закону України «Про вищу освіту», вища освіта визначається сукупністю систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, інших компетентностей, здобутих у закладі вищої освіти (науковій установі) у відповідній галузі знань за певною кваліфікацією на рівнях вищої освіти, що за складністю є вищими, ніж рівень повної загальної середньої освіти [1].

Вища освіта забезпечує фундаментальну наукову, професійну та практичну підготовку, здобуття громадянами ступенів вищої освіти відповідно до покликання, інтересів і здібностей, удосконалення наукової та професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації.

Вища освіта в цілому має відповідати таким загальним ознакам:

- здійснюється на базі повної загальної середньої або професійної освіти;

- отримується у вищому навчальному закладі;

- здійснюється за відповідними освітньо-професійними, освітньо-науковими та науковими програмами, що відповідають установленим стандартам вищої та вищої військової освіти;

- має на меті задоволення потреб суспільства та держави, її Збройних Сил у підготовці висококваліфікованих фахівців, які володіють потрібними науковими знаннями та практичними навичками в обраній галузі діяльності, різних рівнів, ступенів і кваліфікацій для виробничої та соціальної сфер;

- спрямована на забезпечення найбільш повного задоволення потреб у розвитку здібностей і творчого потенціалу у фундаментальній науковій, загальнокультурній та спеціальній підготовці особистості, можливість її активної, вільної та конструктивної участі у розвитку суспільства; завершується присвоєнням відповідного ступеня і (або) кваліфікації та її підтвердженням відповідним документом (дипломом) про отримання вищої освіти [3–4].

Як зазначав відомий американський учений Т. Парсонс, «необхідної для професійної діяльності компетентності, як правило, досягають тільки за допомогою просунутої формальної освіти, що зосереджена сьогодні в академічних умовах. Професія в найчистішому вигляді – це академічна професія, професія пошуку і передання знань. Вона оточена кільцем професій, що присвячені приданню знань до завдань громадського порядку (право), здоров'я (медицина), ефективності державних і приватних організацій (публічне управління), ефективного використання ресурсів поза соціальним середовищем (технологією) і т.д.» [5, с. 131].

Сучасна українська система вищої освіти – сукупність взаємодіючих спадкоємних освітніх програм і державних освітніх стандартів різного рівня, де «стандарт освіти визначає вимоги до обов'язкових компетентностей та результатів навчання здобувача освіти відповідного рівня; за-

гальний обсяг навчального навантаження здобувачів освіти; інші складники, передбачені спеціальними законами» [2]. Крім того, система освіти також складається з мережі освітніх установ, що реалізують незалежно від організаційно-правових форм, типів і видів, органів управління освітою й підвідомчих їм установ та організацій.

Основним складником системи вищої освіти є вищі навчальні заклади. Відповідно до законодавства, вищий навчальний заклад – це освітній заклад, що заснований і діє на підставі законодавства України про освіту, має статус юридичної особи і реалізує відповідно до ліцензії освітньої програми «Метою вищої освіти є здобуття особою високого рівня наукових та/або творчих, мистецьких, професійних і загальних компетентностей, необхідних для діяльності за певною спеціальністю чи в певній галузі знань [1].

На наш погляд, під час класифікації ЗВО України поряд із класичною типологією (за професійною спрямованістю) можна використовувати альтернативну систему: вищі навчальні заклади можуть бути класифіковані й за іншими підставами. Так, якщо за основу класифікації взяти соціальний статус, престиж, то можна виділити елітарні вузи, середні та вузи з низьким освітнім рівнем [6, с. 12].

Якщо за основу класифікації взяти спеціалізацію, то можна виділити гуманітарні, технічні, сільськогосподарські, педагогічні, художні та інші ЗВО.

У деяких країнах до ЗВО належать і коледжі. Крім світських, існують і духовні ЗВО. Також ЗВО поділяються на державні й недержавні, комерційні та некомерційні. У структурі державного управління системи вищої освіти України сектор недержавної освіти поступово набуває все більш значне місце.

У низці країн університети і коледжі є державними установами, що фінансуються безпосередньо з державних джерел.

Так, у Франції вища освіта управляється в загальнодержавному масштабі з централізованим управлінням. Структура всіх навчальних курсів має відпрацьовуватися спеціальним регулюючим органом, що діє

у загальнонаціональному масштабі й відповідає перед міністерством вищої освіти.

Випускникам після закінчення ЗВО присвоюються ступені двох видів (самого університету й держави). На думку відомого вченого Е. Гідденс, національні ступені у Франції розглядаються більш престижними й цінними, ніж ті, що присвоюються університетами, оскільки ступені, що присвоюються державою, повинні відповідати єдиним стандартам. Наприклад, низка посадових позицій у державному апараті заміщуються тільки володарями національних ступенів; їм також віддають перевагу під час найму на роботу в промисловості [7, с. 196].

Британська система вищої освіти більше централізована, на відміну від французької. Університети і коледжі фінансуються державою, а викладачі всіх рівнів отримують зарплату, яка визначається відповідно до загальнонаціональної системи ставок. Сьогодні англійські ЗВО мають те, що іноді називають «стандартним дипломом». Це означає, що ступінь, отриманий у Лестерському або Лідському університеті, відповідає ступеню, присвоєному за тією ж спеціальністю в Кембриджському або Оксфордському університеті, або ступеню, присвоєному в будь-якому іншому політехнічному ЗВО або коледжі. Проте Оксфорд і Кембридж набагато більш винахідливі під час набору студентів, близько половини яких є випускниками закритих середніх навчальних закладів (платних шкіл).

У Німеччині в системі вищої школи значна частка університетів і вищих навчальних закладів мають університетський статус. Конкурсне зарахування до ЗВО практикується тільки на медичні, ветеринарні й деякі інші спеціальності, за якими запроваджено обмеження щодо прийому. Термін навчання – 4–6 років, що завершується захистом дипломної роботи та підсумковим іспитом.

Сучасна українська система вищої освіти дещо схожа на англійську, але відрізняється своєрідністю, що зумовлено національними особливостями та геополітичним положенням країни, а також станом її економіки. Державні й приватні ЗВО, які пройшли процедуру акредитації, існують паралельно, а відповідно до існу-

ючих нормативних актів немає особливих відмінностей між дипломами, що видаються ними: всі дипломи є державного зразка. Однак відмінності між ними все ж існують і мають істотний характер.

Аналіз сучасної українського вищої освіти свідчить про її кризовий стан. До старих негативних тенденцій додалися й нові. Головною проблемою, на нашу думку, є те, що перестала діяти стара система управління, а нову так і не було створено. Характерно, що руйнування радянської (т.зв. «адміністративно-командної») системи управління вищою освітою відбувалося в межах «демократичної реформи вищої школи». У її основі була структурна перебудова, що передбачає багаторівневу систему освіти. Були проголошені принципи автономії (зокрема у виборі методичної системи, черговості проходження навчальних курсів, правил комплектування студентських контингентів) і внутрішнього самоврядування.

У змінній геополітичній та економічній ситуації на ключових посадах у державі та суспільстві, зокрема в органах управління вищою освітою, залишилися люди, виховані на старих традиціях. Здебільшого нинішні керівники не здатні, на наш погляд, мислити на перспективу, управляти розвитком підлеглих організаційних структур, тому часто вони приймають необґрунтовані управлінські рішення, спрямовують країну не туди, куди вимагають обставини і ситуація, що склалася. На думку багатьох відомих учених-управлінців, «шкода від неправильної зовнішньої й внутрішньої політики, непродуманих державних рішень взагалі не піддається обчисленню».

На нашу думку, сьогодні в системі вищої освіти України спостерігаються такі *кризові процеси* (курсів наш – П.В.):

1) комерціалізація – розширення платної основи навчання, що має не лише плюси, а й мінуси, приймаючи часто потворні форми. Таким чином, уже у ЗВО студенти отримують уроки аморальності, формують соціальні настанови, від яких їм буде непросто позбутися, потрапивши на керівні пости;

2) зниження рівня загальної підготовки студентів і випускників ЗВО. Якщо до

кінця 60-х рр. у СРСР рівень підготовки і система освіти були, можливо, найвищими на планеті, то сьогодні спостерігається зворотна картина. Тут можна назвати безліч причин. Одна з них – скорочення бюджетного фінансування, що розпочалося на початку 1990-х рр.;

3) система вищої освіти все більше стає одним із показників соціальної стратифікації. Українське суспільство стрімко переходить від порівняно демократичної системи вищої освіти (доступної представникам усіх соціальних груп, відкритої для контролю і впливу з боку суспільства) до його елітарної моделі;

4) регіоналізація – повне замикання абітурієнтів на своїх регіональних ЗВО і пов'язана з цим децентралізація системи вищої освіти;

5) «витік мізків» – це ще один кризовий процес, із яким стикаються українські ЗВО

Названі кризові процеси відбуваються на тлі безперервної моральної деградації наукової інфраструктури, відтоку наукових кадрів із ЗВО, погіршення якісного складу наукових співробітників і професорсько-викладацького складу, ослаблення бажання молоді пов'язувати свою долю з наукою.

Водночас слід підкреслити, що криза – це ще не катастрофа, а лише важкий етап у житті суспільства. Не можна не вказати на той факт, що кількість вищих навчальних закладів в Україні зростає. Це збільшення відбувається за рахунок комерційних, некомерційних та інших приватних вишів.

Як уже зазначалось, важливим аспектом системи вищої освіти, що безпосередньо впливає на систему національної безпеки, виступають ЗВО, які покликані вирішити проблему кадрового «голоду» щодо забезпечення національної безпеки держави. Одним із них є підготовка фахівців у сфері цивільного захисту населення від надзвичайних ситуацій. Тому одним із головних завдань ЗВО сфери цивільного захисту України є якісна підготовка кваліфікованих фахівців із вищою освітою і підготовка науково-педагогічних і наукових кадрів вищої кваліфікації, яка натеper неможлива без удосконалення системи управління ЗВО як у цілому, так і його складниками.

Під час управління ЗВО необхідно врахувати велику кількість факторів, які неоднозначно пов'язані один з одним і впливають на динаміку функціонування ЗВО. Труднощі управління такою системою пов'язані з великою кількістю якісних характеристик, оцінка яких є складним завданням, що певною мірою вирішується за допомогою нових інформаційних технологій.

Сьогодні структура ЗВО у сфері цивільного захисту та чисельність особового складу визначається, виходячи з необхідності комплексного вирішення поставлених перед ЗВО завдань, а також наказами та директивами органів державного управління.

Відомо, що призначенням системи вищої професійної освіти вищих навчальних закладів з особливими умовами навчання, зокрема вишів у сфері цивільного захисту, є підготовка фахівців із вищою професійною освітою для заміщення первинних посад фахівців пожежно-рятувального профілю.

Під час визначення як стратегічних, так і найближчих перспектив системи професійної освіти у будь-який період її розвитку (особливо в період реформ) вагомим завданням є наукове обґрунтування її змісту.

Відомо, що в сучасних умовах у межах нової освітньої парадигми, яка вимагає інноваційного підходу до процесу підготовки висококваліфікованих фахівців, головна мета інноваційної освіти формулюється як збереження і розвиток творчого потенціалу людини на основі загальнолюдських цінностей.

Головний принцип такої освіти полягає у спрямованості на формування світогляду, заснованого на багатокритеріальності рішень і відповідальності за свої дії.

Важливим для системи професійної освіти є відповідь на питання про те, як співвідносяться зазначені вище мета і принцип із цілями вищої професійної освіти. Відомо, що сучасна вітчизняна наука під метою вищої професійної освіти розуміє такий передбачуваний результат діяльності, за якого максимально задовольняються реальні потреби системи цивільного захисту України, всього суспільства і того, хто навчається.

За такого підходу до поняття мети перший її складник – це задоволення штатних потреб системи цивільного захисту України у фахівцях, що володіють сформованою спеціальною компетентністю на основі професійної мотивації та патріотизму.

Другий складник – виховання соціально адаптованої особистості.

Третій складник (мета того, хто навчається) полягає в отриманні курсантом обраної ним професійної освіти за всіма напрямками майбутньої професійної діяльності, а також у задоволенні своїх потреб в інтелектуальному, культурному та моральному розвитку. Отримання такої освіти має забезпечити його самореалізацію (як фахівця високого профілю у професійній сфері) та кар'єрне зростання.

Однак слід зазначити, що останніми роками спостерігається неузгодженість цілей на рівнях «держава», «система цивільного захисту України», «система професійної освіти», «конкретний ЗВО у сфері цивільного захисту України».

Таким чином, загальна мета вищої професійної освіти визначається системою взаємопов'язаних приватних цілей, кожна з яких виступає складною, відкритою системою. Отже, зміст вищої професійної освіти також необхідно розглядати складною, відкритою, динамічною системою з великою кількістю зовнішніх і внутрішніх, прямих і зворотних зв'язків і контурів управління, що змінюється відповідно до політико-управлінських завдань, що вирішуються державою, соціальних процесів і науково-технічного прогресу.

У цьому контексті зміст освіти виступає похідною від конкретного змісту професійної і соціальної діяльності випускника. Очевидно, що забезпечити відповідність цілей і змісту вищої професійної освіти рівню розвитку сфери, професійної діяльності та соціальних змін можливо лише через організацію та проведення систематичних прогностичних досліджень. Метою таких досліджень є створення прогностичної моделі випускника ЗВО у сфері цивільного захисту України, тобто систематизація відповідей на такі питання: що він повинен знати, вміти, якими навичками та особистісними якостями володіти, якими мають бути ре-

зультати процесу навчання, виховання і розвитку особистості з кожної спеціальності на кожному рівні формування. Тому певний інтерес може становити розгляд цього питання через так званий «системно-діяльнісний підхід».

У межах системно-діяльнісного підходу до предметних цілей навчання відносять тільки вміння, а знання виступають основою формування. Уміння включають у себе знання і певний ступінь тренуваності в діяльнісному застосуванні. При цьому окремому вмінню (системі вмінь) відповідає окреме знання (система знань).

Отже, дисциплінарний за своєю структурою зміст повинен забезпечити вирішення інтеграційних за своєю суттю дидактичних завдань. У сучасній вищій освіті можна виділити два напрями. зокрема фундаментальне і прикладне. В основі фундаментальної освіти лежить розуміння законів, що дозволяють сприймати навколишній світ у різноманітті та єдності, в основі прикладної – глибокі професійні знання, вміння і навички та їх розуміння, що необхідні для постановки і вирішення професійних завдань, а також основи системного пізнання, бачення універсальних закономірностей розвитку предметної сфери.

Система освіти, вбираючи досягнення науково-технічного прогресу, готує і постачає кадри організаційним структурам, від яких залежить розвиток науки, техніки, підготовки висококваліфікованих кадрів. Усі ці елементи утворюють діалектичну єдність, наявність протиріч у ньому створює проблемні ситуації. Основний методологічний принцип вивчення і дослідження – об'єднання всіх елементів у системну модель.

Досвід Японії, США і країн Південно-Східної Азії свідчить про те, що соціально-економічне процвітання і розвиток базуються на ефективній системі освіти. Розуміння цього зумовило те, що всі розвинені країни у 60–70 рр. ХХ ст. здійснили кардинальні реформи своїх освітніх систем.

Висновки і пропозиції. На нашу думку, сьогодні Україна в цьому сенсі дещо відстає. При цьому ситуація неоднозначна: педагогічна теорія розробила

ефективні дидактичні системи, але впровадження у широку педагогічну практику немає. Такий розрив між педагогічною теорією і практикою пояснюється низкою соціально-економічних причин. Україні потрібні фахівці нової формації з конкурентоспроможним рівнем кваліфікації. Для вирішення цього завдання необхідно докорінно міняти технологію навчання. Зміна технології навчання – це найважливіший складник нової системи вищої освіти.

Аналіз сучасного стану освіти в Україні та світових тенденцій її розвитку дозволяють зробити висновок про те, що вона підлягає глибокому реформуванню. Сьогодні потреба в освіті продовжує зростати. Необхідність розвитку і вдосконалення освітнього процесу в системі професійної освіти цілком очевидна у зв'язку з безперервним оновленням вимог до рівня підготовки фахівців пожежно-рятувального профілю і труднощами оперативного оновлення цих вимог у педагогічній технології.

Рівень сформованості особистісних якостей і психологічної готовності до служби в силових структурах і у сфері цивільного захисту України, зокрема випускників вишів, стає сьогодні одним з основних показників якості професійної освіти. Змінюються функції освіти, вона вже не є лише сферою підготовки кваліфікованих фахівців, а стає основним засобом формування особистості майбутнього офіцера

В Україні перехід до навчання у ЗВО, де готують фахівців сфери цивільного захисту України на основі державних освітніх стандартів вищої професійної освіти, виявив серйозні протиріччя між бажаною стандартизацією фундаментальної підготовки фахівця і його галузевою професійною підготовленістю за призначенням. З одного боку, ослаблення державного замовлення на підготовку фахівців для конкретних галузей економіки та державного управління призвело до необхідності посилення фундаментального змісту підготовки фахівця з метою більш швидкої адаптації випускників до ринкових відносин, з іншого – зайва комерціалізація вищої освіти не завжди сприяє отриманню якісної освіти.

Список використаної літератури:

1. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
2. Бабин І.В., В.С. Ликова Стратегія та сучасні тенденції розвитку університетської освіти України в контексті європейського простору вищої освіти на період до 2020 р. URL: <http://www.tempus.org.ua/uk/national-team-here/238-strategija-ta-suchasni-tendenciji-rozvitku-universitetskoji-osviti-ukrajini-v-konteksti-jevropejskogo-prostoru-vishhoji-osviti-na-period-do-2020-r-.html>.
3. Мещанінов О.П. Моделі університетської освіти в контексті сучасних суспільних перетворень. Неперерв. проф. освіта: теорія і практика. 2002. Вип. 3. С. 35–44.
4. Ромин А.В. Особливості державного управління закладами вищої освіти із специфічними умовами навчання. Харків: НУЦЗУ, 2015. 328 с.
5. Парсонс Т. Система современных обществ / пер. с англ. Л.А. Седова, А.Д. Ковалева / под ред. М.С. Ковалевой. Москва: Аспект Пресс, 1997. С. 131.
6. Котова А.Б. Социальные детерминанты социализации молодежи в вузе : автореф. дис. ... к.с.и. Ростов/Д., 1999. С. 12.
7. Реформування вищої військової освіти: державно-управлінський аспект : монографія / С. Полторац, С. Домбровська, Г. Певцов та ін. Харків: Діса-плюс, 2017. 296 с.

Подорваний В. К. Механизмы государственного регулирования образования с особыми условиями обучения в контексте зарубежного опыта

Статья посвящена вопросам реализации механизмов регуляции социального, правового, кадрового и организационного обеспечения управления системой образования с особыми условиями обучения. Анализируется роль разных подходов в организации системы управления высшим образованием. Особое внимание уделяется опыту зарубежных стран в организации управления подготовки специалистов пожарно-спасательной службы и возможность адаптации этого опыта к украинским реалиям.

Ключевые слова: государственное регулирование, система управления высшим образованием, высшие учебные заведения с особыми условиями образования, механизмы управления образованием.

Podorvaniy V. Mechanisms of State Regulation of Education with Special Learning Conditions in Foreign Experience Context

The paper elucidates the issues of implementing the mechanisms for regulation of social, legal, staffing, and organizational provision of management of the system of special learning conditions education.

The emphasis is laid on the role of different approaches to organization of the higher education management system. A special attention is paid to international experience in the field of managing the training of specialists for firefighting and rescue service and possibility of adapting this experience to the Ukrainian realities.

Key words: state regulation, education management system, higher education management system, higher educational institutions with special learning conditions, mechanism of education management.

UDC 342.9

N. A. Rozmaritsyna

Postgraduate Student of the Department of Economic and Financial Policy Odessa Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

**COMPARATIVE ANALYSIS OF THE OMBUDSMAN'S FUNCTIONS:
NEW WAY TO IMPROVEMENT THE SYSTEM OF PROVIDING
ADMINISTRATIVE SERVICES IN UKRAINE**

In the article the stages of the historical emergence of the ombudsman institute in the Scandinavian countries were studied, as a mechanism for protecting the citizen's rights from abuse of state power and issuing unreasonable decisions by officials. Based on the main legislative acts regulating the scope of activities of ombudsmen, a comparative analysis of the functions of this Institute was carried out in different countries of the European Union. The necessity of creating an administrative ombudsman is grounded in the sphere of providing administrative services in Ukraine.

Key words: *ombudsman, administrative services, public authority, European Union, unsubstantiated decisions, mechanism to defend citizens' rights.*

The problem formulation. Nowadays in Ukraine the system of providing administrative services needs to review its own functions and change understanding of the meaning term 'public services'. After long years of discussion about the role of public services within the creation of the single market, the framework for public services has become more and more precisely. This specific rulemaking provision on the functioning of public services constitutes a major change in the existing legal framework and thus far the high point in the fight for a specific legal status for public services. It goes without saying that this rulemaking provision is designed to bear legislation specifically designed to meet the particular mission of public services and thereby, at least to a certain extent, replace the predominant focus of the existing legal framework on competition rules and their implementation.

During many years in European Union countries institution of ombudsman has been exist and citizens feel positive attitude to protect their rights. There why for Ukraine is very important to analyze functions of ombudsman for scientific feasibility study to establishment of a structural unit for monitoring unreasonable refusals by state bodies. Such an approach will im-

prove the institutional mechanism for providing administrative services in Ukraine and will eradicate the remnants of bureaucracy and corruption.

Recent research analysis. Among the Ukrainian scientists can distinguish the works of V. Averyanova, R. Voitovicha, I. Koliushka, S. Kravchenko, V. Kuybidy, A. Lipentseva, K. Nikolayenko, V. Tymoshchuka, V. Soroko, Y. Surmina, who declare the necessity of building a fundamentally new effective system of providing administrative services in Ukraine in the context of European integration processes.

An important contribution was made by such foreign researchers as Epaminondas A. Marias, Claes Eklundh, Jon Andersen, Michael Mills, Katja Heede, Eilschov Holm, Malaret Garcia, Tom Madell, who studied the historical genesis of the institution of the ombudsman, conducted a comparative analysis of their functions in different European countries. At the same time, the issue of the possibility of introducing the institution of an ombudsman in the national system for the provision of administrative services remains unresolved.

The purpose of the article is to analyze functions of ombudsman in the member states of the European Union and provide the opportunity of the implementing om-

budsman functions into the system of providing administrative service in Ukraine.

The main material. The office of ombudsman was established for the first time in Scandinavia as a means for the people to defend themselves against administrative abuses. It was as early as 1809 when Swedish Constitution established a Justice ombudsman responsible for supervising public officials and protecting the citizens from bureaucratic practices. In 1915 an independent military ombudsman was established in Sweden and in 1919 Finland introduced provision for establishing an ombudsman into its new Constitution. With the introduction in 1952 of a military ombudsman by Norway and a general ombudsman in 1953 by Denmark, Scandinavia confirmed its historical contribution towards protecting citizens' rights.

The Scandinavian experience was followed by the controversial establishment of a military ombudsman in the Federal Republic of Germany in 1957 and the establishment of general ombudsmen in the United Kingdom (UK) in 1967, in France in 1973 and later on in the other member states. Sweden, Denmark, the UK and Spain have demonstrated their preference for parliamentary ombudsmen. Ombudsmen also function in The Netherlands and Ireland. In Portugal the ombudsman co-exists with the Committee on Petitions of the Portuguese Parliament [1, p. 17–19].

With this historical tradition in the member states of the Union, it is hardly surprising that proposals for the creation of an ombudsman at supranational level were submitted during the Intergovernmental Conference on Political Union. Following Spanish proposals, the European Council in Rome on 14 and 15 December 1990 reacted favorable to the idea of establishing a European ombudsman [2].

The Spanish proposal on the European ombudsman was further endorsed by Denmark, a member state where the ombudsman has proved to be a highly successful institution. In the Memorandum which the Danish government issued on 4 October 1990 [3], it stated that in order to strengthen the democratic basis the aegis of the European Parliament.

The institution of the European ombudsman was approved at political level by the European Council in Rome. Meeting on 14 and 15 December 1990, the Heads of states and governments of the twelve stated that consideration should be given to the possible institution of a mechanism to defend citizens' rights as regards Community matters (Ombudsman) [3].

The existence of the Committee on Petitions of the European Parliament as well as the national ombudsmen and the ambitious Spanish proposals being significantly limited. Accordingly, the Treaty on European Union limited the ombudsman's jurisdiction only to examining instances of maladministration in the activities of the Community institutions or bodies with the exception of the Court of Justice and the Court of First Instance acting in their judicial role.

Yet the powers of the European ombudsman are very important. He has jurisdiction to treat complaints regarding cases of maladministration occurring in the framework of the most powerful Community institutions, such as the Council and the Commission. Moreover the ombudsman is empowered to request the member state's authorities, via the Permanent Representations of the member states of the European Communities, to provide any information that may help to clarify instances of maladministration by Community institutions or bodies.

The European ombudsman together with the Committee on Petitions of the European Parliament, are non-judicial bodies competent to safeguard citizens' political, civil and social rights vis-à-vis the Community institutions. The models already followed are the committee on petition of the national parliaments as well as the national ombudsman [4, p. 25].

In order to carry out his work, the European ombudsman must have access to all documents, possibly subject to a pledge of professional secrecy and confidentiality; the relation between public administration and European ombudsman must be based on trust and on a kind of "legal privilege", as recognized under English law.

Very important question is whether the ombudsman could be brought before

the European Court of Justice. This possibility might arise under Article 178 EC.

According to Article 4 of the European Parliament Decision on the ombudsman's duties [5], the ombudsman and his staff are bound by Articles 214 EC [6], 47(2) ECSC [7] and 194 EAEC. They are in particular obliged in the course of their inquiries. Furthermore, they are required to treat in confidence any information which could harm the person lodging the complaint or any other person involved.

The word "ombudsman" simply means "representative" and it is used in many different contexts in Sweden. To make the role of the Swedish ombudsman institution easier to understand need go back in time to 1713. In that year the Swedish autocratic King, Charles XII, who had by then been abroad waging war for 13 years, created the office of the King's highest ombudsman in order to improve the quality of the Swedish judicial and administrative organizations. When creating this office, King Charles relied on the fact that the work of the Swedish administration consisted to a very large extent of the application of statutes and other legal rules and that the officials were responsible for their actions under criminal law [8, p. 11].

Thus the ombudsman, later renamed the Chancellor of Justice, was given the tasks, on behalf of the King, to see that judges and other public officials obeyed the law in their work and to prosecute any official found at fault.

It is obvious that this first office of ombudsman was in no way a democratic institution. It should be noted, however, that King Charles recognized the principle of the rule of law and that he did not consider himself to be above the law [8, p. 12].

Today, the main provisions concerning the Swedish parliamentary ombudsman are to be found in the 1974 Constitution. The activities of the ombudsman form part of the government's parliamentary control. Cabinet Ministers are supervised by the Swedish Parliament, the Riksdag, itself, whereas the rest of the administrative authorities of the State, courts of law and local government are supervised by the ombudsman in their role as heads of ministries.

The main objective of the ombudsman's activities is to safeguard the principle of the rule of law and – in the case of the Swedish ombudsman – to protect the rights and freedoms of the individual as laid down in the Constitution and Swedish law.

The ombudsman do not side with the complainants against the authorities, but represent the Riksdag and the idea of impartial justice instead. The decisions by the ombudsmen are based on law, and the ombudsmen have practically no mediating role of the kind found in some other countries.

It is laid down in the Swedish Constitution that the ombudsmen have access to all official files and documents, however secret they may be. Also all officials are obliged to give the ombudsmen any information they may request and to assist them with investigations and in other ways.

Another characteristic shared with the prosecutor is the right of the ombudsmen to take initiatives of their own.

The ombudsman institution is usually described as an extraordinary organ. This means that the ombudsmen do not in any way take part in the authorities' ordinary decision-making activities and that they do not function as an appeal body. Thus the ombudsmen cannot change a decision made by a court or an administrative agency, nor can they order a court or an authority to act in a certain way. This is obviously the other side of the ombudsmen's independence.

The ombudsmen's main weapon nowadays is instead the power to state their views on the actions of the authorities and their officials. If, for instance, an ombudsman finds a measure inadequate, improper or unwise, he will say so and point out how, in his opinion, the matter should have been handled. The ombudsmen also have the right, within the framework of a specific case, to lay down guidelines for proper judicial and administrative behavior. Such guidelines are based on the ombudsman's interpretation of the law and on common sense.

Anybody can complain to the Swedish ombudsmen. The complainant need not be personally concerned in the matter. There is no fee and only a minimum of formalities. However, complaints should preferably be made in writing [8, p. 14].

Denmark set up its ombudsman office in 1955. To some extent the old Swedish system as a model for the Danish ombudsman in the early 1950s. However, in several respects the Danish institution was shaped differently to the Swedish model.

The ombudsman office in Denmark was designed to pursue two objectives, in particular:

First, the ombudsman was to act on behalf of Parliament in relation to administrative agencies, strengthening the control traditionally exercised by the supreme elective body over ministers and their officials. Such strengthening was considered necessary because of the growing power, especially the wide, quasi-legislative power which had been delegated to Danish government services, and because of the increasing complexity of the administrative process [9, p. 29].

Second, the ombudsman was to safeguard law and order for the individual: a sort of appeal institution for citizens in conflict with administrative agencies. The Ombudsman was meant to be "the protector of the man in the street against injustices, against arbitrariness, and against the abuse of power on the part of the executive".

From its origin, the Danish ombudsman system has been based on the principle that the personal element is of great value to the performance of the ombudsman's functions, and for this reason endeavors have always been made to maintain the ombudsman institution as an institution of limited size without any traditional bureaucratic appearance.

There are three characteristic aspects of the Danish model:

- 1) the ombudsman as a controller of individuals or of authorities;
- 2) the ombudsman and judicial review;
- 3) the ombudsman and Parliament [9, p. 29].

A perusal of the Danish Ombudsman Act leaves one with the impression that the Office is primarily designed as a disciplinary authority. The function of the Danish ombudsman is to investigate whether persons under his jurisdiction (cabinet ministers, civil servants, and all other persons in government service) have committed errors or been negligent in the performance of their duties.

As compared to judicial review, access to the ombudsman is very easy. There are no formalities and there are no costs involved. On the other hand, the ombudsman cannot formally nullify or amend an administrative decision at issue; he can merely state his views on a matter brought before him.

The ombudsman might also on the basis of an individual complaint enter into a dialogue with the appropriate authorities on the expediency, rather than the legality, of its policies or internal standards serving as guidelines for the exercise of administrative discretion. Today the ombudsman mostly states his view on the legality of administrative decisions.

It is an important element in the Danish conception of the ombudsman idea that the ombudsman is the representative of Parliament, and that he exercises his functions of controlling government services on behalf of Parliament.

The existence of a good working relationship between Parliament and ombudsman is beyond doubt a necessity for the proper functioning of his Office. How such working relationships are secured of course depends to a very large extent on the constitutional framework within which the ombudsman works.

To summarize one can say that the ombudsman serves three functions in society:

- 1) the institution serves to prevent malpractice by the administration.
- 2) the Office is to some extent a solver of disputes between citizens and the administration.
- 3) the ombudsman contributes to developing new standards of administrative behavior.

The Office of the ombudsman in Ireland was set up under an Act of Parliament, passed in 1980. The legislation was not implemented, however, until July 1983 when a Ministerial Order was made bringing the provisions of the act into operation. The Office commenced operations on 1 January 1984.

The legislation under which the Office was established was influenced to a great extent by the ombudsman legislation in operation in Denmark and in New Zealand. The ombudsman offices in many countries

were studied by the draftsmen and it was decided at the end of the day that the Danish and New Zealand models were the most attractive from an Irish viewpoint.

The area of maladministration defined in the ombudsman Act is that an action was or may have been taken:

- without proper authority;
- on irrelevant grounds;
- as a result of negligence or carelessness;
- based on erroneous or incomplete information;
- improperly discriminatory;
- based on an undesirable administrative practice;
- otherwise contrary to fair or sound administration [10, p. 53].

The ombudsman 'only' has the power to express criticism and issue recommendations. Prior to the modifications of the Ombudsman Act in 1996, the ombudsman could take another kind of decision: he could also order the prosecuting authorities to bring a case before the courts if he deemed that a civil servant had committed a crime or order the administrative authority concerned to institute disciplinary investigations [11]. Those powers were however never used, and were therefore removed in 1996 leaving the ombudsman with the power to "express criticism, make recommendations and otherwise state his views of a case".

The way in which the ombudsman express his views or criticism has crystallized during the years, presenting a spectrum reaching from "desirable' or "more considerate" to "extremely unjustifiable". If the om-

budsman finds no reason for comment or grounds of criticism, this may imply actual agreement with the authority's decisions but it may also reflect the fact that special examination limitations (especially with regard to discretionary decisions) preclude the ombudsman from considering the matter closely and possibly comment critically.

Thus, I propose to review national system of providing administrative services according to the course of Ukraine towards to the European Union and create new structure inside of every administrative services center, main tasks which will be inspection and analyze of unsubstantiated decisions taken by government structures.

In this way let's consider organizational mechanism of providing administrative services based on the ombudsman's functions. This can be illustrated schematically by which the relationships between rule, public authority and society (figure 1).

The purpose of rules governing the activities of public authorities – whether a constitution, law, guideline or policy – is to protect citizens against arbitrary behavior by such authorities. This presumes that rules have been created which the public authorities understand and apply in their relationship with the society. A mechanism of control being rule development and the way the public authority interprets them, whereas a mechanism of redress concerns the activities of the administrative ombudsman which address an individual citizen directly. A redress mechanism will supervise the application of the law and principles in individual cases with as its primary purpose to restore the relationship

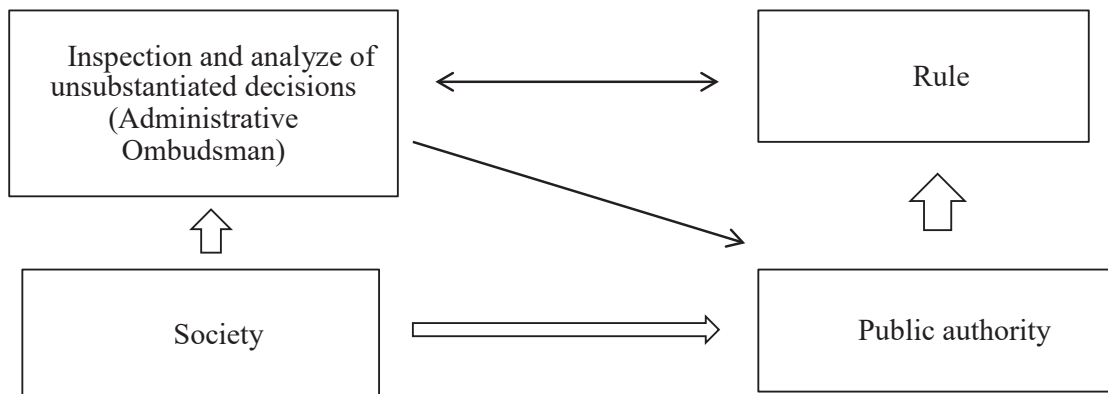


Fig. 1. Relationships between rule, public authority and society in the concept of protecting citizens' rights by administrative ombudsman

between a public authority and a private individual with a legitimate interest, whereas a mechanism of control regulates the rules that govern all activity of public authorities.

The distinction between control and redress ombudsmen is of course not as black and white. This is because in the end they both seek to ensure that citizens can rely on certain rules. Just as any control mechanism serves in the end to ensure that the rights of citizens are protected, any redress mechanism has the effect of modifying administrative practices, which is what the control mechanism is supposed to do.

Such structure of interaction between citizens – administrative ombudsman – public authorities will improve confidence and help to become more transparent and legitimate for Ukrainian system.

Conclusions and proposals. The European ombudsman is an institution which, if used properly, can provide the citizens of the Union with an important and costless means to defend themselves against Community bureaucracy. This is very important for the functioning of the European Union which should be as close as possible to its citizens.

The practical effect of the ombudsman institution is to a large extent preventive. Administrative errors do not happen simply because of the existence of the ombudsman. This is partially due to the fact that officials know that their actions might be scrutinized by the ombudsman. Another important factor is that in their decisions the ombudsmen lay down guidelines for proper judicial and administrative behavior.

The general point that should be emphasized is that ombudsmen have no power to make legally binding decisions. This might be seen as a weakness but paradoxically it can be strength, because it enables ombudsmen to do two things, which they could not otherwise do: First they can apply broader criteria in examining cases than the courts can do – because they are not making legally binding decisions. Second they can be more accessible than the courts. By that I mean the formal and the procedural condition for complaining to an ombudsman is generally less restrictive than those for taking a case to the court.

Taking into account the historical stages of the emergence of the ombudsman institu-

tion in European countries, the introduction of the administrative ombudsman institution at all state levels, including the system of providing administrative services, will solve a lot of problems for citizens of Ukraine:

- stop the adoption of unauthorized or unjustified decisions by state authorities or local self-government bodies in relation to subjects of economic activity;
- monitor the activities of civil servants in cases of negligent or unfair performance of their duties;
- eradicate the elements of corruption schemes when making a negative decision when obtaining administrative services.

Thus, based on the materials studied, it would be advisable to consider establishing the Institute of the administrative ombudsman at the legislative level in Ukraine.

References:

1. Constantino Nassis. Good Administration in the European Union: The role of the European network of ombudsmen, UK, London: Esperia Publications Ltd, 2009, 122 p.
2. Towards trans-European networks for a Community action programme. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. COM (90) 585 final, 10 December 1990. [EU Commission – COM Document]. URL: <http://aei.pitt.edu/2935/>
3. Memorandum from the Danish Government, 4 October 1990, reprinted in: F. Laursen and S. Vanhoonacker (eds), The Intergovernmental Conference on Political Union. Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community, Maastricht: European Institute of Public Administration, 1992. pp. 293–303.
4. K. Heede, European ombudsman: redress and control at Union level, The Hague: Kluwer law international, 2000, 335 p.
5. European Parliament resolution of 15 January 2015 on the annual report on the activities of the European Ombudsman 2013 (2014/2159(INI)). Article 2(3), note 15. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0009&language=EN>
6. Treaty Establishing the European Community as Amended by Subsequent Treaties Rome, 25 March 1957, URL: <http://www.hri.org/docs/Rome57/Part6.html>

7. Treaty constituting the European Coal and Steel Community and connected documents. Luxembourg: Publishing Services of the European Communities, complex pagination. "Treaty constituting the European Coal and Steel Community", auteur:x, p. 1–90. URL: https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58/publishable_en.pdf
 8. Claes Eklundh. The Scandinavian Model / ed. by Epaminondas A. Marias. The Netherlands, Maastricht: European Institute of Public Administration, 1994. pp. 11–16.
 9. Michael Mills. The Irish ombudsman / ed. by Epaminondas A. Marias. The Netherlands, Maastricht: European Institute of Public Administration, 1994. pp. 53–70.
 10. Jon Andersen. The Danish ombudsman / ed. by Epaminondas A. Marias. The Netherlands, Maastricht: European Institute of Public Administration, 1994. pp. 29–33.
 11. Ombudsman Act, Australia, 1976. Articles 9(1), 9(2), 22. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00010>
-

Розмаріцина Н. А. Порівняльний аналіз функцій омбудсмена: новий спосіб удосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні

У статті розглянуто етапи історичного виникнення інституту омбудсмена в скандинавських країнах як механізм захисту прав громадян від зловживання державною владою і ухвалення необґрунтованих рішень чиновниками. На підставі основних законодавчих актів, що регулюють сферу діяльності омбудсменів, проведено порівняльний аналіз функцій цього інституту в різних країнах Європейського Союзу. Обґрунтовано необхідність створення адміністративного омбудсмена у сфері надання адміністративних послуг в Україні.

Ключові слова: омбудсмен, адміністративні послуги, публічна влада, Європейський Союз, необґрунтовані рішення, механізм захисту прав громадян.

Розмарицына Н. А. Сравнительный анализ функций омбудсмена: новый способ усовершенствования системы предоставления административных услуг в Украине

В статье рассмотрены этапы исторического возникновения института омбудсмена в скандинавских странах как механизм защиты прав граждан от злоупотребления государственной властью и принятия необоснованных решений чиновниками. На основании основных законодательных актов, регулирующих сферу деятельности омбудсменов, проведен сравнительный анализ функций этого института в разных странах Европейского Союза. Обоснована необходимость создания административного омбудсмена в сфере предоставления административных услуг в Украине.

Ключевые слова: омбудсмен, административные услуги, публичная власть, Европейский Союз, необоснованные решения, механизм защиты прав граждан.

М. М. Русинюк

аспірант Національної академії державного управління при Президентіві України

ПУБЛІЧНІ КОНСУЛЬТАЦІЇ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті досліджено значення і зміст публічних консультацій. Розглядаються проблеми проведення публічних консультацій в Україні, аналізуються недоліки й переваги нормативно-правового забезпечення, а також практична діяльність інститутів громадянського суспільства у цьому процесі. Наводяться аргументи щодо необхідності уніфікації та перспективи єдиної законодавчої регламентації в сучасній Україні.

Ключові слова: громадська участь, публічні консультації, публічна політика, організації громадянського суспільства.

Постановка проблеми. Із переходом від тоталітарної до демократичної системи державного управління перед урядом постає необхідність розвивати вміння виробляти та втілювати рішення за умови наявності в суспільстві альтернативних поглядів на державну політику. Створення вмінь і процедур в уряді для залучення громадян і врахування різних поглядів та інтересів – головне завдання, що має бути вирішене для посилення демократії та поліпшення якості урядової політики в Україні. Саме публічні консультації орієнтовані на забезпечення безпосередньої участі громадян у процесах розроблення правових актів, підзвітності суб'єктів владних повноважень, підвищення якості та легітимності владних рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Про актуальність проблематики публічних консультацій свідчить також чималий інтерес до неї з боку вітчизняних науковців. Її висвітленню та аналізу присвятили свої праці О. Возіанов, Т. Гуржій, Б. Николаїшин, Р. Стадніченко, Л. Усаченко, Р. Усенко та інші вчені. Проте досліджень, присвячених вивченню актуальних проблем публічних консультацій, є замало, що може свідчити про недостатність вивченості питання.

Метою статті є висвітлення актуальних проблем законодавчого регулювання суспільних відносин у сфері публічних консультацій та розроблення перспективних напрямів вирішення.

Виклад основного матеріалу. Виступаючи регулятором суспільних відносин, правова норма покликана забезпечити бажану поведінку суб'єктів регулювання, але забезпечення такої поведінки – це засіб для досягнення більш глибоких цілей, що мають суспільно значимий зміст.

Пряме втручання держави в публічну політику останнім часом замінюється більш ефективними засобами правового впливу, що пов'язано з включенням у процес обговорення нормативно-правових актів будь-яких зацікавлених суб'єктів, що повністю відповідає Концепції адміністративної реформи. До правомочних державних органів належать органи виконавчої влади, які є розробниками нормативних правових норм. Концепція адміністративної реформи закріпила «процедуру публічного доведення органами виконавчої влади необхідності введення додаткових функцій». У свою чергу, громадські організації не можуть самостійно здійснювати заходи публічного регулювання, але є ключовою ланкою, яка слугує вирішенню завдань щодо зняття адміністративних бар'єрів.

Публічні обговорення спрямовані на формування активного громадянського суспільства, де домінують рівноправні відносини соціального партнерства або суб'єкт-суб'єктні відносини, тобто опора на аргументовані зауваження громадян, інститутів громадянського суспільства, бізнес-структур та громадських об'єднань є базисом, що визначає доцільність введення того чи іншого заходу регулювання.

Перехід країни до демократичної системи правління, коли громадянам гарантують участь у державному управлінні через вибори та участь у політичних партіях, створює політичну конкуренцію в суспільстві. За наявності багатьох конкуруючих інтересів перемога жодної політичної сили на виборах не гарантує належної підтримки в суспільстві. Будь-яка дія уряду має вплив на різні інтереси, викликає і підтримку, і опір, приносить вигоду одним і втрати іншим. Водночас в інтересах уряду є забезпечення якнайширшої підтримки його дій серед усіх зацікавлених сторін, знаходження балансу інтересів між усіма учасниками такого діалогу. Наприклад, рішення щодо підвищення розміру податку на імпорт автомобілів має негативний вплив на імпортерів і споживачів, зважаючи на підвищення ціни і позитивні наслідки для вітчизняних виробників завдяки зменшенню конкуренції імпортованої продукції. Існування політичної конкуренції та її економічні наслідки також призводять до гострої зацікавленості різних груп інтересів мати вплив на формування державної політики й здійснювати оцінку та контроль за її реалізацією. Процес публічних консультацій як ключовий інструмент вироблення політики, з одного боку, дає можливість уряду пояснювати свої дії та заручатися підтримкою різних груп інтересів, а з іншого – дає легітимну можливість громадськості брати активну участь у вирішенні державних справ.

Проведення публічних консультацій – це один із найдешевших і ефективних способів отримання найсвіжішої інформації емпіричного характеру про існуючу ситуацію в аналізованій сфері. Публічні консультації є єдиним способом отримання реальної інформації про проблему в умовах стислих термінів процедури аналізу нормативних правових актів. Добре організовані публічні консультації дають зворотний зв'язок від представників усіх зацікавлених сторін, діяльність яких порушується регулюванням, що дозволяє сформулювати об'єктивну оцінку позитивних і негативних ефектів від впровадження запропонованих змін. Результати публічних консультацій, якщо публічні консультації проводяться за встановленою формою, максимально прозорі,

тому дозволяють серйозно зміцнити засновану на таких результатах позицію того чи іншого органу державної влади щодо аналізованого питання.

Проведення публічних консультацій допомагає:

- залучити до обговорення кращих експертів аналізованої галузі з власним розумінням існуючої ситуації та організувати конструктивну дискусію;

- забезпечити дотримання балансу інтересів різних сторін, порушених регулюванням;

- виявити в процесі проведення публічних обговорень непрямі напрями впливу регулювання і скорегувати результати попереднього аналізу впливу регулювання;

- уточнити і зібрати інформацію по одному або декільком аспектам регулювання і поліпшити на її основі існуючі положення акту;

- підвищити причетність громадськості до розробки регулювання в цікавих для них сферах діяльності.

Під час організації та проведенні публічних консультацій командою держслужбовців необхідно розуміти, що вони з представниками зацікавлених сторін «грають за одну команду», оскільки головне завдання обох сторін – підвищити ефективність регулювання.

Основні принципи, якими слід керуватися в процесі організації та проведення публічних консультацій:

- максимальне залучення в процес публічних обговорень усіх зацікавлених груп;

- максимальне врахування інтересів груп;

- забезпечення прозорості процедур, підзвітність, об'єктивність і незалежність вибору респондентів;

- організація публічних обговорень на найбільш ранньому етапі розробки акту;

- інформування про проведення публічних обговорень достатньої для залучення необхідної кількості зацікавлених груп;

- залучення представників експертного співтовариства в межах проведення публічних обговорень.

В Україні доречність, інструментальна й політична роль публічних консультацій

осмислювалась політиками та суспільством поступово, що призвело до правової та регіональної неоднорідності послугування цим інструментом. Закон «Про місцеве самоврядування» ще в 1997 р. декларував такі форми участі представників громади, як загальні збори за місцем проживання, внесення місцевої ініціативи, громадські слухання, участь у засіданнях рад [1], проте необхідні умови для реалізації цього права визначались у статуті кожної територіальної громади, що призвело до різної інтенсивності участі, навіть у межах одного регіону. Права на публічну інформацію, звернення, електронні петиції, місцевий референдум, створення органів самоорганізації населення (які могли б виконувати партнерську функцію), механізми соціального діалогу, наглядових рад, громадських рад при органах виконавчої влади – усі були розпорошені різними нормативними актами, що приймалися у різні роки та відображали навіть різні державницькі підходи до розбудови партисипативних практик і врахування думки громадян. Щодо участі у розробленні державної політики як національного, так і місцевого рівня, то такі механізми запроваджуються нерівномірно і містяться не лише в різних законах, а й у великій кількості підзаконних актів (від постанов Кабінету Міністрів та стратегій розвитку державного управління до регламентів та внутрішніх розпоряджень окремих органів).

Сьогодні основним нормативно-правовим актом із питань організації та проведення публічних консультацій є Порядок проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [2]. Свого часу прийняття цього документа стало надзвичайно важливим кроком із залучення широкої громадськості до державно-політичного процесу. Порядок визначив цілі публічних консультацій, окреслив коло учасників, систематизував організаційні форми, упорядкував процедуру планування та проведення. Будучи комплексним актом, він забезпечив не лише системне регулювання відповідної сфери суспільних відносин, а й правове підґрунтя для розбудови мережі

громадських рад при органах виконавчої влади – спеціалізованих консультативно-дорадчих органів, покликаних сприяти участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики.

Означені обставини викликали теоретичні та практичні дискусії про необхідність гарантування права участі громадян та уніфікації публічних консультацій єдиним законом. Протягом останніх років Групою експертів у межах проекту Координатора проектів ОБСЄ в Україні та Секретаріату Кабінету Міністрів України «Вдосконалення інституційної спроможності Уряду України та громадянського суспільства для ефективної співпраці у процесах прийняття рішень» було напрацьовано пропозиції до законопроекту про публічні консультації, організовано обговорення під час круглих столів у регіонах України, проведено експертизу державними органами та міжнародними інституціями (зокрема Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ), проект Закону «Про публічні консультації» [3] було підготовлено, але досі не внесено до Верховної Ради.

З одного боку, згідно з оцінкою регіональних і закордонних експертів, а також висновком фахівців, зробленим на замовлення Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ [4], вказаний законопроект не позбавлений недоліків як у формулюванні головних принципів публічних консультацій, так і у переліку форматів і процедур. З іншого боку, деякі дослідники, серед яких В. Купрій та Л. Паливода, ще декілька років тому вказували на те, що самі «інститути громадянського суспільства засвідчують неготовність демонструвати належний професіоналізм у проведенні громадської експертизи та громадського моніторингу, дискредитуючи цим самими власне ідею, а також незнання призначення цих інструментів здійснення демократичного контролю за владою» [5, с. 7].

Ми цілком поділяємо позицію необхідності вдосконалення вітчизняної нормативної бази задля кращої реалізації громадянами права на участь в управлінні місцевими та державними справами, проте вважаємо, що законодавчі ініціативи, що наразі розробляються, мають ураху-

вати кращі практики та рекомендації європейського співтовариства, можуть мати як формат законодавчого акту, так і бути підсилені розробленням Кодексу кращих вітчизняних практик і керівних принципів залучення громадськості.

Зважаючи на регіональну політико-культурну неоднорідність української місцевої еліти, принципи та форми залучення громадян, що закріплені законом, стимулювали б перегляд статутів територіальних громад, практик рад і виконкомів, що не змінювались десятиріччями. У контексті реформи децентралізації та прийняття нових статутів об'єднаних територіальних громад, унормування практик громадської участі на рівні всієї держави дозволило б мінімізувати свавілля локальних органів управління та забезпечити більш конструктивну участь населення в імplementації реформи.

До того ж певна уніфікація та модернізація форм публічних консультацій уможливить облік та аналіз, причому не лише на рівні державних органів, а й на рівні територіальних громад, надасть можливість порівняння та просування кращих практик із залучення громадян, а також сприятиме полегшенню формування громадянської компетенції та розуміння єдиних механізмів участі.

Розширення переліку форм консультацій потребує посилення фінансового, організаційного та кадрового забезпечення діяльності підрозділів органів влади з питань взаємодії з громадськістю. Ці підрозділи мають бути структурно відокремлені від інших підрозділів відповідних органів влади. Варто розглянути можливість їх підпорядкування безпосередньо керівникові органу чи одному з його заступників. До участі у тренінгах (чи інших освітніх заходах) із питань взаємодії з громадськістю та публічних консультацій мають залучатись не лише працівники підрозділів органів влади з питань взаємодії з громадськістю, але і працівники (службовці) інших структурних підрозділів, які опосередковано залучаються до організації, проведення консультацій із громадськістю чи опрацювання результатів консультацій [6, с. 6].

Варто розглянути можливість закріплення на законодавчому рівні обмежень

максимального складу громадських рад при органах влади або обмежень представництва (квот) у складі громадських рад для інститутів громадянського суспільства з такими ж сферами спеціалізації. Європейська практика свідчить про те, що однією з альтернатив громадським радам може бути створення консультативно-дорадчих органів при відповідних органах влади з предметною спеціалізацією. Якщо такий підхід застосовуватиметься в Україні, то до претендентів на представництво у складі таких органів мають установлюватись додаткові вимоги щодо досвіду діяльності/спеціалізації.

Висновки і пропозиції. Публічні консультації належать до заходів, покликаних забезпечувати реалізацію балансу інтересів різних сторін, яких стосується регулювання, за своєю суттю публічні консультації – це різновид форм демократії обговорення або консультативної демократії, яка займає проміжне місце між прямою і представницькою демократією.

Вітчизняні норми, що регулюють можливість громадської участі, є розпорошеними з безлічі правових актів, що приймались у різні роки та відображали різні концепції взаємовідносин влади та громадськості. На рівні місцевого самоврядування це призвело до залежності громадян від доброї волі місцевої еліти, адже статuti територіальних громад установлюють різні кількісні та процедурні вимоги для реалізації навіть того обмеженого переліку форм участі громадян, що встановлений, але не деталізований Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» понад 20 років тому.

Разом із подальшою роботою над Проектом необхідно здійснити широкий комплекс нормотворчих, організаційних, інформаційних та інших заходів, спрямованих на побудову в Україні інтегральної, багаторівневої системи залучення громадськості до процесів публічного адміністрування. Зробити це можна тільки у межах цілеспрямованої політики держави, котра б ґрунтувалась на засадах плановості, комплексності, послідовності, участі, прозорості, консенсусу та відповідальності. Із цією метою впровадження стандартів і механізмів належного врядування має

бути проголошене стратегічним напрямом адміністративної реформи, а відповідний напрям діяльності – знайти відображення в законодавстві, актах стратегічного планування, а також у політичних рішеннях керівництва держави.

Французький учений Ж. Карбоньє зазначив, що ефективність закону, який забезпечує свободу дії, полягає не в дії, а в самій свободі, тобто в можливості обирати будь-який допустимий варіант дії. Такий закон завжди має невидиму ефективність психологічного впливу на людей [7, с. 28].

Список використаної літератури:

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» №280/97-ВР від 21.05.1997 / Офіц. Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
2. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року. Офіційний вісник України. 2010. № 84. Ст. 2945.
3. Проект Закону України «Про публічні консультації» / Офіц. сайт Харківської обласної державної адміністрації. URL: <http://khoda.gov.ua/image/catalog/files/archive/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82-%D0%97%D0%B0%D0%BAD0%BE%D0%BD%D1%83.pdf>
4. Висновок БДІПЛ ОБСЄ щодо проекту Закону України «Про публічні консультації» GENUKR/295/2016 від 1.09.2016 / Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ. URL: <http://www.osce.org/uk/odihr/313121?download=true>
5. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади: навч. посіб. Київ: Макрос, 2011. 200 с.
6. Гуржій Т.О. Перспективи розвитку інституту публічних консультацій в Україні / Права людини та публічне врядування: Збірник матеріалів міжрегіонального круглого столу (м. Чернівці, 27–28 травня 2017 р.). Чернівці: Технодрук, 2017. С. 5–9.
7. Глазырин В.В., Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С. Эффективность правовых норм. Москва: Юрид. лит., 1980. 280 с.

Русынюк Н. Н. Публичные консультации: актуальные проблемы и перспективы правового регулирования

В статье исследовано значение и содержание публичных консультаций. Рассматриваются проблемы проведения публичных консультаций в Украине, анализируются недостатки и преимущества нормативно-правового обеспечения, а также практическая деятельность институтов гражданского общества в этом процессе. Приводятся аргументы о необходимости унификации и перспективы единой законодательной регламентации в современной Украине.

Ключевые слова: общественное участие, публичные консультации, публичная политика, организации гражданского общества.

Rusyniuk M. Public Consultations: Actual Problems and Prospects for Legal Regulation

The article explores the meaning and content of public consultations. The problems of conducting public consultations in Ukraine are considered, the weaknesses and advantages of normative legal provision of this type, as well as the practical activity of civil society institutions in this process. Arguments about the need for unification and the prospect of a unified legislative regulation in modern Ukraine are presented.

Key words: public participation, public consultations, public policy, civil society organizations.

М. М. Хитько

старший викладач кафедри
публічного управління та права
Дніпровської академії неперервної освіти

СИСТЕМНО-МОДЕЛЬНИЙ ПІДХІД ДО ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В ОСВІТІ

Статтю присвячено актуальній проблемі дослідження на основі системно-модельного підходу процесу та механізмів державного стратегічного планування в освіті. Здійснено комплексний аналіз проблематики моделювання стратегічного планування в освіті, структурних складників цього процесу, змістовних особливостей цілепокладання. Показано зв'язок становлення інноваційних моделей державного управління та використання моделей стратегічного планування в освіті.

Ключові слова: державне управління, моделювання, система, стратегічне планування, освіта, інновації.

Постановка проблеми. У сфері державного управління, як і в інших складниках соціальної діяльності, все більше місце займають процеси моделювання як розвитку об'єкта управління, так і управлінської діяльності органів державної влади. Процес стратегічного планування є одним із найбільш адекватних для застосування модельного підходу в процесі його дослідження та практичного удосконалення. Дослідники вказують, що «настійна необхідність розроблення ефективних моделей стратегічного планування усвідомлюється нині на всіх рівнях управління» [1, с. 93]. Науковці вважають, що саме завдяки цьому можна вирішити проблеми декларативності стратегій розвитку українського суспільства та його освітньої сфери.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика стратегічного планування в системі державного управління є надзвичайно актуальною в умовах системних трансформацій і досліджується у роботах С. Бутівченко, В. Загорського, З. Бурика, Т. Іщука, Л. Лаврищевої, С. Попова та багатьох інших вітчизняних і зарубіжних авторів. Установлено чіткі кореляції між якістю стратегічного планування та успішністю реалізації стратегічних проектів у діяльності органів державної влади. Водночас особливості галузевого освітнього стратегіч-

ного планування в контексті становлення інноваційної моделі державного управління та потреб використання системно-модельних підходів до планування та реалізації стратегічних інновацій в освітній сфері є недостатньо дослідженим аспектом проблеми.

Метою статті є визначення особливостей використання системно-модельного підходу в стратегічному державному плануванні розвитку системи освіти.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні управлінська практика у системі державного стратегічного планування в освітній царині має своїм результатом стратегічні документи, що зводяться до певних цільових чи ціннісно-програмуючих орієнтирів та фундаментальних принципів, засад і настанов. Тобто ми маємо лише концептуальну основу стратегічного управління, тоді як необхідними є орієнтири для практичного стратегічного управління у вигляді планомірного процесу реалізації освітньої стратегії, який спирається на чіткі вимірні показники, для досягнення яких упроваджуються конкретні освітні проекти, цільові програми [2, с. 37]. Невдачі у реформуванні вітчизняної освіти пояснюються саме невідповідністю між засадами та практикою стратегічного планування системних трансформацій та потребами швидких і упорядкованих змін, що диктуються системними модернізаційними процесами. Відсутність взаємо-

зв'язку між стратегічним розвитком освіти та глобальними тенденціями змін в українському суспільстві породжують проблему хаотичності галузевих реформ, а також розбіжність із соціальними потребами. Вирішення цієї проблеми можливе лише на шляху стратегічного планування освітніх змін на основі системного моделювання як їх самих, так і процесів управління освітніми трансформаціями.

Упровадження модельних підходів у сферу стратегічного планування в освіті слід уважати одним із найбільш перспективних напрямів оптимізації державного управління галуззю, а також розглядається дослідниками у межах функціональної інтерпретації управлінської діяльності, коли «удосконалювання управління не є «специфічною сферою» суспільної діяльності, а є однією з функцій управління «у специфічній сфері» суспільної діяльності, зокрема у сфері організації й діяльності самих суб'єктів управління» [3, с. 255].

Сьогодні принципи та засади стратегічного управління і планування достатньо широко застосовуються в управлінні розвитком різних об'єктів, включаючи освіту, що відкриває перспективи застосування системно-модельних підходів. Це тим більш актуально, що існує і нормативно-правова, і концептуальна основа моделювання, а також упровадження ефективних моделей стратегічного планування у державну систему галузевого управління. При цьому існує проблема суб'єктно-управлінської компетентності, оскільки суб'єкти освітньої діяльності та структури державного управління галуззю не мають достатнього досвіду і кваліфікації для ефективного використання сучасних моделей стратегічного планування. Модельний підхід є оптимальним інструментом вирішення цієї проблеми; за його допомогою забезпечується «методологічна допомога в розробленні моделі стратегічного планування» та виокремлюються «основні складники моделі стратегічного планування» [4, с. 19].

На доцільність використання модельного підходу у сфері стратегічного планування освітнього розвитку дослідники вказують і у зв'язку зі складністю та динамізмом самого об'єкта управління. На

його основі можливе ефективне використання інструментом інноваційних змін можливостей спланованої самоорганізації системи в контексті взаємодії з іншими освітніми суб'єктами та ринкових принципів організації освітньої діяльності. При цьому йдеться про поєднання модельного підходу із системним, оскільки стратегічне планування розвитку такого складного об'єкта, як освіта, якому властиві різномірність, динамізм, різноспрямованість та асинхронність змін, можливе лише за умов цілісності, комплексності та взаємоузгодженості управлінських дій. Модель стратегічного планування має поєднувати різновекторні процеси, взаємозалежні схеми управлінської діяльності та різноманітні інформаційні моделі. Дослідники вказують на необхідність поєднання таких моделей, як імітаційна (показує схеми взаємовпливу та взаємодії учасників освітнього процесу); математична (характеризує освітній процес у кількісних параметрах); інформаційна (відображає бази даних й інформаційні потоки у освітньому середовищі, що моделюється) [5, с. 43].

Моделювання має змістовний характер, а тому здійснюється на основі розуміння найважливіших принципів стратегічного планування. Ідеться про поведінковий характер цього процесу. Це модель поведінки та діяльності освітніх суб'єктів щодо обґрунтування та реалізації стратегії розвитку галузі чи її складників. Важливо, з одного боку, постійно конкретизувати плани розвитку і представляти цілі у вигляді вимірних показників і практичних заходів, а з іншого – планування стратегії розвитку має здійснюватися, виходячи з можливостей адаптації до змін знань, навичок, цінностей, мислення педагогів та освітянських управлінців. Тому моделювання здійснюється як багатоструктурне, різномірне, динамічне представлення освітньої системи, відображене у суб'єктних уявленнях, потребах та здатностях.

Модель має ґрунтуватися на домінуванні принципу взаємодії у процесі стратегічного планування освітньої діяльності. Детермінація цього процесу здійснюється на кількох рівнях, які мають бути поєднані у процесі моделювання. Загальносоціальний, нормативний, ціннісний, змістовний

виміри стратегічного планування в освіті регламентуються системою державного галузевого управління і мають конституційний характер для стратегічної діяльності освітніх суб'єктів. Проте не менше значення має і безпосередня орієнтація на навколишнє соціокультурне середовище освітнього закладу (як механізм реалізації «клієнталізму» та «освітнього маркетингу»). Також слід урахувати і власні інтенції та потенціал до стратегічного розвитку освітніх суб'єктів. Так, модель стратегічного планування має вигляд суб'єкт-об'єктної взаємодії у певному соціокультурному середовищі.

І у ціннісному, і у змістовному відношенні модель стратегічного планування в освіті реалізується у межах загальноцивілізаційної стратегії коеволюційного сталого розвитку. Так, освітня стратегія – це стратегія забезпечення балансу, рівноваги різновекторних освітніх та соціальних процесів, тобто це діяльність щодо забезпечення ефективного управління інноваційними змінами, пов'язаними з переходом системи освіти на засади сталого (постіндустріального, ноосферного, постмодерного тощо) розвитку. Надання сталості інноваційним змінам в освіті є ключовою детермінантою використання стратегічного планування як модельної основи здійснення освітніх реформ. Модель стратегічного планування в освіті – відображення та програмування динаміки розвитку та освітніх трансформацій на основі розуміння загальноцивілізаційної стратегії розвитку.

Обов'язковою рисою стратегічного планування має бути зростання ефективності освітньої галузі в умовах недостатніх ресурсів і постійно мінливих потреб суспільства. Це вимагає, з одного боку, серйозного наукового обґрунтування, що може сповільнювати динамізм стратегії галузевого розвитку, а з іншого – постійної уваги до врахування всіх нових чинників, що впливають на цей розвиток. Тому моделі стратегічного планування в освіті мають бути гнучкими і варіабельними, відкритими для змін і не надто складними у використанні та науковому інструментарії.

Стратегічне планування в умовах системних змін за визначенням носить

якісний характер, тобто визначає процеси формування нової якості освітньої системи. Ураховуючи неоднозначність цього процесу, моделі стратегічного планування в освіті мають бути сценарного характеру, оскільки саме сценарний підхід забезпечує оптимальний вибір варіантів розвитку в умовах невизначеності.

Найбільш виразно потреби в застосуванні модельного підходу проявляються під час стратегічного планування інноваційного розвитку освіти. Останній у науковій літературі інтерпретується як результат спланованої, цілеспрямованої системно повторюваної інноваційної діяльності, що внаслідок своєї організованості має і планово-управлінський вимір [6, с. 45]. Водночас важливим є і соціальний контекст моделювання, оскільки стратегічне планування інноваційного розвитку освіти здійснюється на перетині процесів управління соціальним розвитком та реформування усієї системи державної влади в Україні.

Управлінський вимір процесу моделювання стратегічного планування в освіті визначається насамперед функціональною визначеністю досліджуваного феномена, оскільки державне управління в галузі реалізується як функція системи влади. Ми інтерпретуємо функцію державного управління як постійно відновлюваний та цілеспрямований вплив органів державної влади на освіту як об'єкт управління, що відображає структурування регулюючих впливів на основі певних специфічних характеристик (предмет, зміст способи впливів на освіту чи власні складники управлінської підсистеми). Інноваційний характер стратегічного планування (як управлінської функції) не лише суттєво збільшує потенціал розвитку освітньої галузі, а й максимізує здатність державного управління освітою щодо використання внутрішніх ресурсів адміністративного реформування, упровадження інноваційних моделей управлінської діяльності.

Функціонально стратегічне планування в освіті (як складник інноваційних моделей державного управління) визначається державною освітньою політикою та стратегією. Саме під цим безпосереднім впли-

вом відбувається розроблення, артикуляція та здійснення різноманітних освітніх програм і проектів, що виступають інструментами досягнення стратегічних цілей освітнього розвитку. Роль державної освітньої політики та стратегії полягає у виборі найбільш оптимального механізму реалізації потенціалу галузі до розвитку в контексті освітніх потреб країни. Саме для цього необхідним є моделювання, яке дозволяє системно і цілісно вписувати стратегію у тенденції розвитку галузі й навколишнього соціокультурного середовища.

Цілісність, яку забезпечує моделювання процесу стратегічного планування, є необхідною умовою для інноваційної визначеності розвитку як освітньої галузі, так і системи державного управління освітою. При цьому моделі стратегічного планування освіти, моделі освітнього розвитку, моделі державного управління освітою є взаємопов'язаними, оскільки всі вони за характером і спрямованістю є інноваційними, а за цільовою орієнтацією – стратегічними. Інноваційна модель стратегічного планування в освіті має розглядатися механізмом взаємозв'язку між інноваційним розвитком галузевої системи державного управління та становленням інноваційної моделі розвитку освіти. Вона також забезпечує взаємовизначеність окремих інновацій на управлінському рівні інноваційних змін структурних складників освітньої системи.

Стратегічне планування на модельному рівні забезпечує відображення у системі галузевого державного тих інноваційних характерних рис вітчизняної системи освіти, які визначають базові тенденції її розвитку і потреби у змінах характеру і структури державного управління галузю. Інструментарій стратегічного планування дозволяє визначити ефективність тих чи інших моделей державного управління освітою на основі системного аналізу її морфологічних і функціональних властивостей. Водночас у межах моделювання стратегічного планування відкриваються можливості встановлення чіткої взаємодетермінації інноваційно-технологічних процесів на рівні освіти, управління освітою та інших сфер життєдіяльності суспільства. Так, через механізми страте-

гічного планування в освіті на галузеве управління передається вплив модернізаційних процесів різнопланового характеру, наприклад, упровадження освітнього менеджменту чи стандартів європейського управління у межах Болонського процесу.

Моделювання стратегічного планування в освіті здійснюється на основі загальної структурно-функціональної моделі циклу галузевого управління, що носить процесуальний характер. У межах цієї моделі відкривається можливість розгляду місця стратегічного планування у загальній моделі функцій державного управління, що включає планування освітньої діяльності, забезпечення її організаційних засад, мотивацію суб'єктів діяльності, контроль та взаємоузгодженість процесу реалізації цілей, управлінську комунікації та процес прийняття і реалізації рішень. Така модель також розкриває взаємовпливи суб'єкт-об'єктного характеру між діяльністю органів державного управління освітою та складниками самої освітньої системи, впливи на взаємодії складників соціокультурного оточення. Будь-яка функція, представлена у цій моделі, реалізується як процес ухвалення управлінських рішень і саме через останні безпосередньо впливає на всі складники освіти. Найбільш важливими аспектами є створення організаційно-функціональних структур управління, мотивація освітніх суб'єктів до досягнення стратегічних цілей, моніторинг процесу реалізації вказаних цілей із відображенням цього процесу в удосконаленні управлінської організації.

Як уже було сказано вище, важливість ефективною моделі стратегічного планування в освіті визначається пріоритетністю завдань інноваційного розвитку галузі та суміщенням цього процесу з адміністративною реформою. Указана модель є синтетичною за своєю природою, оскільки відображає динамічність модернізаційних процесів, взаємопроникність соціальних, освітніх та управлінських інновацій, чесноти програмно-цільового підходу державної стратегії розвитку, а тому поєднує функціональний та структурно-процесний підходи до процесу моделювання. Із суб'єктного боку ідеться також про взаємодію різних суб'єктів управління освітою

та узгодження інтересів і потреб різноманітних освітніх суб'єктів. Зміст процесу стратегічного планування в освіті також входить до складу елементів її моделі, тому остання має орієнтуватися на місію, цілі, завдання державного управління галуззю, визначення проблем освітнього розвитку та способів вирішення, прогнозування та відбір стратегічних варіантів розвитку галузі і форм управління цим розвитком, оцінку та ефективно використання ресурсів освітнього розвитку, моніторинг процесу реалізації освітньої стратегії з відповідними корекціями управлінських впливів.

Зі змістовного боку цільові орієнтири для моделювання стратегічного планування в освіті задаються змістовними аспектами освітніх інновацій. Саме вони визначають і основні напрями інновацій у державній системі управління галуззю. На основі наявних досліджень вітчизняних фахівців [7] виокремлюються такі напрями оптимізації цієї системи, як обґрунтування ефективної та цілісної державної освітньої стратегії і політики, формування дієвих механізмів взаємозв'язку та наступності всіх рівнів вітчизняної освіти; запровадження механізмів самоорганізації та саморозвитку освітніх закладів та організацій, включаючи фінансову автономію; застосування мережних форм організації освітньої системи і радикальні зміни у мережі освіти з запровадженням мережних форм управління; акцентування освіти для задоволення особливих потреб споживачів освітніх послуг із відповідними структурно-функціональними та організаційними інноваціями; реорганізація професійно-технічної освіти з її максимальною інтеграцією з потребами безпосереднього соціального оточення (регіону, територіальної громади); реформування системи вищої освіти з урахуванням потреб ринку праці та можливостей державного замовлення; суттєве оновлення вимог до фахівців та управлінців освітньої системи тощо.

Вагоме значення має відображення у моделі стратегічного планування інновацій, спрямованих на забезпечення якості та конкурентоспроможності вітчизняної освіти. Ідеться про такий інноваційний управлінський інструментарій, як запровадження нових цілей і стандартів освіти

у межах концепції Нової української школи; оптимізація та формування цілісної державної системи оцінювання та моніторингу якості освіти на всіх рівнях; запровадження процедур підтвердження кваліфікації у наявній європейській системі стандартів і відповідної організаційної основи для цього у вигляді незалежних центрів підтвердження кваліфікації; запровадження Національної рамки кваліфікацій; використання рейтингового інструментарію оцінювання якості освіти; подальша інформатизація освіти та формування національного і регіональних освітніх просторів; узгодження освітніх програм та кваліфікаційних вимог із наявними характеристиками, стандартами і вимогами до фахівців із боку виробництва, ринку праці з формуванням механізмів зацікавленості роботодавців у підвищенні якості вітчизняної освіти; практична переорієнтація всього освітнього процесу на рівні системи та кожного освітнього закладу, домінування показників зовнішньої ефективності над внутрішньою; ресурсне, кадрове, ціннісне забезпечення переходу освітньої системи на засади неперервності, освіти протягом життя.

У межах сучасного розуміння засад реформування системи освіти принципове значення має фінансовий вимір стратегічного планування та управління в галузі. Мають бути запроваджені нові принципи та стандарти бюджетного фінансування та ринкової діяльності освітніх закладів, при цьому принцип утримання освітніх закладів має бути замінений принципом формування бюджетів на основі контингенту учнів чи студентів (гроші йдуть за споживачем); максимальне полегшення для освітніх закладів процедур отримання позабюджетних коштів, зокрема унормування процесу «файндрайзингу» та інституту «ендавменту», системи грантового фінансування, надання освітніми закладами платних послуг тощо з набуттям освітніми закладами самостійності у розпорядженні власними ресурсами; формування державного замовлення, виходячи з потреб розвитку народного господарства (регіону, міста) на основі стратегічних та поточних прогнозів потреби у фахівцях різного профілю.

Ці загальні напрями цілепокладання моделювання стратегічного розвитку освіти доцільно конкретизувати на операційному рівні. Водночас потрібно мати на увазі, що модель стратегічного планування в освітній галузі визначається не лише змістом освітніх реформ, а орієнтацією на практичні потреби українського суспільства. Останні є результатом соціально-економічного розвитку і ринкових потреб. Без урахування цього моделювання стратегічного розвитку галузі є безперспективним, «незважаючи на складну систему планових документів розвитку освіти, цілей та завдань її розвитку, результативність виконання планових завдань залишається на доволі низькому рівні» [7, с. 161].

Моделювання стратегічного планування в освіті визначається не лише специфікою об'єкта управління та його соціокультурного середовища (потреб суспільства та ринку), а й безпосередньо процесами, що відбуваються в системі державного управління. Сьогодні здійснюються системні інновації в органах публічної влади, які впливають на напрями та механізми використання ефективних моделей стратегічного планування в освіті. Стратегічне планування поряд із низкою суміжних аспектів діяльності органів державної влади (упровадження системи аудиту та внутрішнього контролю; оптимізація функціональних імперативів центральних та місцевих органів виконавчої влади на основі моніторингово-оціночних процедур; запровадження механізмів відкритості, прозорості, підзвітності у діяльності органів влади; введення в систему державної служби єдиних стандартів управління персоналом) в нормативних документах визначено одним із пріоритетних напрямів становлення моделі публічного управління в Україні [8, с. 41, 59]. Так, стратегічне планування протягом тривалого часу визначено до запровадження вітчизняними державно-управлінськими реформами. Його успішність визначається загальною ефективністю інноваційного менеджменту в системі державної влади. Вітчизняні дослідники цілком справедливо пов'язують цю успішність з запровадженням програмно-цільового управління як ефективного інструменту досягнення

інноваційних цілей державного управління [9], а також методів стратегічного менеджменту як найефективнішого механізму управління державно-управлінськими інноваціями в умовах невизначеності розвитку об'єкта управління та сценарного моделювання його розвитку.

Модель стратегічного планування в освіті має бути чітко пов'язана з процесом здійснення управлінських інновацій, при цьому «ця модель заснована на прийнятті та реалізації ієрархії стратегічних і програмних рішень» [9, с. 139]. Практична конкретизація моделі здійснюється на основі використання ефективного інструментарію ухвалення і реалізації управлінського рішення. Цей аспект моделі стратегічного управління спирається на добре розроблені підходи у межах теорії рішень, стратегічного, державного, інноваційного, програмно-цільового менеджментів. За своєю суттю вплив останніх на моделювання стратегічного планування в освіті схожий, проте основна відмінність формування моделей визначається формами об'єктивізації та презентації управлінського рішення у межах того чи іншого підходу (рішення органу державної влади, стратегія, цільовий проект, програма тощо).

Висновки і пропозиції. Загалом, моделювання стратегічного планування в освіті здійснюється на комплементарній основі з використанням інструментарію управлінських дисциплін та з орієнтацією на цілепокладання освітнянських реформ і управлінських інновацій. Конкретизація такої моделі приваблива для планування інноваційної діяльності системи державного управління освітою в умовах різнорівневих та масштабних управлінських інновацій із високим рівнем невизначеності на засадах забезпечення цілісності в поєднанні методів та механізмів управління, орієнтації на конкретний розвиток об'єкта управління і управлінських ситуацій, сценарного підходу до прогнозування. В умовах відходу в освіті від стратегічного планування на основі поточного (реактивного) менеджменту та екстраполяції прогнозованих змін управлінська наука пропонує інноваційні моделі як основу ухвалення управлінських рішень страте-

гічного характеру. Необхідно визначити можливості застосування потенціалу інноваційних моделей управління у процесі обґрунтування моделі стратегічного управління освітою.

Список використаної літератури:

1. Ищук Т. Зарубежный опыт стратегического планирования в системе высшего образования. Сибирская финансовая школа. 2009. № 3 (74). С. 93–99.
2. Бутівщенко С. Моделювання як засіб підвищення ефективності програмно-цільового управління вищою освітою. Вища освіта України. 2012. № 4. С. 37–43.
3. Лаврищева М. Пути совершенствования стратегического планирования деятельности органов государственного управления. Экономика строительства и городского хозяйства. 2011. Т. 7. № 4. С. 253–260.
4. Бондаренко Е. Стратегия развития муниципальных образований на современном этапе. Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2016. Т. 1. № 1. С. 18–21.
5. Семенская О. стратегическое планирование как механизм управления региональной социально-экономической системой. Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2013. № 3 (35). С. 42–48.
6. Методологія державного управління: Слов.- довід. / уклад.: В. Бакуменко (кер. авт. кол.), С. Бутівщенко, Д. Безносенко, О. Руденко та ін.; за заг. ред. В. Лугового, В. Князева. Київ: Вид-во НАДУ, 2004. 196 с.
7. Загорський В., Бурик З. Стратегічні пріоритети планування розвитку освіти регіону відповідно до вимог ринку праці. Ефективність державного управління. 2014. Вип. 38. С. 153–163.
8. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 р. № 213-р «Про затвердження плану заходів Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 році. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Попов С. Особливості програмно-цільового управління державно-управлінськими нововведеннями системного характеру. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ. Одеса, 2012. Вип. 3 (51). С. 138–142.

Хитко М. М. Системно-модельний підхід к державному стратегічному плануванню в освіті

Стаття присвячена актуальній проблемі дослідження на основі системно-модельного підходу процесу і механізмів державного стратегічного планування в освіті. Здійснено комплексний аналіз проблематики моделювання стратегічного планування в освіті, структурних складових цього процесу, змістових особливостей цілеполагання. Показано зв'язок становлення інноваційних моделей державного управління і використання моделей стратегічного планування в освіті.

Ключевые слова: державне управління, моделювання, система, стратегічне планування, освіта, інновації.

Khitko M. System-model approach to state strategy planning in education

The article is devoted to the actual problem of research on the basis of the system-model approach of the process and mechanisms of state strategic planning in education. The complex analysis of the problems of modeling strategic planning in education, structural components of this process, and the content-specific features of goal-setting are carried out. The relationship between the formation of innovative models of state administration and the use of strategic planning models in education is shown.

Key words: state administration, modeling, system, strategic planning, education, innovations.

УДК 352/354(477)

В. О. Щербакаспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України**BLOCKCHAIN ЯК МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

У статті розглянуто перспективи застосування технологій розподіленого реєстру (Блокчейн) у різних соціально-економічних сферах, пов'язаних із державним і місцевим управлінням. Даний короткий аналіз ситуації з поширенням технології BLOCKCHAIN у світі. Виходячи з інформації відкритих джерел, досліджено потенціал України з точки зору можливості широкого впровадження цієї технології.

Ключові слова: управління, місцеве самоврядування, децентралізація, блокчейн, смарт-контракт.

Постановка проблеми. Розвиток технології Blockchain в умовах електронного управління все ще потребує обговорення в різних аспектах; ця технологія пропонує новий метод надання та управління державними службами, і залишається необхідність встановлювати стандарти, розгортати суцільні системи управління та забезпечувати адекватну безпеку, щоб переконатись, що сервіси та платформа є надійними, авторитетними та сприятливими для довгострокового збереження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основна технологія Bitcoin, блокчейн, нещодавно виникла як руйнівна інновація з широким колом застосувань, потенційно здатна переробити наші взаємодії у бізнесі, політиці та суспільстві у цілому. Попри те, що науковий інтерес до даного питання зростає, всебічний аналіз застосувань блокчейну з політичної та управлінської точки зору суттєво відсутній на сьогодні.

Мета статті – визначення основних сфер застосування блокчейн технологій з акцентом на виявлення можливих ефектів їх використання при наданні державних і муніципальних послуг для вирішення завдань оптимізації та підвищення ефективності державного управління.

Виклад основного матеріалу. Щоб побудувати довіру, уряди прагнуть бути максимально відкритими, прозорими та го-

товими до співпраці, і блокчейн може бути ключовим інструментом. Щоб мінімізувати бюрократію, вони прагнуть оптимізувати взаємодію громадян, фінансові операції та управління контрактами (проектами).

Blockchain пропонує новий підхід до підвищення прозорості та співпраці між урядами, бізнесом та громадянами. Реєструючи активи та запису змін у власності у розподіленій загальній книзі, прагнення до прозорості та право на конфіденційність не повинні суперечити один одному. Важлива інформація може бути широко поширеною, бездоганно породжуючи справжню прозорість.

Зміцнення довіри людей до уряду включають управління економікою, ринковий нагляд, соціальне управління та державну службу. Відкрита влада означає, що інформація, що стосується громадськості, стає доступною для громадян, і окремі особи можуть контролювати роботу уряду. Відкритий уряд, який спирається на незмінну інформацію у блок-схемі, приносить не просто зручність для громадськості. Прозорість дає довіру, і коли люди можуть відстежувати походження будь-якої конкретної інформації, яка впливає на їхнє життя. Таким чином, затверджуючи технологію блокчейнів, уряд може зміцнити їх авторитет і довіру до громадськості, а отже, керувати більш ефективно.

Держсектор є складним і інертним механізмом, залишаючись при цьому централізованою системою. Від розвинено-

сті цієї системи залежить ефективність держуправління як такого, рівномірне покриття державними послугами потреб населення і підприємців. Організаційні структури держапарату часто фрагментовані і майже завжди розрізнені, що робить складним обмін інформацією між департаментами і відомствами.

Що стосується нещодавньої політичної динаміки, то рух до децентралізації можна розглядати як частину більш широкого антиурядового явища, яке поступово виникло у західних демократіях протягом останніх десятиліть, змінюючи відносини між громадянами та центральною владою.

Відповідно до цієї нової тенденції різні групи інтересів у суспільстві менш схильні, ніж раніше, конкурувати один з одним за контроль над державою: швидше вони перестають визнавати свою політичну монополію, підкреслюючи її слабкі показники та невдачі, а також вивчаючи нові можливості для організації діяльності та послуг більш ефективно.

Протягом останніх сорока років для цієї мети були розроблені різні моделі дорадчої демократії та децентралізованого публічного врядування, і у багатьох аспектах керування блокчейн є останнім розвитком цієї тенденції.

Водночас, погляд на державну монополію та пошук менш державних інструментів також проклали шлях до посилення взаємодії державних, приватних та неурядових суб'єктів з метою виконання діяльності громадського інтересу.

В останні десятиліття наслідки глобалізації створили новий тиск на інститути для подальшої децентралізації та більш активної політичної практики. Як результат, контроль та соціальна координація – які завжди були суттєвими ролями держави – стали набагато складнішими та переломленими, ніж у минулому, і зараз вони передбачають обмін владою зі зростаючим числом недержавних акторів, оперативних агентств, зацікавлених сторін у мережі на місцевому та глобальному рівнях.

Якщо це правильно впорядковано, децентралізація державних послуг через блокчейн є можливим і бажаним, оскільки це може збільшити функціональність державного управління.

Усі процеси, описані досі, мають одну з найважливіших проблем: вони вивчають нові форми координації та взаємодії держави та суспільства, значно зміщуючи владу від центральних установ до окремих осіб та/або ринків. Управління, засноване на блокчейні, може розглядатися як остаточний етап цього процесу децентралізації та позбавлення прав інституцій, оскільки:

- проголошує соціальні переваги самоврядування та безпосередню участь громадян у процесі прийняття рішень, подібно до дорадчої демократії (та інших альтернативних моделях управління);

- сприяє підвищенню першості економіки над політикою, дотримуючись логіки приватизації державних послуг, як це закликає Нове державне управління («уряди повинні стати більш схожими на бізнес»; «ринки можуть робити краще, ніж держава»).

За опитуванням учасників одного з останніх Всесвітніх економічних форумів, уже до 2023 року технологія блокчейн буде активно використовуватися у сфері державних послуг провідними світовими державами. Більш того, близько 10% світового ВВП буде створюватися при безпосередньому використанні технології блокчейн. Основні вигоди від впровадження технології очікуються у скороченні операційних витрат (73% опитаних), скорочення часу розрахунків (69% опитаних), скорочення ризиків (57% опитаних), зростанні можливості отримання додаткових доходів (51% опитаних). У результаті держава отримує значне скорочення бюрократичного апарату, практичне усунення паперового документообігу, істотне зниження трансакційних витрат, повний контроль над діяльністю чиновників, ну і найголовніше, створення сприятливого середовища для бізнесу і громадян.

Швидкість, з якою різні державні департаменти країн світу сьогодні починають цікавитися застосуванням блокчейн-технологій, не пропорційна реальному розвитку і рівню практичного впровадження даної технології – що цілком логічно і зрозуміло. Система держуправління повинна бути стійкою, це вкрай статичний, малорухливий механізм, і будь-яке впровадження по-

винно довести свою ефективність. До того ж не всі блокчейн-рішення здатні масштабуватись і відповідати навантаженню.

Одним із важливих переваг блокчейн-платформ є можливість використання механізму смарт-контрактів для автоматизації операцій з даними. Якщо блокчейн-реєстри містять юридично правомочні записи, скажімо, про власність, то механізм передачі цієї власності, а по суті процедуру внесення до реєстру запису про нового власника, можна доручити спеціальній програмі – смарт-контракту. І якщо контракт зберегти у блокчейні, таким чином виключивши можливість його несанкціонованої зміни, і одночасно забезпечити однозначність виконання алгоритму контракту (у будь-який момент часу, на будь-якому вузлі мережі блокчейн), то йому, як і записам у реєстрах, можна привласнити юридичну значущість. При цьому слід звернути увагу на те, що регламентують документи – державні закони та інші нормативні акти – здебільшого описують алгоритми дій з даними реєстрів. Тому є можливість формулювати їх на програмному рівні мовою смарт-контрактів і також помістити у блокчейн, де вони, набувши статусу смарт-законів, будуть виконуватися автоматично.

Виходить, що використання блокчейну може перевести саму ідею урядування на новий рівень. Слід вести мову вже не просто про зручний сервіс надання послуг громадянам і бізнесу, а про принципове реформатування самої діяльності держави.

Найцікавішими (і перспективними) напрямками у блокчейні є все, що знаходиться за межами криптовалюти: охорона здоров'я і медицина, логістика, земельні кадастри, державний і корпоративний документообіг.

На хвилі інтересу урядів як розвинених, так і бідних країн до блокчейн-технології з'явилися і стартапи, вже з самого початку орієнтовані на побудову блокчейн-платформ спеціально для E-government: австрійська Neosapita, Procivis у Швейцарії та Естонії.

Neosapita заявила про створення децентралізованої платформи на основі private fully-permissioned blockchain Stoneblock,

призначеної для вирішення найдорожчої проблеми електронного уряду – створення реєстрів. Так само інформація, що Neosapita веде переговори про впровадження платформи Stoneblock в Афганістані і у Папуа-Новій Гвінеї.

Швейцарський стартап Procivis у співпраці з експертами електронного уряду з Естонії анонсували запуск пілотної версії «app store» для електронного уряду на базі блокчейна. Procivis ставить завдання створити додатки, що реалізують повний спектр послуг для громадян – таких, як цифрова ідентифікація, голосування, подача податкових декларацій, ведення кадастру та ін.

На недавньому форумі у Давосі було заявлено, що Україна знаходиться на 14 місці у світі за розвитком блокчейну. Учасники української конференції за даною тематикою озвучували навіть таку версію: децентралізація з використанням технологій блокчейн відображає одвічно (буквально генетичну) недовіру українців до держави, яка століттями нам нав'язувалася кимось ззовні.

Державне агентство з питань електронного урядування України і американська компанія Bitfury – світовий лідер розвитку blockchain – підписали меморандум про співпрацю. Про це повідомив на своїй сторінці у Facebook прем'єр-міністр України Володимир Гройсман.

За словами прем'єра, документ передбачає залучення передового досвіду американської компанії до створення ефективної екосистеми для розвитку blockchain в Україні. У рамках партнерства компанія надасть широкий спектр рішень на базі блокчейну для сфери державного управління.

Електронні аукціони на Blockchain. 23 березня 2016 року у Києві було підписано Меморандум про розвиток і впровадження системи децентралізованих онлайн-аукціонів у державних галузях. У розробці платформи eAuctoin 3.0 брали участь IDF Reforms Lab, Distributed Lab, Ощадбанк, ПриватБанк, Microsoft, Unitybars. До прозорих торгів підключились шість майданчиків і два банки – Ощадбанк і ПриватБанк. Аукціон дозволяє здавати в оренду державне майно.

Відкрита платформа електронної демократії. E-Vox – ініціатива, спрямована на підвищення прозорості у державному управлінні шляхом використання Blockchain в організації голосувань, референдумів, підписання петицій. Так, команда E-Vox у серпні 2016 року домовилася встановити систему голосування у мерії міста Балта (Одеська область) – депутати змогли голосувати прямо зі своїх смартфонів і планшетів, залишаючи запис у Blockchain. Очікується, що через пару років системою будуть користуватися близько п'яти установ.

Електронний уряд. Концепція порталу електронного уряду на блокчейн – E-Ukraine – була презентована на Blockchain Conference Kiev ще 19 березня 2016 року. Тоді платформа перебувала на стадії написання ТЗ і повинна була стати точкою взаємодії громадян, бізнесу та держави, об'єднавши на одній платформі аукціони, голосування, ведення держреєстрів і інші розподілені сервіси. Сподіваємося, що з підписанням меморандуму Blockchain-індустрія в Україні вийде на новий рівень розвитку.

Висновок. Нові технології завжди привертали багатонаціональні компанії, підприємства та уряди. Це багато у чому пояснюється їх обіцянкою поліпшити поточний спосіб роботи та надання послуг. Проте, застосувавши блокчейн у державних секторах, це не стане легкою метою досягнення децентралізації влади. Розробка технології блокчейнів у державних секторах все ще залишається дискусійною темою, що ця технологія пропонує новий метод надання та управління державними службами, і залишає необхідність встановлювати стандарти, розгортати суцільні системи управління та забезпечувати належну безпеку, щоб переконатись, що послуги та платформа є надійними, ав-

торитетними та сприятливими для довгострокового збереження.

Висновок полягає у тому, що управління, засноване на блокчейні, повинно розглядатися як організаційна теорія зі значними технічними та управлінськими перевагами для ринків, приватних служб, спільнот, державного сектору, хоча це не означає залишатися на рівні політичної теорії.

Список використаної літератури:

1. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/385-2014> (дата звернення: 28.08.2018).
2. Atzori, Marcella, Blockchain Technology and Decentralized Governance: Is the State Still Necessary? (December 1, 2015). URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2709713 (дата звернення: 28.08.2018).
3. Wright, Aaron and De Filippi, Primavera, Decentralized Blockchain Technology and the Rise of Lex Cryptographia (March 10, 2015). URL: <https://ssrn.com/abstract=2580664> (дата звернення: 28.08.2018).
4. Wessel Reijers, Fiachra O'Brolcháin, Paul Haynes, Governance in Blockchain Technologies & Social Contract Theories. URL: <https://ledger.pitt.edu/ojs/index.php/ledger/article/view/62/0> (дата звернення: 28.08.2018).
5. Olnes, Svein & Ubacht, Jolien & Janssen, Marijn, Blockchain in government: Benefits and implications of distributed ledger technology for information sharing. Government Information Quarterly. URL: https://www.researchgate.net/publication/320706476_Blockchain_in_government_Benefits_and_implications_of_distributed_ledger_technology_for_information_sharing (дата звернення: 28.08.2018).

Щербак В. А. Blockchain как механизм управления в условиях децентрализации власти

В статье рассмотрены перспективы применения технологий распределенного реестра (Блокчейн) в различных социально-экономических сферах, связанных с государственным и местным управлением. Дан краткий анализ ситуации с распространением технологии BLOCKCHAIN в мире. Исходя из информации открытых источников, исследован потенциал Украины с точки зрения возможности широкого внедрения этой технологии.

Ключевые слова: управление, местное самоуправление, децентрализация, блокчейн, смарт-контракт.

Shcherbak V. Blockchain as a mechanism of management in the conditions of decentralization of the government

The role of BLOCKCHAIN technology in public administration was examined. Considered are the advantages that this technology gives to traditional forms of serving the population. A brief analysis of the situation with the penetration of BLOCKCHAIN technology in the world is given. Based on the data from open sources, the rate of introduction of technology into the masses was studied, the potential of the Ukraine was evaluated from the point of view of the possibility of widespread introduction of this technology.

Key words: management, local self-government, decentralization, blockade, smart contract.

С. В. Якименко

аспірант кафедри менеджменту організацій
Дніпровського державного аграрно-економічного університету

ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються практичні аспекти інноваційної трансформації системи державного управління в Україні, найбільш актуальні в умовах наявності концептуальних засад адміністративного реформування. Здійснено обґрунтування адміністративної реформи як системного механізму становлення інноваційної моделі державного управління. Виокремлено основні проблеми його інноваційного розвитку у контексті взаємозв'язку з соціальною модернізацією українського суспільства.

Ключові слова: державне управління, управлінські інновації, механізми управління, адміністративна реформа, модель.

Постановка проблеми. Зараз інноваційний розвиток системи державного управління можливий лише як становлення нової моделі державного управління, здатної постійно змінюватися і генерувати інновації в об'єкті управління. Тому мова йде не про окремі інновації чи інноваційні проекти в органах державної влади, а про більш-менш узгоджені та синхронізовані зміни усіх її структурних компонентів, особливо тих, що мають системоутворюючий характер стосовно інноваційних процесів, тобто пов'язані з практичною інноваційно-трансформуючою діяльністю системного характеру. У зв'язку з цим найбільш «актуальним напрямком удосконалення державного управління є впровадження у його практику сучасних методів і технологій інноваційної діяльності» [1, с. 91]. Не менше значення мають і інституційні інновації, оскільки саме вони мають забезпечити трансформацію соціальних інститутів відповідно до нових вимог інноваційного розвитку країни та становлення нових, більш адекватних динамічному розвитку механізмів взаємодії управлінських структур різного рівня і загалом у системі суб'єкт-об'єктних відносин управлінської системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми ефективного використання потенціалу інновацій у держав-

ному управлінні активно досліджують Л. Антонюк, П. Бубенко, А. Гальчинський, Н. Круглова, Ю. Морозов, С. Покропивний, М. Портер, В. Семиноженко, В. Соловйов, Е. Уткін, Р. Фатхутдінов, Р. Фостер, К. Фрімен, Й. Шумпетер, В. Яковенко та інші фахівці. У своїх працях вони розглядають питання створення та реалізації інновацій, формування інфраструктури та створення правової бази інноваційних процесів у державному управлінні у контексті управління інноваційним розвитком суспільства та його окремих сфер. Разом з тим проблема інструментарію, механізмів формування інноваційної моделі державного управління залишається на периферії наукових досліджень.

Мета статті – визначення характеру та проблемних аспектів становлення механізмів інноваційного розвитку вітчизняного державного управління.

Виклад основного матеріалу. Основна проблема практичного впровадження механізму інноваційного розвитку вітчизняного державного управління полягає у тому, що наявні організаційні структури є бюрократизованими, вони мало пристосовані до змін і конституювання інноваційного типу діяльності, а тому самі по собі інновацій не продукують ні у собі, ні в об'єкті управління. Джерелами інновацій можуть бути тільки цілеспрямовані дії з певного центру інноваційного розвитку у системі державного управлін-

ня, що використовує певний інструментарій впливу, пов'язаний зі стратегічним плануванням системних інновацій.

Отже, можна констатувати, що для здійснення інноваційної трансформації вітчизняної системи державного управління необхідні: Концепція становлення інноваційної моделі державного управління, що обґрунтовує перехід до засад публічного управління; Доктрина реформування системи державного управління, в якій мають бути сформульовані стратегічні цілі інноваційних перетворень і основні ресурси і механізми їх здійснення; Стратегічна програма модернізації системи вітчизняного державного управління стосовно інституційної та функціональної трансформації системи державної влади; проект створення системи державного управління інноваційною діяльністю, включаючи програму упровадження управлінських інновацій, що синхронізувала б модернізацію суспільства та сфери державного управління; проект інфраструктурного забезпечення соціальних та управлінських інновацій на тих же комплементарних засадах; державна програма нормативно-правового супроводу інноваційних процесів у суспільстві та органах державної влади з її відповідним інституційно-організаційним та процесуальним забезпеченням; державна програма формування фінансових механізмів підтримки інноваційних проектів.

Ми згодні з дослідниками, які вважають метою інноваційної перебудови системи органів влади не просто галузеву ефективність, оптимізацію процесу прийняття і реалізації управлінських рішень, а «реалізацію основних функцій інноваційного державного управління», до яких слід віднести насамперед наукове прогнозування інновацій, використання наукових досягнень для розвитку економіки, ініціювання та підтримку інноваційної діяльності у суспільстві з боку органів державної влади [2, с. 9].

Що стосується практичної форми, то вже традиційно у нас у країні управлінські інновації розглядаються у межах процесу здійснення адміністративної реформи, результатом якої саме і має бути становлення інноваційної моделі державного

управління. Під назвою адміністративної реформи насправді розуміється досить складний комплекс інноваційних процесів інституційного, управлінсько-культурного, комунікаційного тощо характеру, що поєднані у межах застосування системно-модельного підходу до здійснення державно-управлінських інновацій. Дана реформа описує модель всеохоплюючих трансформацій вітчизняного державного управління у напрямі формування засад публічного управління, тобто з орієнтацію на передові світові зразки організації діяльності органів державної влади. Цілепокладання у межах адміністративної реформи має інноваційний характер і обґрунтовує цільові орієнтири державно-управлінських інновацій стратегічного характеру, як то: становлення сучасної клієнталістської моделі надання якісних управлінських послуг; радикальне звуження прямого управління органами державної влади діяльності економічних суб'єктів та інститутів громадянського суспільства загалом; перехід на показники зовнішньої ефективності виконавчої влади на всіх рівнях тощо.

Визначені цілі, хоча і є далеко не однозначними та вичерпними, є достатніми для характеристики адміністративної реформи як інноваційного процесу, вони у цілому виконали завдання сформулювати стратегічні напрями та ресурси інноваційних змін вітчизняної системи державного управління, прояснити можливості і потенціал цієї системи сформувати інноваційну модель, яка є адекватною вимогам українського соціуму у процесі його модернізації. Інновації на рівні технологій і механізмів державного управління забезпечують ресурси досягнення вказаних цілей і відповідно соціальних результатів у напрямі становлення моделі публічного управління з якісним зростанням ролі громадянських інститутів та активізації каналів їх впливу на трансформацію органів державної влади.

Таким чином, адміністративну реформу можна у цілому вважати інструментом формування інноваційної моделі державного управління, оскільки вона орієнтує, з одного боку, на якісні і комплексні зміни у системі державної влади, а з другого

боку – на формування нових взаємовідносин між державою та суспільством, громадянами. Відповідно вітчизняні дослідники визначають її як «багатовимірне явище, яке з'єднує системні інновації, комплексні трансформаційні інновації та радикальні інновації, які змінюють саму природу державного управління» [3, с. 155]. У межах реалізації адміністративної реформи в Україні здійснюється практичний інноваційний процес зміни моделі державного управління. Характеристики цього процесу дають підстави вважати його механізмом становлення інноваційної моделі публічного управління за процесуальними ознаками. До останніх слід віднести наступне: управлінські інновації мають постійний, комплексний та взаємообумовлений характер і відповідно орієнтовані на зміну якості управлінської системи; концептуальна основа практичного процесу реформування сформована на основі засад інноватики та принципів стратегічного планування інноваційних змін; результат адміністративної реформи формулюється як радикальна модельна зміна системи державного управління, що характеризується як об'єкт інноваційних трансформацій; механізми здійснення адміністративної реформи за своїми характеристиками є механізмами здійснення інноваційного процесу, оскільки включають його традиційні складові у вигляді цілей і ресурсів інновацій, суб'єкт-об'єктної взаємодії, наявності інструментарію здійснення і вимірних показників досягнення успіху; реформування розглядається як неперервний процес трансформацій управлінської системи з поєднанням груп інноваційних змін різного циклу і формуванням механізмів неперервного самооновлення управлінської системи.

Основні цільові орієнтири державно-управлінських інноваційних змін мають модельний характер, тобто вони задають основні параметри нової моделі, такі як перехід до засад управління за результати; упровадження клієнталістської моделі, стандартів державних послуг, адміністративних регламентів; становлення нової системи оцінки ефективності управлінської діяльності на основі автоматизованої інтегрованої системи моніторингу

наслідків роботи органів виконавчої влади у контексті взаємозв'язку соціальних та управлінських результатів; організаційно-інституційне оформлення процедур надання державних послуг; упровадження електронного урядування; формування антикорупційних механізмів у системі державної влади на основі принципів публічного управління; формування відкритого та прозорого державного управління з суттєвим розширенням сфери публічного управління та ролі громадянських інститутів; інформатизація діяльності органів державної влади у процесі становлення мережно-просторових моделей управлінської діяльності; чіткий взаємозв'язок між цілями та ресурсним забезпеченням інноваційних змін з акцентуванням організаційного та кадрового супроводу процесу реформування, становлення інноваційної управлінської культури організаційного та персонального характеру [4].

Адміністративна реформа виступає як інноваційний механізм розвитку вітчизняного державного управління, орієнтуючи на кінцевий результат у вигляді нової системи публічного управління з новою якістю соціальної ефективності, а не внутрішньої ефективності внаслідок скорочення витрат, а також регламентуючи структуру інноваційного процесу. Остання чітко відповідає усталеним уявленням у межах теорії інноватики і включає установчий етап реформ з виробленням стратегії інноваційних змін та їх забезпеченням ресурсами; процесуально-інституційний з упровадженням поєднаних взаємозв'язаними цілями комплексних і різнорівневих інновацій, що переводять у нову модельну якість базові складові системи державної влади; системний з переведенням на рівень нової системної організації усіх нововведень у вітчизняному державному управлінні.

Механізми становлення нової моделі державного управління, визначені адміністративною реформою, мають і чітке змістовне наповнення, виходячи з досвіду подібних процесів в інших країнах. Зокрема, акцентується упровадження на національному підґрунті таких інноваційних моделей управлінської діяльності як система державного менеджменту, що має трансформувати бюрократичну модель

публічного адміністрування у менеджуральну модель публічного управління; модель «New public management» із використанням сучасних європейських засад поєднання клієнталізму та державного лідерства; моделі менеджменту персоналу у контексті засад концепції людського капіталу; принципів децентралізації як основи взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування тощо.

Значення адміністративної реформи як механізму становлення інноваційної системи вітчизняного державного управління визначається у цілому її роллю як процесу, що визначає характер майбутнього цієї системи та принципи і інструментарій управління її інноваційними змінами у контексті процесу соціальної модернізації. Незавершеність, незбалансованість, утопічність (відірваність від реальних можливостей) процесу реформування збільшує розрив між реальними можливостями системи державної влади щодо впровадження інновацій та все більшими потребами суспільства у цій царині і відповідно конфліктний потенціал взаємодії держави та громадянського суспільства.

Власне нова модель державного управління являє собою і нову модель управління суспільством, і механізм формування нової моделі розвитку суспільства. Якщо говорити про нашу країну, то мова йде про заміну адміністративно-нормативної моделі моделлю державного управління на основі зовнішніх (соціальних) результатів. Отже, і адміністративна реформа орієнтує на комплекс управлінських інновацій інструментального характеру, які забезпечують соціальну ефективність на основі переорієнтації діяльності органів державної влади з урахування ресурсів на оцінку соціальних результатів [5, с. 38]. При цьому дослідники вказують, що вказана ефективність має носити не тільки якісний, а й вимірний характер, тобто має бути засвідчена відповідними показниками, що демонструють збалансованість державних послуг, їх оптимальність, доступність, технологічну довершеність, відповідність стандартам тощо [6, с. 404].

Вирішення вказаної проблеми бачиться на шляху впровадження у діяльність органів державної влади технологій оцінки за

результатами, які практикуються у корпоративно-приватному секторі. За кордоном, насамперед у США, цей процес адаптації бізнес-технологій до потреб державного управління здійснюється з 1960-х років. У розвинених європейських країнах теж сформувалися інноваційні форми організації процесу надання державних послуг на основі адаптованих із приватного сектора засад договірної обслуговування. Відповідно на цій основі визначається результативність діяльності органів державної влади як соціальний ефект від послуг та ефективність на основі визначення співвідношення отриманих результатів при певних ресурсних затратах [7]. На нашу думку, в основі формування інноваційних механізмів державного управління введення саме таких технологій дозволяє сформулювати реальні передумови переходу на нову модель управлінської діяльності.

Безумовно, впровадження даних та інших нововведень вимагає цілеспрямованої діяльності не тільки стосовно їх планування, а й у контексті наявних перепон цьому процесу. Невіддільним елементом здійснення інноваційних проектів у сфері державного управління є подолання опору. Наявні як об'єктивні перепони на шляху реформування, пов'язані з бюрократизацією органів державної влади, відсутністю гнучкості та механізмів належного контролю, недосконалістю правового забезпечення, нововведень, корупцією тощо, так і суб'єктивні, викликані наявною управлінською культурою, мотивацією, формами комунікації, кадрової стратегії. Практика показує, що самі по собі всі ці перепони не зникають у процесі здійснення маргінальних реформ чи навіть системних змін, але не підкріпленою цілеспрямованою інноваційною політикою. Більше того, несистемне здійснення управлінських інновацій загострює проблеми реформування державної влади і відповідно суперечності у розвитку об'єкта державного управління – українського суспільства. Результатом такого загострення є посилення кризи і вимоги ще більш радикальних форм адміністративного реформування з ще більшим опором нововведенням з боку бюрократичного апарату.

У науковій літературі характеризують різні аспекти організаційно-системного опору здійсненню адміністративного реформування, що дає підстави виділити основні з них. Найбільшу загрозу на сьогодні представляють бюрократизація виконавчої влади та корупція на всіх її щаблях. І соціальні, і управлінські нововведення тонуть у болоті бюрократичних процедур та корупційних схем. В умовах корупції взагалі будь-які нововведення трансформуються просто у нові системи поборів та схеми розкрадання державних фінансів і ресурсів. Тому «до моменту вступу у силу, позитивний ефект від інновацій часто стає неадекватним по відношенню до поточної ситуації і його ефект зводиться до нуля» [8, с. 242].

На загальносистемному рівні основна проблема виявляється у радикальному ослабленні державних інститутів в Україні загалом. Це пов'язано не лише із зовнішніми чинниками, а головним чином через процеси відчуження держави від своїх громадян, засилля приватних інтересів у діяльності її органів, відсутність реальних процесів становлення ефективно демократичної влади. Не останню роль відіграє і практика державного управління, яка здійснюється в умовах браку державної ідеології, послідовності у здійсненні державної політики та реальних управлінських інновацій у вигляді синхронізованих проектів адміністративного реформування.

Величезне негативне значення має система ієрархічної концентрації і централізації владно-управлінських функцій. При цьому сьогодні вже потрібно говорити не лише про спадок тоталітарного минулого, а й про новітні вітчизняні традиції концентрації владних повноважень у центрі на шкоду розвитку механізмів самоуправління та самоорганізації. Децентрація і децентралізація у зв'язку з цим мають розглядатися як пріоритетний шлях до структурно-функціональної перебудови всієї системи державного управління та місцевого самоврядування. У першому випадку мова йде про передачу значної частини управлінських функцій призначеним на місця урядовцям чи сформованим структурам, а та-

кож дроблення влади на тому чи іншому рівні. У другому випадку основні управлінські рішення передаються на нижчий рівень, при цьому регіональні та місцевого населення. Вважається, що внаслідок цього суттєво зростає ефективність демократичних процедур, для яких рівень регіонів та територіальних громад є набагато сприятливіший, а також забезпечується основа ефективного управління за результатами.

Слід також вказати на корпоративну обмеженість у межах відомчих інтересів системи виконавчої влади. Вона по суті стала інструментом просування та захисту інтересів чиновництва, демонструючи тотальну неефективність як механізм управління державними інтересами, власністю та проектами. Центральні органи управління перетворилися у професійні вертикально інтегровані корпорації, які захищають виключно власні інтереси та інтереси своїх клієнтів зі сфери бізнесу, при цьому державні інтереси відходять на задній план. Відповідно вони мають пряму зацікавленість у торпедуванні будь-яких змін, що підпорядковують відомчі та приватні інтереси загальнодержавним. При цьому ця система дуже важко піддається реформуванню, оскільки відсутні механізми як її кадрового оновлення, так і системних структурно-функціональних змін, при цьому гарантами ефективного опору нововведенням є і наявна система наглядових та правоохоронних органів.

На інструментальному рівні найбільшу загрозу являє відсутність науково обґрунтованого та практично орієнтованого стратегічного планування розвитку системи державного управління. Всі розуміють невідповідність наявної моделі системи державної влади потребам інноваційного та демократичного розвитку країни в інтересах громадян. Проте послідовної стратегії інноваційних змін державних інститутів немає, а з цим пов'язана і відсутність цілеспрямованої трансформації соціальних інститутів.

Нарешті, слід сказати і про кадровий потенціал управлінських інновацій. Відсутність цілеспрямованих реформ в управлінні і у суспільстві приводить до дегра-

дації людського капіталу країни загалом та особистісного потенціалу державних службовців зокрема. Високопрофесійні та етичні управлінські кадри є сьогодні величезним дефіцитом, причому не лише у системі державної влади, а й у приватному секторі. За статистикою «індексів державного управління» Світового банку якість управління в Україні є однією з найнижчих в Європі.

За таких умов на сьогодні просто планування управлінських інновацій вже недостатньо, необхідно поєднувати інноваційні реформи з механізмами їх адаптації до реальних умов. Адаптивне управління як основа адаптації процедур адміністративного реформування стає невіддільною складовою формування нової моделі державного управління. Воно дає змогу поєднати заплановані зміни у структурі та функціях органів державної влади з прогнозами тенденцій розвитку суспільства та наявними ресурсами здійснення інновацій і подолання перепон на шляху цього процесу. Відтак у процесі реформ формується гнучка, збалансована, відкрита, здатна до динамічного розвитку і виконання різноманітних функцій система державного управління, адекватна завданням управління процесом модернізації українського суспільства. Отже, подолання опору реформам здійснюється як попередження неузгодженості розвитку вітчизняної системи державного управління з інноваційними змінами суспільства.

Висновки і пропозиції. Таким чином, саме перехід до інноваційної моделі державного управління забезпечує практичне реформування системи державної влади і відповідно її адаптацію до вимог модернізації українського суспільства і його соціально-економічної сфери. Ефективним механізмом такої інноваційної трансформації має стати адміністра-

тивна реформа, однак лише у випадку наповнення її конкретним інструментально-технологічним змістом. Реальність управлінського реформування визначається врахуванням ресурсів та ризиків з виходом на розуміння системних проблем. Відповідно у центрі подальших досліджень має стати проблематика ресурсів, потенціалу та загроз, які виникають у процесі інноваційних змін системи вітчизняного державного управління.

Список використаної літератури:

1. Перов С. В. Инновации в государственном управлении. Актуальные проблемы российского права. 2008. № 3. С. 91-96.
2. Стригун В. О. Організаційне забезпечення переходу до інноваційного державного управління науково-технічною діяльністю: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Академія муніципального управління. К., 2009. 20 с.
3. Хачатурян Х. В. Інновації в державному управлінні. Національна академія держ. управління при Президентові України. К.: Вид-во НАДУ, 2005. 251 с.
4. Орлов О. В. Методологія становлення і розвитку інноваційної теорії державного управління: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Х., 2013. 37 с.
5. Кожухова Н. В., Полежаев К. А. Инновационные методы управления персоналом государственной и муниципальной службы. Национальная Ассоциация Ученых. 2016. № 5-2 (21). С. 38-40.
6. Граждан В. Д. Государственная гражданская служба. М.: ЮРКНИГА, 2012. 480 с.
7. Зарубежный опыт организации государственной службы. URL: <http://grp.nashaucheba.ru/docs/index-36129.html>. Дата обращения: 17 января 2018 г.
8. Мустафина Н. И., Корнеева К. А. Инновации в государственном управлении. Понятие и актуальные проблемы. Интеллектуальный потенциал XXI века: ступени познания. 2010. № 3. С. 241-244.

Якименко С. В. Проблемы становления механизмов инновационного развития государственного управления в Украине

В статье рассматриваются практические аспекты инновационной трансформации системы государственного управления в Украине, наиболее актуальные в условиях наличия концептуальных основ административного реформирования. Осуществлено обоснование административной реформы как системного механизма становления инновационной модели государственного управления. Выделены основные проблемы его инновационного развития в контексте взаимосвязи с социальной модернизацией украинского общества.

Ключевые слова: государственное управление, управленческие инновации, механизмы управления, административная реформа, модель.

Yakimenko S. Problems of mechanisms of innovative development of public administration becoming in Ukraine

The article deals with the practical aspects of the innovative transformation of the public administration system in Ukraine, which are most relevant in the presence of the conceptual foundations of administrative reform. The substantiation of administrative reform as a system mechanism for the formation of an innovative model of public administration has been substantiated. The main problems of its innovation development are outlined in the context of the relationship with the social modernization of Ukrainian society.

Key words: public administration, managerial innovations, management mechanisms, administrative reform, model.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 321.01

О. А. Бучинськийаспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

СВІТОВИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ В РЕГІОНІ

Створення сприятливого інвестиційного клімату в Україні є актуальним для поточного етапу соціально-економічного розвитку. Зарубіжний досвід формування інвестиційної політики регіону показує, що успішне здійснення регіональних інвестиційних проектів і програм сприяє економічному відродженню територій, реконструюванню й модернізації історичних центрів, де держава, впливаючи на інвестиційний клімат через організаційно-правові, ресурсні фінансово-економічні механізми тощо визначає правила ринку капіталовкладень для різних видів підприємництва.

Ключові слова: інвестиційний клімат, інвестиційний процес, державне управління, державне регулювання, регіональний розвиток.

Постановка проблеми. В умовах становлення і розвитку в Україні ринкових відносин особливу значущість набуває дослідження проблем інвестиційної діяльності на регіональному рівні, забезпечення переходу до більш якісного, інвестиційного типу зростання, в основі якого лежать масштабні інвестиції. У найближчій перспективі роль інвестицій різко зростатиме, оскільки вони є основою стабільного й стійкого економічного розвитку, який дозволить скоротити розрив в основних макроекономічних показниках між Україною і розвиненими країнами, створить передумови для гідного входження в Європейський Союз. Якість життя населення та інші найважливіші характеристики розвитку сучасного суспільства теж залежать від темпів економічного зростання країни, тобто від залучення інвестицій. Звідси випливає, що управління інвестиційним процесом, забезпечення їхньої повної віддачі є одним з першочергових завдань як

центральної, так і регіональних органів влади [1, с. 121]. Це підтверджує актуальність досліджуваної теми в публічному управлінні та адмініструванні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Інвестиційну привабливість регіонів та інноваційну політику держави розглядали у своїх працях А. Асаул, О. Крайник, М. Крупка, А. Ландарь, В. Папп. Окремим аспектам державного регулювання інноваційного розвитку присвячені праці таких зарубіжних та українських учених, як: Г. Атаманчук, Л. Безчасний, Р. Блейк, В. Бодров, А. Гальчинський, В. Геєць, Г. Гольдштейн, В. Гриньов, С. Ілляшенко, М. Латинін, Т. Лозинська, А. Мельник, М. Туган-Барановський, Л. Тулуш, Й. Шумпетер, Н. Фонштейн та ін. Важливий аналітичний та емпіричний матеріал щодо формування й реалізації механізмів державного регулювання інвестиційно-інноваційної діяльності містять праці таких учених, як: Ю. Бажал, С. Біла, І. Бланк, В. Воротін, М. Гаман, В. Герасимчук, А. Дегтяр, С. Захаров, О. Іваниць-

ка, В. Ізюмська, О. Кіктенко, Т. Майоров, В. Маліков, В. Мартиненко, А. Мерзляк, О. Мордвінов, В. Огаренко, А. Пересада, В. Пілюшенко та ін.

Незважаючи на важливість і цінність наукових праць зазначених вище авторів, нові реалії сьогодення потребують подальших розвідок у сфері державного регулювання інвестиційною діяльністю в регіонах України.

Мета статті – узагальнення світового досвіду формування системи державного управління інвестиційними процесами в регіоні в наукових доробках вітчизняних і зарубіжних науковців задля його адаптації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Зарубіжний досвід формування інвестиційної політики регіону свідчить про те, що успіх регіональних інвестиційних програм і проєктів пов'язаний зі знаходженням гнучкого співвідношення участі в них приватних змішаних (приватно-державних) і громадських організацій. Багато в чому успіху сприяє система так званого координаційного управління, що передбачає погодженість дій всіх учасників інвестиційної діяльності в регіоні.

Так, зарубіжна практика формування державної інвестиційної політики на рівні регіону свідчить, що до функцій держави (відповідних урядових організацій) входить сприяння координації управління регіональною програмою і створення ефективного механізму її реалізації. Це включає:

- забезпечення правового регулювання, оформлення договірних відносин з муніципальними або регіональними організаціями по делегуванню їм відповідальності, в тому числі в області зонального планування;

- створення умов для об'єднання фінансових і матеріальних ресурсів, установлення пріоритетів податкового регулювання (пільгове кредитування тощо);

- визначення форм відповідальності місцевих органів за реалізацію заходів у рамках інвестиційної політики й можливі негативні наслідки (порушення екологічного середовища, зонального земельного планування тощо);

- забезпечення зв'язку з громадськістю через засоби масової інформації для ши-

рокої демонстрації реалізованої інвестиційної політики в регіоні з метою залучення громадських організацій і населення до участі в ухваленні рішення про доцільність і напрямки її подальшого розвитку [2, с. 48].

За кордоном інвестиційна політика регіону є чинником стабілізації економіки, де кількість і глибина економічних і соціальних проблем, що вимагають свого вирішення, настільки велика, що єдиним можливим шляхом досягнення поставлених реформами цілей є поступовий і систематичний рух на шляху побудови нового інвестиційного механізму в умовах розвитку ринкових відносин.

Інвестиція, будучи одним з головних інструментів державної економічної політики, концентрує в собі її основні проблеми. Ключовим фактором, що визначає підходи до формування інвестиційної політики в регіонах у закордонній практиці, є гострий дефіцит фінансових ресурсів держави. Причина його закладена в падінні виробництва, що не припиняється. Позначається також нерозв'язаність питань державного устрою та взаємодії державної і місцевої влади, неврегульованість відносин різних галузей влади в країні, що руйнує інвестиційну систему держави. Тому в закордонних економіках ціль розвитку інвестиційної політики регіону – це, насамперед, за допомогою різних пільг привернути увагу великих корпорацій та інших приватних підприємців до даної території.

Основний принцип сучасної державної інвестиційної політики – забезпечити існування глобально конкурентоздатної, інноваційної та ефективної державної інвестиційної політики в Європі. З цього приводу заслуговує на уваги досвід Франції, в справі підвищення конкурентоспроможності її регіонів.

Розвиток промислової політики Франції та її регіонів започатковано наприкінці 40-х років, коли урядом було прийнято рішення щодо децентралізації промислових підприємств із регіону Парижу. Так, на тлі скорочення загальної чисельності населення країни населення столиці в період з 1880 р. по 1936 р. зросло втричі. Причому рівень зайнятості в паризькому

регіоні зріс на 45%, тоді як на решті території – тільки на 3%. Серед причин такої адміністративної централізації був недостатній рівень транспортного сполучення між провінціями Франції, оскільки основні шляхи сполучення на той час були побудовані лише в напрямку столиця–провінція–столиця, що призвело до концентрації владних, культурних, фінансових установ і організацій та промислових підприємств саме в Парижі.

Протягом 50-х років уряд країни здійснив ряд заходів щодо поліпшення ситуації. Політика законодавчих органів влади зосереджувалася на переміщенні промислових підприємств зі столиці до провінції, яке стимулювалося за допомогою різноманітних податкових пільг та субсидій, а також створення нових і розширення діючих підприємств у паризькому регіоні.

Суттєво ситуація змінилася на початку 60-х років, коли були розпочати реформи адміністративно-територіального устрою. Територія Франції була поділена на 20 програмних департаментів, які виконували функції координації регіональних економічних програм. А потім, у 1963 році, було створено національне Агентство з питань координації та планування регіонального розвитку.

В умовах жорсткої іноземної конкуренції, в середині 70-х рр. ХХ ст. на французькому ринку було ухвалено рішення підвищити конкурентоспроможність вітчизняної промисловості шляхом створення в кожній галузі одного-двох «національних чемпіонів» (найбільших підприємств). Їх створення відбувалося в межах державних «галузевих планів» шляхом злиття фірм [3, с. 380–385].

У 80-х роках політика в області конкурентоспроможності була націлена на створення так званих «вільних ніш», передбачалося, що «національні чемпіони» повинні захопити вільні ніші товарних ринків, у тому числі світові на основі високого рівня технологічних переваг, що забезпечує високу конкурентоспроможність.

Франція відома своїми традиціями у сфері планування територіального розвитку. Протягом 1947–2006 рр. було розроблено 12 Національних Планів, до яких уведено і регіональний розділ. Так, п'ятим

Національним Планом (1966–1970 рр.) передбачено підтримку сільського господарського та слабких галузей промисловості.

Сьогодні серед інструментів інвестиційної політики Франції використовується державне стимулювання науково-дослідних та конструкторських робіт для потреб промисловості, вони вийшли зараз на перше місце за ступенем стратегічної важливості, оскільки французька інвестиційна політика орієнтована на забезпечення глобальної конкурентоспроможності промисловості на основі розвитку інноваційного потенціалу нації, що заслуговує особливої поваги та аналізу.

Поряд з реалізацією регіональної політики окремо кожної країни – члену Євросоюзу на національному рівні, в Європі з середини 70-х років з метою допомоги найбільш відсталим (депресивним) регіонам розпочався процес формування та реалізації регіональної політики саме Європейського Співтовариства.

Підписання Маастрихтської Угоди надало потужного поштовху проведенню нової наднаціональної політики з регулювання регіонального розвитку в межах ЄС. Одночасно активізується діяльність місцевих органів влади, спрямована на реалізацію специфічних цілей розвитку місцевих співтовариств. Прикладом цього може бути прийняття Євросоюзом у 1990 р. Європейської Хартії про місцеве самоврядування. Цей етап розвитку регіональної політики відбувався на тлі нової економічної кризи, що охопила країни Заходу після 1974 р. [4, с. 72].

З прийняттям у 1986 р. Єдиного Європейського Акта в Договорі про ЄС з'явився спеціальний розділ, який об'єднав різні інструменти економічної політики, спрямовані на зближення рівнів розвитку країн членів під загальною назвою «Економічне і соціальне об'єднання» (Статті 130а–130с), які визначають зміст та цілі регіональної політики ЄС. Так, у Статті 130а зазначено: «З метою гармонійного розвитку загалом, Співтовариство продовжує розширювати діяльність, спрямовану на посилення свого економічного та соціального єднання. Зокрема, Співтовариство намагається скоротити диспропорції між різними регіонами та ліквідувати відста-

лість регіонів, які знаходяться в несприятливих умовах. Відповідно до Статті 130с визначається завдання для Європейського Фонду Регіонального Розвитку: «внести вклад в усунення значних регіональних диспропорцій у Співтоваристві шляхом участі в розвитку та структурній перебудові регіонів, що відстають у розвитку, а також у конверсії індустріальних регіонів, які знаходяться у занепаді» [5, с. 63].

До групи країн з яскраво вираженою моделлю соціальної ринкової економіки, де державна підтримка бізнесу адміністративними й економічними методами завжди була активною, відноситься Німеччина.

Німецька модель регулювання економічного і промислового розвитку включає п'ять рівнів: галузевий, технологічний, макроекономічний, регіональний і міждержавний, що пов'язане з формуванням державної політики в Європейському Союзі в цілому. Для сучасної моделі інвестиційної політики Німеччини характерне те, що вона грає ключову роль у процесі структурного пристосування і модернізації національної промисловості до умов глобалізації світового господарства. Проте її дія носить не стільки активний, «розвиваючий», скільки непрямий, «дозвільний» характер через підтримку інститутів і політики, що робить вплив на промисловість загалом. Хоча в Німеччині є цілий ряд інвестицій, і створений широкий інструментарій промислової політики, але селективна допомога галузям і фірмам є виключенням, а не повсякденною практикою. Ключову роль у зміцненні конкурентоспроможності німецької промисловості відіграють такі напрями державних дій: дія на канали кредитування пріоритетних промислових галузей (особливо активно використовуються для структурної перебудови промисловості в нових німецьких землях); активна підтримка науково-дослідних та конструкторських работ та інновацій в промисловості [6, с. 13–16].

Більшість регіональних проблем у Великобританії виникла на 15–20 років раніше, ніж в інших країнах. На перше місце ставиться індустріальний розвиток, а основним підходом було широкомасштабне знесення старого і будівництво нового. Основними напрямами, що забезпечують

підвищення інвестиційної привабливості та конкурентоспроможності підприємств у Великобританії, є стимулювання відкритої конкуренції на внутрішньому ринку, нейтральна податкова реформа, відміна валютного контролю, лібералізація зовнішньої торгівлі.

Соціальне навантаження регіональна інвестиційна політика вперше отримала в урядовому документі «Промисловий розвиток регіонів» (1983 р.). Вважалося, що економічна доцільність проведення регіональної політики може бути обґрунтована, але вона не є очевидною. Подальше продовження розроблення й реалізації регіональної політики є, скоріше, соціальним питанням, що має на меті на довгостроковій основі скоротити дисбаланс між регіонами відносно зайнятості населення. Але з часом соціальне значення регіональної політики багато в чому було втрачено, і згодом усе більша увага почала приділятися залученню інвестицій та підвищенню конкурентоспроможності регіонів.

Мета сучасної інвестиційної політики Великобританії направлена на підвищення конкурентоспроможності й розвиток науково-технічного потенціалу заради досягнення стійких темпів зростання економіки і продуктивності праці. Децентралізується і змінюється механізм управління господарством. Для цього скасований контроль над заробітною платою, спрощені процедури регулювання цінами і дивідендами, істотно лібералізувався ринок праці, ліквідовані сертифікати на промислове будівництво, зросла роль органів місцевої влади.

Політика дерегулювання охопила валютну і банківсько-кредитну сфери. Проте дерегулювання не означає відмови уряду від контролю над ринками (діють жорсткі закони, які регулюють багато аспектів приватного підприємництва, в першу чергу, в області недопущення надмірної концентрації економічної влади в окремих компаніях). Стимулювання конкуренції – це мета такого регулювання. В області лібералізації зовнішньоекономічної діяльності та глобалізації світової економіки Великобританія стала лідером. Роль держави в цій сфері тепер зводиться до контролю за якістю, надання інформаційно-консультативних послуг експортерам,

їх заохочення, особливо за успіхи в збуті наукоємної продукції.

Сьогодні іноземні інвестиції розглядаються як важливе джерело створення додаткових робочих місць, виробничого і управлінського досвіду, засіб отримання нових технологій. Тому на них розповсюджується існуючий національний режим. Наслідком такої політики стало згортання конкурентоспроможних виробництв і на цій основі – загальне відносне скорочення оброблювальної промисловості і при цьому зміцнення міжнародних позицій окремих конкурентоздатних видів промислової діяльності [7, с. 65].

Серед індустріально розвинених країн особливе місце займає Швеція, в якій державне регулювання промислово-економічного і науково-технічного розвитку здійснюється в соціальній і виробничій інфраструктурі країни, яку часто називають «шведською моделлю».

Державна власність Швеції реалізується у двох формах. Перша – придбання за рахунок бюджету контрольного пакету акцій акціонерних підприємств. Друга – створення державних фірм. Державні підприємства Швеції працюють за законами ринку. Державне підприємство без згоди з урядом не може бути продано або оголошено банкрутом. На основі теорії компромісів між державою і бізнесом будуються сьогодні гнучкі відносини ділового партнерства в ринковій економіці Швеції і розвинених демократичних інститутах.

Основними напрямками сучасної інвестиційної політики Швеції є: дерегулювання і спрощення державних правил і регламентацій ведення бізнесу; розвиток промислової інфраструктури; стимулювання науково-технічного прогресу; поступова відмова від підтримки хворих галузей; аналіз процесів інтернаціоналізації світових промислово-господарських зв'язків; підвищення ефективності роботи державних підприємств; допомога малому бізнесу; підтримка спеціальних галузевих і регіональних програм; інформаційна і консультаційна допомога. Інституційними органами проведення державної інвестиційної політики є крупні фінансові, науково-технічні і консультаційні установи. Вступ в Європейський Союз у середині

1990-х років торкнувся специфіки «шведської моделі». Держава була вимушена піти на деяке скорочення перерозподільних процесів і комерціалізацію господарства, хоча частка приватного сектора дещо виросла.

Сучасна шведська державна інвестиційна політика має тенденцію скорочення бюджетного фінансування програм, таких як сфера науково-дослідних та конструкторських робіт, експортні кредити і гарантії, позики, субсидії за регіональними програмами, програми перепідготовки кадрів і створення нових робочих місць. Але вступ Швеції в ЄС дозволив вирішити частину старих проблем (прискорити темпи зростання експортно-орієнтованих галузей промисловості, збільшити частку економіки, пов'язану із зовнішньоекономічними відносинами і притокам прямих іноземних інвестицій), за її результатами досягнуто позитивне сальдо балансу поточних операцій. Швеція, як і раніше, входить до числа найрозвиненіших і конкурентоздатних країн світу [7, с. 71].

В країнах азіатського регіону державна інвестиційна політика відноситься до агресивного типу, який властиві: експансія на зовнішніх ринках, захист від імпорту промислових товарів. Цей тип політики забезпечив швидкі темпи економічного зростання. Так, в Японії традиційно вважається обов'язковим елементом координація господарської діяльності поєднання державного регулювання і ринку. Причому державна інвестиційна політика визначається як комплекс заходів за рішенням довгострокових структурних задач на базі гнучкого вживання принципу галузевих пріоритетів.

В Японії основою державного регулювання економіки є «адміністративно-юридичне» законодавство. Правовий фундамент інвестиційної політики складається із трьох головних блоків: законів про галузеве регулювання і законів про статус міністерств і відомств, загальноекономічного законодавства.

Галузеві закони діляться на постійні й тимчасові. До постійних законів відносяться нормативи постійної регламентації. До тимчасових відносяться закони, які надають пільгові умови перспективним

галузям і визначають особливі заходи по відношенню до «структурно-хворих» галузей, перелік яких динамічно змінюється залежно від загальноекономічної і промислової кон'юнктури. Третій блок – це закони про статус міністерств і відомств, які визначають повноваження і механізми міжвідомчої координації по проведенню макроекономічної і промислової політики. З часом пріоритети державної інвестиційної політики динамічно мінялися [7, с. 71].

У загальноекономічне законодавство включені закони, що створюють ключові параметри для підприємництва, такі закони, як: про бюджет, оподаткування, землю, монопольну практику, корпорації, охорону природи, зовнішньоторговельні й валютні операції, трудові відносини.

В кінці 1990-х рр. японський уряд схвалив план лібералізації національної економіки. План не тільки включав 917 позицій, по яких пропонувалося знизити або повністю зняти існуючі регламентації, але й було збільшено число видів діяльності, де держава в тому або іншому ступені зменшувала бюрократичний контроль. Нові «ніші» для підприємництва були створені в цілях стимулювання конкуренції і підвищення ефективності як на мікро-, так і на макрорівні. На найближчу перспективу залишаються основними напрямками інвестиційної політики Японії ті, які забезпечать створення середовища на мікрорівні, в якому національні фірми найбільшою мірою проявлять свою конкурентоспроможність на світових ринках.

В Японії з кінця ХХ століття здійснюються помітні зміни від класичної експансіоністської промислової політики до більш ліберальної, близької по своєму духу до американської. Проте повного переходу до англосаксонської бізнес-етики в найближчому майбутньому можна не чекати, оскільки в країні розвернулася критика ліберальної політики уряду.

В південнокорейській моделі «направленого економічного розвитку» закладено також цікавий досвід, оскільки вона була реалізована в стислі, за історичними мірками, терміни. Рада з економічного планування розробляє п'ятирічні індикативні плани економічного розвитку під жорстким адміністративним контролем

держави, вони реалізуються за допомогою державного бюджету. По суті, здійснюючи там підприємницьку діяльність, держава взяла на себе величезні функції управління економікою і безпосереднього керівництва промисловістю. В межах п'ятирічних планів Міністерство торгівлі і промисловості проводило державну промислову політику через створені, за допомогою держави і з його участю, крупні концерни-конгломерати, що виникли на базі сімейно-кланових об'єднань. Унаслідок розвитку економіки країни напрями державної інвестиційної політики динамічно змінювалися. Отже, пріоритетною стала наукоємна індустріалізація виробництва, починаючи з 1990-х рр., особливий розвиток промислової та побутової електроніки, приладобудування, інформатики. Як показав досвід, цей напрям вимагає більш гнучкого поєднання жорсткого державного регулювання, ринкових важелів і стимулів [5, с. 63].

Величезні конгломерати стали втрачати минулі конкурентні переваги, зіткнувшись на світових ринках з жорсткою конкуренцією. У країні став проводитися курс на згортання прямого втручання держави в економіку і формування нових відносин між державою і бізнесом. Цей курс передбачав самостійність фінансового сектора, забезпечення рівних умов доступу комерційних структур до кредитних ресурсів, реструктуризацію і розукрупнення найбільших конгломератів, підтримку прогресивних структурних перетворень і посилення конкуренції. За рахунок полегшення доступу на внутрішній ринок нерезидентів і виходу з-під примусової опіки багатьох малих підприємств, цей курс дає тим самим їм можливість гнучкої та ефективної діяльності. У зовнішньоекономічній політиці країна перейшла до участі південнокорейського бізнесу у всьому комплексі світогосподарчих зв'язків від розробки до збуту і обслуговування кінцевої продукції, а також до забезпечення сумісності південнокорейських підприємницьких структур з їх зовнішніми партнерами.

Таким чином, сучасна інвестиційна політика Республіки Корея, зберігаючи експортну орієнтацію, пристосувалася до задач інтеграції в конкурентне середовище

глобальної економіки, проводячи активну структурну перебудову всередині країни на більш ліберальних основах.

У Греції забезпечення інвестиційного й регіонального розвитку донедавна реалізувалося в межах єдиної законодавчої політики. Відповідний закон 1982 р. повинен був сприяти розвитку за межами району Афін і Салоників. Підтримка проєктів у зазначених районах здійснювалася лише в тому випадку, коли вони задовольняли спеціальним критеріям, зокрема таким, як захист довкілля або інвестиції в розвиток нових технологій. Однак згодом, зі збільшенням кількості винятків із цього правила, акцент регіональної політики в законодавстві країни ставав усе менш виразним.

В Ірландії регіональна інвестиційна політика також фактично є похідною в порівнянні із завданнями національного економічного розвитку. Основний акцент робиться на розвитку національної промисловості, хоча це й супроводжується спробами домогтися рівномірного розвитку території.

У Португалії регіональна інвестиційна політика проводиться більш активно. Період 1994–1999 рр. став етапом, на якому донедавна тісно взаємопов'язані напрями промислового й регіонального розвитку врешті-решт було розділено, і розпочалося розроблення чіткої регіональної політики. Однак недостатня забезпеченість цієї політики фінансовими ресурсами та її спрямованість на надання допомоги малим фірмам були малопомітними на тлі фінансових проєктів ЄС, націлених на розвиток національної конкурентоспроможності.

Для північноамериканського регіону характерне те, що інвестиційна політика офіційно не формулюється і не оформляється у вигляді державних документів, що розробляються структурами, відповідальними за формулювання національної економічної стратегії. Цілі промислового розвитку входять як складова частина загальноекономічної політики і зводяться, головним чином, до державного сприяння формуванню середовища, що сприяє зростанню конкурентоспроможності, зміцненню позицій на внутрішніх товарних ринках, експансії на зовнішніх ринках

товарів, посиленню рівномірності інвестиційного розвитку в регіональному розрізі [8, с. 180] .

США як країна з ліберальною економікою стала підвищувати з 90-х рр. XX ст. роль держави і державного регулювання в соціально-економічному розвитку країни. Кардинальні зміни в державному регулюванні економічного і промислового розвитку країни, що дали прекрасні результати, відбувалися з кінця 90-х рр. Були створені могутні системи державних інститутів, сформульована нова економічна філософія взаємостосунків між державою і ринком. Зважаючи на те, що серцевиною американської економіки є ринок, то могутня конкуренція між компаніями – основа інтенсивної інноваційної діяльності і підвищення економічної ефективності. Уряд США не ігнорує роль ринкових сил у здійсненні мети своєї програми. Уряд США використовує спонукальні мотиви бізнесу для реалізації своїх задач. Роль Уряду виявляється тоді, коли виявляється нездатність деякого ринку адекватно задовольняти суспільні потреби самостійно. Для забезпечення високої ефективності державних інвестицій в «людський капітал», тобто в освіту, професійну підготовку робочої сили, охорону здоров'я, відпочинок, в державі розроблена система стимулів. У США уряд сприяє отриманню середньої і вищої освіти, проводить політику «рівних стартів». Президентська програма передової технології сприяє створенню умов для стійкого зростання продукції і конкурентоспроможності у високотехнологічних галузях промисловості, внаслідок чого США мають найзрілішу ринкову економіку у світі, яка характеризується саме інноваційними і конкурентоспроможними підприємствами в порівнянні з іншими країнами, а це є хорошим базисом у проведенні національної політики щодо формування конкурентоспроможної економіки.

Таким чином, серед загальних завдань, що є актуальними для всіх країн, можна виділити: створення й утвердження єдиного економічного простору і забезпечення економічних, соціальних, правових і організаційних основ державності; відносне вирівнювання умов соціально-еко-

номічного розвитку регіонів; пріоритетний розвиток регіонів, що мають стратегічне значення для держави; максимальне використання природних, у тому числі ресурсних особливостей регіонів; попередження забруднення навколишнього природного середовища.

На даному етапі, в умовах конкуренції, підприємства долають труднощі, продиктовані внутрішнім і зовнішньоекономічним середовищем, що загострюється.

Світовий досвід показує, що державна інвестиційна політика реалізується за допомогою програм пріоритетного розвитку. Виходячи з досвіду розвитку економіки України, доцільно підвищувати регулюючу роль держави в забезпеченні конкурентоспроможності виробництва на основі об'єднання «проблемних» промислових структур у великі корпорації, в тому числі з державною участю. З другого боку, доцільно сумісно з органами місцевого самоврядування надавати всемірну підтримку розвитку малого і середнього підприємництва, створенню конкурентного середовища.

Висновки і пропозиції. Таким чином, у результаті дослідження з'ясовано, що постала необхідність створення принципово нових організаційних структур для успішного функціонування економічного механізму державної інвестиційної політики, побудованого на основі вивчення та узагальнення досвіду зарубіжних країн. Проте лише інституційного забезпечення недостатньо для ефективної реалізації державних інвестицій. Викликає занепокоєння недосконалість визначення державних пріоритетів інвестування. На сучасному етапі розвитку України виникла об'єктивна необхідність удоскона-

лення механізмів інвестиційної діяльності, бо саме вона є вирішальною ланкою всієї соціально-економічної політики держави, яка забезпечує стабільне зростання країни загалом та її регіонів зокрема.

Список використаної літератури:

1. Кулініч Т.В. Інвестиції як системоутворювальний чинник впливу на функціонування та розвиток регіону. Соц.-екон. пробл. сучас. періоду України. 2009. Вип. 2. С. 420–428.
2. Інвестиційний клімат в Україні / Адміністрація Президента України; кер. авт. кол. П.І. Гайдуцький. К.: Нора-друк, 2002. 246 с.
3. Бутник О.О. Специфіка державного управління інвестиційною діяльністю в регіоні. Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління» Вип. 4(10). Регіональне та місцеве управління; за заг. ред. В.К. Присяжнюка, В.Д. Бакуменка. К.: ВПЦ АМУ, 2010. С. 380–385.
4. Інвестиційна діяльність в Україні. Інформаційно-аналітичні матеріали / Міністерство економіки України. Департамент інвестиційної та інноваційної діяльності. 2016. 72 с.
5. Янишин Я.С., Кашуба Ю.П. Привабливість міжнародних інвестицій в Україні. Економіка АПК. 2012. № 7. С. 63–69.
6. Малярчук О.Б. Інвестиційно-інноваційна політика держави. Вісник Інституту економічного прогнозування. 2004. № 1. С. 13–16.
7. Худавердієва В.А. Стратегія залучення іноземних інвестицій в економіку України. Фінанси України. 2010. № 6. С. 62–71.
8. Global Economic Prospects and the Developing Countries. 1995. Washington. "The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank", 1995. 195 p.

Бучинский А. А. Мировой опыт формирования системы государственного управления инвестиционными процессами в регионе

Создание благоприятного инвестиционного климата в Украине является актуальным для текущего этапа социально-экономического развития. Зарубежный опыт формирования инвестиционной политики региона показывает, что успешное осуществление региональных инвестиционных проектов и программ способствует экономическому возрождению территорий, реконструкции и модернизации исторических центров, где государство, воздействуя на инвестиционный климат через организационно-правовые, ресурсные финансово-экономические механизмы и т.д. определяет правила рынка капиталовложений для различных видов предпринимательства.

Ключевые слова: инвестиционный климат, инвестиционный процесс, государственное управление, государственное регулирование, региональное развитие.

Buchynskyi O. World experience in the formation of a system of public management of investment processes in the region

Creating a favorable investment climate in Ukraine is relevant for the current stage of socio-economic development. Foreign experience in the formation of the investment policy of the region shows that the successful implementation of regional investment projects and programs contributes to the economic revival of the territories, the reconstruction and modernization of historic centers where the state, influencing the investment climate through organizational, legal, resource financial and economic mechanisms, etc. determines the rules of the capital market for various types of business.

Key words: *investment climate, investment process, public administration, state regulation, regional development.*

М. М. Мотріна

аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України

ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК ЕЛЕМЕНТ РЕІНЖІНІРИНГУ ПРОЦЕСІВ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Статтю присвячено важливим аспектам застосування та впровадження у вітчизняній практиці делегування повноважень в управлінській діяльності, що є складником реінжинірингу процесів надання публічних послуг на місцевому рівні. Складність сьогоденних управлінських процесів, які відбуваються в суспільно-економічних відносинах в епоху динамічних змін, спонукає до розуміння того, що одноосібне керівництво організацією є не тільки пережитком минулого, але є і виявом неефективних моделей менеджменту та потребує нових підходів у системі управління, тому досліджено моделі управління організацією та запропоновано власну. Професіоналізація управлінської діяльності є важливою передумовою розвитку публічного управління на всіх рівнях, особливо на місцевому рівні. Застосування управлінської техніки делегування повноважень у межах організації та проведення моніторингу реалізації можливе за наявності достатнього рівня професіоналізму керівника, підпорядкованих керівників середньої ланки та підпорядкованих структурних підрозділів, що є важливим складником стилю державно-управлінської діяльності та що докорінно змінює управлінську систему на основі застосування методології реінжинірингу.

Ключові слова: організаційне управління, делегування повноважень, професіоналізм, публічні послуги, реінжиніринг процесів.

Постановка проблеми. Наше сьогодення перебуває в умовах постійних змін в усіх сферах суспільного життя. Особлива увага приділяється реформуванню внутрішнього складника публічного адміністрування. Важливим є дослідження категорії делегування повноважень у межах організації, витлумачене в аспекті професіоналізму у сфері управлінської діяльності під час надання публічних послуг на місцевому рівні із застосуванням методології реінжинірингу. Адже в сучасних умовах розвитку економіки та інформаційних технологій зростає значення інноваційного розвитку, що надає організації «новий поштовх».

Складність управлінських процесів та динамічних змін, що відбуваються в суспільно-економічних відносинах, формує передумови розуміння, що одноосібне керівництво організацією є не тільки пережитком іншої системи управління, але і виявом неефективних моделей ор-

ганізаційного менеджменту. Шляхом до вирішення цього питання може стати делегування повноважень у межах організації – передання керівником вищого рівня до керівника середньої ланки або від керівника середньої ланки своїм безпосереднім підлеглим права самостійно вирішувати питання та виконувати заздалегідь зумовлені завдання.

Коли ми говоримо про реінжиніринг процесів, то розуміємо його комплексним поняттям, яке передбачає розроблення нових стратегічних підходів шляхом докорінного перепроектування існуючих станів, використовуючи цифрові технології. Делегування повноважень є одним із важливих інструментів, який можливо застосувати, маючи достатній рівень професіоналізму як керівника, так і працівника, який може стати керівником проекту та є наділеним правами й обов'язками, адже спроможність службовців до виконання делегованих повноважень відображає суб'єктивний характер професіоналізму діяльності. На відміну від зарубіжної

науки та практики, у вітчизняній реальності делегування повноважень у межах організації не відіграє значущої ролі, хоча за своїм змістом може радикально перетворити вертикальну бюрократично-ієрархічну структуру в горизонтально-демократичну систему управління.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Серед науковців, які досліджували процеси делегування повноважень у сфері державного управління, варто виділити В. Гурієвську, Г. Одінцову, А. Рачинського, В. Шарого. Зокрема В. Гурієвська досліджує питання коучингу під час делегування повноважень [2, с. 25–26], Г. Одінцева визначає сутність поняття «делегування» та перешкоди на шляху делегування повноважень [10, с. 21–22], А. Рачинський досліджує питання прав працівника під час делегування йому повноважень та дотримання правил поведінки, що сприяють ефективності делегування повноважень [12, с. 74], В. Шарий досліджує зміст категорії «делеговані повноваження» [17, с. 176]. Крім вітчизняних науковців, зазначеною проблематикою займалися такі зарубіжні науковці, як Г. Вілкоккс [9], Дж. Колінз [19], С. Моріс [9], М. Мескон [8], Р.Л. Дафт [13] досліджували класичні та неокласичні моделі управління організацією, особливо виділяючи дивізіональну структуру управління, яка добре пристосована до швидких змін у нестабільному оточенні та швидко реагує на стрімкі зміни в суспільстві.

Метою статті є обґрунтування моделі делегування повноважень керівника у межах організації на основі професіоналізму в процесах надання публічних послуг на місцевому рівні із застосуванням методології реінжинірингу.

Виклад основного матеріалу. Сучасні реалії функціонування публічної служби, зумовлені трансформаційними процесами у суспільстві та тенденціями формування сервісної держави, спонукають до пошуку оптимального балансу в діяльності службовців щодо поєднання визначених і встановлених формалізованих вимог до здійснюваних ним повноважень та можливостей прояву його індивідуальних творчих ініціатив. Володіючи певним рівнем професіоналізму та оперуючи кон-

кретно визначеним переліком повноважень, службовець середньої ланки, якому делеговані певні функції, має можливість здійснювати процеси з надання публічних послуг на місцевому рівні за найменших витрат часу з індивідуальним підходом до кожного, застосовуючи горизонтальний складнику, відходячи від складних бюрократично-вертикальних процесів.

Професіоналізація є важливою умовою розвитку публічного управління на місцевому рівні, про що свідчать такі суттєві ознаки, як наявність стійкої суспільної потреби в якісному управлінні; формування специфічного комплексу трудових функцій і професійних стандартів для службовців; інституціоналізація трудових відносин, розвиток інститутів індивідуальної професіоналізації, насамперед професійного навчання тощо [5].

Основними елементами та складниками механізму оцінки професійності службовця є такі: соціально зумовлені риси (цілеспрямованість, морально-етичні якості, ставлення до роботи, мотивації праці); ознаки кваліфікації (знання, навички, вміння та звички, отримані працівником у процесі навчання та роботи); психологічні особливості працівника (пам'ять, воля, почуття, відчуття тощо); сукупність органічних рис (тип нервової системи, темперамент, характер, емоційно-вольова сфера, здібності) [15].

Формування професіоналізму виступає процесом проходження психофізіологічних особистісних змін, які відбуваються під час тривалого виконання людиною службових обов'язків, що забезпечують якісно новий, більш ефективний рівень вирішення складних професійних завдань в особливих умовах та в умовах невизначеності.

У науці і практичній діяльності закріпилася особистісно-діяльнісна парадигма професіоналізму, яка базується на системних уявленнях про становлення особистості в професійній діяльності й полягає у поєднанні особистих психологічних якостей службовця та достатнього рівня професійних знань, навичок, компетентностей, що регулюють професійну діяльність та поведінку службовця, використовуючи норми професійної етики [7].

У будь-якій організації, зокрема і в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, важлива роль відводиться керівникові. Під час дослідження цієї теми було розглянуто значну кількість професіограм спеціалістів різних професій, але коли пошуки були зведені до вузького розуміння саме професіорами управлінця, держслужбовця, з'ясувалося, що інформація розпорошена в різних виданнях соціально-психологічного спрямування. Оскільки магістральним вектором нашого дослідження є реінжиніринг процесів надання публічних послуг на місцевому рівні, то саме професійна діяльність посадовця, управлінця відображає результативність процесів, що відбуваються. Адже держава Україна обрала напрям руху назустріч людині, громадянину як сервісно-орієнтована для задоволення потреб соціуму, тому вимоги до управлінця повинні відповідати вимогам до менеджера в комерційній сфері. Менеджер є основною інформаційною ланкою зв'язку організації із зовнішніми системами, формально та неформально відповідає за результати її діяльності, офіційно представляє у зовнішньому оточенні під час проведення офіційних заходів.

Менеджери в бізнесовій організації є суб'єктами здійснення управлінської діяльності, здійснюють низку різноманітних функцій: пов'язані з ухваленням рішень; інформаційні ролі; міжособові ролі; менеджер виступає у ролі керівника, що формує стосунки у середині організації та поза її межами, мотивує членів організації на досягнення цілей, координує зусилля, виступає з'єднуючою ланкою перед вищим керівництвом, споживачами, постачальниками, а також представляє всіх перед членами колективу, яким керує; менеджер повинен іти попереду та вести за собою своїх підлеглих, користуватись довірою і повагою, тобто бути лідером. Залежно від позиції менеджера в організації, завдань, які він вирішує, та функцій, які реалізує, наведені ролі можуть бути притаманні їм більшою або меншою мірою, хоча кожен менеджер обов'язково приймає рішення, працює з інформацією і виступає керівником певної організації чи проекту [14].

Досліджуючи політичні, соціальні, економічні та психологічні сили, які діють

у суспільствах розвинутих країн, вивчаючи вплив цих сил на тих, хто займає управлінські посади, можна зробити корисні узагальнення про мінливість змісту роботи керівника. Ці узагальнення дають змогу передбачити ті здібності та вміння, які вимагаються від умілого управлінця у теперішній час і в майбутньому. Успішність менеджера залежить від рівня управлінської майстерності, досвіду. Як зазначає В. Корнещук, управлінську майстерність визначає здатність менеджера розуміти загальну перспективу організації; уміння обирати найкращий варіант управлінського рішення; уміння правильно розподіляти роботу та завдання, вибирати оптимальну техніку та засоби, передбачати розвиток ситуації; спроможність виконувати організаційні обов'язки, ефективно діяти в межах виділеного бюджету, компетентно виконувати завдання; здатність безконфліктно взаємодіяти з людьми; логічно і доступно видавати розпорядження, координувати інформаційні потоки [5].

Ключовою вимогою ефективності організації є факт збігу формальної ролі керівника та сутнісного лідера.

За Бенісом, характер лідера має такі складники:

Лідер = компетентність +
амбіційність + цілісність

Лідера визначають п'ять характеристик: бізнес-освіченість; концептуальні здібності (творчий, винахідливий інтелект); попередній досвід; якість судження (прийняття швидких та правильних рішень за недостатньої інформації); уміння працювати з людьми (зацікавити їх, повести за собою і дати нагоду їм розкритися; мужність підібрати людей, які не «піддакують», а висловлюють за потреби власну, нехай навіть протилежну, думку) [16].

Інша модель, професійно-кваліфікаційна характеристика, що майже не оперує вимірюваними показниками професійної спроможності і з погляду оцінювання професійної придатності більшою мірою спирається на освітній стандарт. Особливої уваги заслуговує освітньо-кваліфікаційна характеристика, яка ґрунтується на первинному моделюванні професійної спроможності працівника і містить комплекс вимірюваних якостей, які формуються на етапі професійного навчання [11].

Аналіз питання делегування повноважень виявив проблему небажання керівника брати участь у такому процесі. Крім того, на практиці спостерігається заміна поняття делегування повноважень розподілом функцій відповідно до ієрархії управління. Останнє тісно пов'язане саме з централізацією і децентралізацією управління, а делегування повноважень виражається в переданні підлеглим (із волі керівника) певної частини повноважень, а також відповідальності за виконання.

Децентралізація управління виражена через передання повноважень, які закріплені в нормативно-правових документах загального та внутрішнього спрямування, та пов'язана з визначенням конкретних функцій. Проте дуже складно охопити увесь спектр того функціонала, яким наділена організація, тому під час розподілу повноважень знову можливе виникнення колізії через недостатність функцій або в разі дублювання. Крім того, після розподілу повноважень між підрозділами та керівниками часто виникає завдання делегування повноважень останніми своїм підлеглим.

Таким чином, децентралізація через розподіл функцій, дослідження спроможності організації роботи керівника та підлеглих, наявність достатнього досвіду та рівня професіоналізму підлеглих виступає передумовою до делегування повноважень, що відповідає принципам сервісно-орієнтованої держави під час надання публічних послуг на місцевому рівні із застосуванням реінжинірингу та є формою демократизації управління.

Повноваження, якими наділяється працівник, закріплюються під конкретні функції та завдання і передбачають одержання чітко визначених результатів. Для цього мають бути делеговані не тільки права, а й матеріальні та організаційно-адміністративні ресурси.

Адже сучасна організація виглядає як відкрита соціальна система, яка має зв'язок із зовнішнім середовищем; складена із взаємозалежних елементів, діяльність яких впливає на кінцевий результат усього організаційно-господарського управління; задовольняє потреби суспільства та має властивості, притаманні складним

відкритим цілеспрямованим системам, які динамічно розвиваються. Досліджуючи велику кількість моделей управління організацією (як класичних, так і неокласичних), вважаємо, що дивізійна модель управління, яка характеризується наявністю в організації автономних структурних одиниць, відображає структурну новизну в управлінні організацією. Наприклад, у функціональній структурі керівники підрозділів та підпорядковані їм суб'єкти об'єднуються і працюють над досягненням різних завдань, а в дивізійній структурі всередині кожного дивізіону створюються самостійні відділи, які працюють над досягненням визначеного конкретного завдання.

Водночас керівники вищої ланки управління при дивізійній структурі можуть делегувати повноваження керівникам самостійних відділів, власні зусилля сконцентрувати на стратегічних завданнях організації. Отже, структура, яку називаємо дивізійною, сприяє децентралізаційним процесам усередині організації: прийняття рішень, керування проектами, виконання конкретно визначених завдань делегуються як мінімум на один рівень ієрархії вниз, надаючи можливість, час і сили головному керівникові та його заступникам виконувати стратегічні завдання організації [13].

Питання надання публічних послуг на місцевому рівні містить суспільний інтерес і зорієнтоване на споживача. Тому обирати необхідно організаційну структуру, орієнтовану на споживача. Деякі організації виробляють великий асортимент товарів або послуг, які відповідають запитам декількох великих груп споживачів або ринків. Кожна група або ринок має чітко визначені або специфічні потреби. Якщо два або більше таких клієнтів стають особливо важливими для фірми, то вони можуть використовувати організаційну структуру, орієнтовану на споживача, за якої всі її підрозділи групуються навколо певних груп споживачів [8].

Водночас дивізійна структура управління також має свої недоліки, зокрема провокує конкуренцію між структурними підрозділами за ресурси (насамперед за інвестиції) на рівні всієї організації;

може створювати проблему з обсягом повноважень кожного менеджера (керівника структурного підрозділу); також можливе дублювання повноважень; потребує значних фінансових витрат [13].

Оскільки це дослідження має за мету висвітлити модель делегування повноважень керівника у межах організації в процесах надання публічних послуг на місцевому рівні, то пропонуємо власну модель, яка, на нашу думку, матиме практичне застосування та підвищить рівень обслуговування споживача послуг.

На рис. 1.1 зображена модель делегування повноважень керівника у межах організації, де керівникові управління надання публічних послуг делеговані повноваження керівником організації щодо:

1) права здійснювати кадрові перестановки всередині управління для більш ефективної роботи персоналу, що є важливим аспектом постійного підвищення кваліфікації та розвиває компетентнісний підхід і підвищує професіоналізм колективу;

2) підписування документів та листів, які стосуються компетенції управління;

3) супроводження проектів, зокрема бути керівником проектів щодо покращення процесу надання публічних послуг на місцевому рівні щодо створення територіальних підрозділів організації (далі – ТП),

щодо створення віддалених робочих місць (далі – ВРМ) для задоволення потреб споживачів послуг;

4) добір персоналу для реалізації проекту щодо організації роботи у віддалених робочих місцях;

5) представництво департаменту з питань надання послуг перед іншими організаційними структурами, які також є учасниками процесу.

У свою чергу, керівникові відділу методологічного забезпечення діяльності організації делеговані повноваження щодо супроводження проектів та реалізації щодо залучення нових суб'єктів до співпраці, зокрема розроблення нових програм та пропозицій для участі у конкурсах для отримання грантів під розвиток сфери надання публічних послуг із застосуванням нових підходів.

Одним з аспектів професіоналізму діючих керівників та потенційних керівників є техніка делегування повноважень та проведення моніторингу, що виступає важливим складником стилю державно-управлінської діяльності та докорінно змінює управлінську систему, застосовуючи методологію реінжинірингу.

Крім того, дослідження, проведене групою американських учених, дає підстави для висновку, що з психологічної точки зору молодим керівникам дуже важко відмовити-



Рис. 1.1. Модель делегування повноважень керівника у межах організації

Авторська розробка

ся від самостійного виконання певної роботи, яка принесла їм успіх [18, р. 38].

Мистецтво делегування повноважень і здійснення контролю діяльності з метою забезпечення ефективного виконання підлеглими покладених на них завдань, обов'язків у практиці управління характеризується як визначальна ознака якості праці самого керівника. Багато фахівців вважають, що керівництво і делегування є синонімами. Адже доведено, що саме від того, наскільки керівник досконало володіє технікою делегування, залежить ефективність роботи всього колективу [19, р. 170]. Адже коли керівник виконує завдання, що належать його підлеглому, то виникає питання щодо неспроможності та нездатності організувати якісне застосування власного потенціалу та своїх підлеглих. Коли керівник уселяє впевненість у своїх підлеглих щодо спроможності, а останні наполегливо прагнуть підвищувати власний потенціал, здобувати нові знання та навички, удосконалювати професіоналізм діяльності, впроваджувати на практиці нові знання та ідеї, тоді управлінська діяльність має інший вигляд, є конкуруючою з подібними собі, наповнена інституційним змістом, який відображає необхідність переформатування існуючих процесів надання публічних послуг на місцевому рівні.

Таким чином, делегування повноважень надає підлеглим більшої мотивації до розвитку, відчуття самостійності та впевненості, що сприяє результативності управлінської діяльності. А спроможність сучасного керівника делегувати власні повноваження є мистецтвом управління, яке відображає новий складник управлінської діяльності.

Висновки і пропозиції. У результаті проведеного дослідження *обґрунтовано* підходи до формування моделі делегування повноважень керівника у межах організації на основі професіоналізму в процесах надання публічних послуг на місцевому рівні із застосуванням методології реінжинірингу. *Установлено*, що застосування дивізіонального управління організацією має як переваги, так і недоліки; *запропоновано* авторську схему делегування повноважень у межах організації.

З'ясовано, що зміни в управлінській діяльності вимагають переформатування процесів у системі надання публічних послуг на місцевому рівні, а делегування повноважень керівника для побудови моделей державного та муніципального управління із застосуванням інструментів реінжинірингу є актуальним і потребує високого професійного рівня та формує передумови для підвищення рівня функціонування організації.

Перспективи подальших наукових досліджень пов'язані з необхідністю дослідження складників та уточнення інших функцій реінжинірингу в процесах надання публічних послуг на місцевому рівні.

Список використаної літератури:

1. Барна Н. Іміджологія: Навч. посіб. для дистанційного навчання / За наук. ред. В. Бебика. Київ: Університет «Україна», 2007. 217 с.
2. Гурієвська В. Коучинг для керівників у системі державного управління: навч.-метод. матеріали. Київ: НАДУ, 2010. 48 с.
3. Закон України «Про державну службу» (із змінами та доповненнями). URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року(із змінами та доповненнями). URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
5. Корнешук В.В. Кількісно-якісний аналіз факторів надійності професійної діяльності//Науковий вісник ПДПУ ім. К.Д. Ушинського. 2007. №11. С. 123–132.
6. Лозниця В. Психологія менеджменту. Київ: ТОВ «УВПК», 2001. 227 с.
7. Маркова А. Психологические проблемы повышения квалификации. Педагогика. 1992. № 9–10. С. 65–67.
8. Мескон М., Альберт М., Хедоурі Ф. Основи менеджменту. Переклад з англійської, за заг. ред. доктора економічних наук Л.И.Евенко Москва: Видавництво «Справа», 1997. 704 с.
9. Моріс С., Вілкоккс Г. Як досягти успіху в делегуванні повноважень: пер. з англ. Київ: Британ. Рада в Україні, 2000.
10. Одінцева Г. Керівник у сфері державного управління : опор. конспект лекцій. Харків, 2000. 52 с.
11. Плахтиенко В., Блудов Ю. Надежность в спорте. Москва: Физкультура и спорт, 1983. 176 с.

12. Рачинський А. Керівник у державних інституціях : навч.-метод. матеріали. Київ: НАДУ, 2009. 76 с.
13. Ричард Л. Дафт; Теория организации, пер. с англ. под ред. Э.М. Короткова; предисловие Э.М. Короткова. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2006. 736 с.
14. Роберт Т., Уоррен Б. Как становятся лидерами: менеджмент нового поколения. Изд.: Williams, 2006. 208 с.
15. Сороко В. Побудова механізму оцінки ділових і професійних якостей державних службовців. Вісник державної служби України. 2003. № 1. С. 65–75.
16. Уоррен Г.Б., Берт Н. Лидеры. Издательство «Сильван», 2001. 186 с.
17. Шарий В. Основы державного управління: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Черкаси, 2009. 518 с.
18. Charan R. The leadership pipeline. How to build the leadership-powered company. San Francisco: Jossey-bass, 2001.
19. Coehn Allan R. Influence without authority. New Jersey: John Wiley & sons, Inc, 2005.
20. From Good to Great. New York: HarperCollins Publishers, Inc. Jim Collins, 2001.

Мотрина М. М. Делегирование полномочий как элемент реинжиниринга процессов предоставления публичных услуг на местном уровне

Статья посвящена важным аспектам применения и внедрения в отечественной практике делегирования полномочий в управленческой деятельности, является составной реинжиниринга процессов предоставления публичных услуг на местном уровне. Сложность сегодняшних управленческих процессов, которые происходят в общественно-экономических отношениях в эпоху динамичных изменений, побуждает к пониманию, что единоличное руководство организацией является не только пережитком прошлого, но и есть проявлением неэффективных моделей менеджмента и требует новых подходов в системе управления, поэтому исследованы модели управления организацией и предложена собственная. Профессионализация управленческой деятельности является важной предпосылкой развития публичного управления на всех уровнях, особенно на местном. Применение управленческой техники делегирования полномочий в пределах организации и проведения мониторинга их реализации возможно при наличии достаточного уровня профессионализма руководителя, подчиненных руководителей среднего звена и подчиненных структурных подразделений, является важной составляющей стиля государственно-управленческой деятельности и в корне меняет управленческую систему на основе применения методологии реинжиниринга.

Ключевые слова: организационное управление, делегирование полномочий, профессионализм, публичные услуги, реинжиниринг процессов.

Motrina M. Delegation of authority as an element of reengineering of the processes of providing public services at the local level

The article is devoted to the important aspects of the implementation and implementation in the domestic practice of delegation of authority in management activities, which is part of the reengineering of the processes of providing public services at the local level. The complexity of the present day management processes that take place in socio-economic relations in the era of dynamic change leads to the understanding that the sole management of the organization is not only a relic of the past but is also a manifestation of ineffective management models and requires new approaches in the management system, management of the organization and offered its own. The professionalization of management activities is an important prerequisite for the development of public administration at all levels, and especially at the local level. The use of management techniques for delegation of authority within the organization and monitoring of their implementation is possible in the presence of a sufficient level of professionalism of the manager, subordinated to the managers of the middle level and subordinated structural units, which is an important component of the style of public management activity and radically changes the management system, based on the application of the methodology of reengineering.

Key words: organizational management, delegation of authority, professionalism, public services, reengineering of processes.

УДК 353.5

Т. А. Мурзіна

аспірант кафедри регіональної політики та публічного адміністрування
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЗМІНИ У СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ. ДОСВІД ШВЕЦІЇ

У статті проведено аналіз системи управління на низовому рівні в Україні та європейських країнах на прикладі Швеції: Вивчено способи управління багатоквартирними будинками; проведено аналіз процесів ухвалення колективних рішень.

Ключові слова: міське самоврядування, Швеція, спільна власність, співвласники багатоквартирного будинку, принцип ухвалення колективних рішень.

Постановка проблеми. Уже багато років в Україні на державному рівні та в експертному середовищі триває розроблення механізмів активізації розвитку об'єднань співвласників багатоквартирного будинку (далі – ОСББ), які мають стати головним інструментом реалізації реформи у сфері житлово-комунального господарства, то є сенс проаналізувати наслідки реформування та систематизувати причини успіхів та невдач.

Прийнятий 09 листопада 2017 року Верховною Радою України Закон «Про житлово-комунальні послуги», направлений на регулювання відносин, що виникають у процесі надання та споживання житлово-комунальних послуг, так і не введено в дію. Упровадження цього Закону знову відтерміновано (хоча і зроблено це в останній момент). На це була низка як об'єктивних (неготовність суспільства), так і суб'єктивних (відсутність відповідних підзаконних актів) причин. Сам Закон, що має ввести низку новел, не є досконалим, але й зволікання з уведенням його в дію не вирішує питання реформування в комунальній сфері. Деякі ініціативи розробників цих законопроектів неоднозначно сприймаються експертами державних і громадських інституцій.

Оскільки останнім часом висловлюються не просто різні, а іноді й протилежні думки щодо цих питань, то вважаємо за необхідне висвітлити особливості право-

вого регулювання даних аспектів володіння та управління майном співвласників багатоквартирного будинку в законодавстві зарубіжних країн.

Приклади зарубіжного правового регулювання створення організацій співвласників будинків свідчать про ефективність деяких моделей, підтверджену багаторічним досвідом. У цьому разі важливим є не просто копіювання чужої моделі та перенесення її в реалії українського суспільства (що, як показала практика, є не тільки недоцільним, але й іноді небезпечним), а створення власної моделі реформування, яка б не просто була пристосована, але й відповідала потребам українського суспільства та обов'язково враховувала всі особливості (історичні та ментальні). Тільки за таких умов можливе ефективне проведення реформи та отримання позитивних результатів.

Світ навколо нас не є сталою формою. Змінюється все, тому суспільство не є винятком. Так сталося, що українське суспільство багато років перебувало майже в законсервованому стані. Після розпаду СРСР стало зрозуміло, що всі сфери життя потребують докорінних змін. Четверть століття реформ не пройшли дарма для української спільноти. Деякі зміни були вдалими, але деякі реформи показали, що, на жаль, виходу ще не знайдено.

Реформа місцевого самоврядування є однією з найважливіших та водночас найскладніша, оскільки стосується всіх сфер життя. Пошук шляхів та моделей не

припиняється, але наразі українське суспільство не завжди готове до сприйняття запропонованих урядом варіантів вирішення проблемних питань, що накопичилися за останні десятиліття.

Потреба в реформуванні місцевого самоврядування зумовлена такими причинами:

- забезпечення реального місцевого самоврядування на низовому рівні;
- забезпечення створення дієвих і самостійних територіальних громад;
- розвиток громадянського суспільства.

Сучасний рівень місцевого самоврядування в Україні дуже слабкий. Відсутність відповідних ресурсів для виконання завдань і повноважень, криза житлово-комунального господарства, жахливий стан систем інфраструктури, відсутність у більшості громад власних коштів ставлять під загрозу не тільки проведення будь-яких реформ (медичної, освітньої тощо), але й унеможливають розвиток країни загалом.

Аспектами вдосконалення існуючих механізмів управління на місцях займалися такі вчені: О. Амоші, С. Бандура, Є. Бойко, В. Бутов, С. Вовканич, Е. Остром та інші.

Майже всі сучасні проблеми суспільства (від вирішення питання глобального потепління, функціонування економіки конкретної країни і до вибору постачальника комунальних послуг в окремому багатоквартирному будинку) вимагають ухвалення колективних рішень.

Постає питання: чому одні країни досягли успіху в ухваленні таких спільних рішень і пішли далеко вперед, а інші залишились у минулому (а деякі й поза минулому) столітті. Чому для одних спільнот ухвалення колективного рішення та виконання його не є проблемою, проте сприймається членами спільноти як природній закон, а для інших спільнот навіть ухвалити таке рішення стає неможливим, не кажучи вже про його виконання.

Цілком очевидно, що існуюча наразі в Україні модель управління у сфері житлово-комунальних послуг (яка наразі є залишками радянської моделі, покладеної на ринкову економіку, яка, у свою чергу, також має багато специфічних вад та недоліків) не тільки втратила функціональ-

ність, але й деколи дуже близька до краху. Оскільки часу для пошуків вирішення проблеми вже майже не залишилося, тому що ресурс житлово-комунальної інфраструктури вичерпаний (яка успадкована від колишнього СРСР та є вкрай застарілою не тільки фізично, але морально), то досвід більш успішних країн є просто незамінним. У такому разі проаналізовано досвід Швеції з управління багатоквартирними будинками.

Метою статті є проведення теоретико-правового аналізу комплексу проблем, пов'язаних з управлінням спільною власністю в багатоквартирних будинках на прикладі такої європейської країни, як Швеція, а також (з урахуванням уже наявних теоретичних і практичних результатів) виявлення і аналіз особливостей діючих у досліджуваній державі моделей управління спільною власністю на низовому рівні.

Виклад основного матеріалу. Останнім часом в Україні назріла проблема реформування такої важливої сфери існування суспільства, як житлово-комунальні послуги. Урядом країни та спеціалістами підготовлено та прийнято низку законодавчих актів, які направлені на впровадження ефективної моделі управління та забезпечення якісного функціонування цієї системи, але суспільство стикнулось із низкою проблем, які унеможливили остаточне введення в дію цих законів та гальмують процеси реформування.

10 червня 2018 року мав вступити в дію Закон України «Про житлово-комунальні послуги», який кардинально міняє відносини між надавачами та споживачами цих послуг, а також ставить крапку на існуванні житлово-експлуатаційних контор (далі – ЖЕКів). Насправді цей закон стосується кожного українця. На жаль, Кабінет Міністрів України так і не ухвалив жодного підзаконного акту. Така ж ситуація склалась із запровадженням пов'язаного Закону «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання», прийнятого в червні 2017 року. Щоб уникнути колапсу в житлово-комунальному секторі, Верховна Рада прийняла окремий Закон, яким відтермінувала введення в дію Закону України «Про житлово-комунальні послуги», що насправді не вирішує проблеми.

Закон «Про житлово-комунальні послуги» регулює надання послуг з управління багатоквартирним будинком, постачання теплової енергії, гарячої води, централізованого водопостачання, централізованого водовідведення та поводження з побутовими відходами, а також послуги з постачання та розподілу електричної енергії і природного газу споживачам у житлових, садибних, садових, дачних будинках.

Таким чином, якщо б вступив у дію новий Закон «Про житлово-комунальні послуги», то відразу в Україні б виникла патова ситуація: підприємства не можуть надавати житлово-комунальних послуг за нормами вже нечинного закону, а для надання послуг за новим законом урядом не створена відповідна нормативна база. Для реалізації норм Закону «Про комунальні послуги» необхідно розробити та ухвалити 34 нормативно-правових акти: 19 постанов уряду, 11 наказів Мінрегіонбуду, два накази Міненерговугілля, дві постанови Національної комісії, що здійснює регулювання в енергетиці та житлово-комунальному секторі (далі – НКРЕКП).

Проте станом на початок червня 2018 року жоден із цих документів не прийнятий, тоді як на виконання цих підзаконних актів органи місцевого самоврядування та надавачі послуг повинні ще розробити та прийняти низку своїх документів, що також займе певний час.

Перенесення в часі закону про житлово-комунальні послуги не потребує додаткових витрат із державного або місцевих бюджетів. А от впровадження норм Закону «Про комерційний облік» потребує колосальних ресурсів.

Оскільки парламент ухвалював закони «Про житлово-комунальні послуги», «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання», «Про Фонд енергоефективності» задля створення цілісної системи енергоефективності житла, то й це питання залишається відкритим.

Головна проблема із запровадженням Закону «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання» – забезпечення стовідсоткового оснащення будівель вузлами комерційного обліку. Терміни передбачені в цьому Законі виявилися нерéalними.

Фактичний рівень оснащення будівель лічильниками низький. За даними Мінрегіонбуду, на початок 2018 року облік теплової енергії налагоджений у 79,9% будівель, холодної води – 26,7%, гарячої води – 14,8%.

Оснащення лічильниками мають здійснювати оператори інженерних мереж – комунальні підприємства, але у них немає коштів, зате є величезні борги споживачів за надані послуги. Але за недотримання термінів Закон передбачає штрафні санкції.

Місцеві бюджети передбачили фінансування оснащення лічильниками лише на 8%. Держава також не передбачила підтримки підприємствам для виконання вимог Закону «Про комерційний облік». Ураховуючи збитковість підприємств тепло- та водопостачання, банківська сфера з пересторогою ставиться до кредитування таких заходів. Коло замкнулося.

Наразі єдиним можливим виходом із ситуації, але не вирішенням проблеми, що склалась, стало відтермінування ще на один рік введення в дію цього Закону.

Споживачі зможуть самостійно вибрати постачальника комунальних послуг. Закон передбачає порядок укладання споживачами договорів на отримання всього комплексу житлово-комунальних послуг: на послуги управління, водопостачання, поводження з відходами, газопостачання, електропостачання.

Цю норму впровадили, щоб прибрати з ринку монополію. Та поки незрозуміло, як саме цю ідею реалізуватимуть. Де-юре можна вибрати будь-кого, але де-факто вдасться вибрати лише управителя, тобто компанію, яка виконуватиме функції ЖЕКів.

Закон передбачає чотири моделі договорних відносин між споживачами та виконавцями комунальних послуг:

- індивідуальний договір квартири (облік наданих послуг на вході в будинок та на вході у квартиру);

- індивідуальний договір будинку (облік наданих послуг лише на вході в будинок);

- колективний договір (укладається управителем або іншою уповноваженою особою (зокрема ОСББ) від імені та за дорученням співвласників);

- колективний споживач (може виступати юридична особа, що об'єднує індивідуальних споживачів (ОСББ, ЖБК).

Закон «Про житлово-комунальні послуги» зобов'язує українців користуватися комунальними благами на основі договорів із постачальниками комунальних послуг. Будинки, що не створили ОСББ й досі обслуговуються ЖЕКами, будуть виставлені на конкурс, де їм призначать управителя. Ціна послуги з управління будинком не регулюється на державному рівні, а вартість послуг визначається за домовленістю сторін. А от тарифи на комунальні послуги встановлюватимуть місцеві органи влади або уповноважені державні органи.

Органи місцевого самоврядування також позбавлені можливості впливу на управляючі компанії. Таким чином, люди залишаються сам на сам з управителем та вкрай заплутаним законодавством, у якому іноді дуже складно розібратись навіть кваліфікованим спеціалістам.

Багатоквартирні будинки як спільна власність. Досвід Швеції. Швеція має довгу історію кооперативного підприємства, зокрема у сфері житла. «Кооператив» означає економічне підприємство, яке діє на основі спільних дій та самопомоги, слугуючи альтернативою публічному чи приватному підприємству з принципами відкритого членства, демократичного управління та кооперативної командної роботи, а також обмеженою рентабельністю інвестицій [6]. Житлові кооперативи виникли в 1920-х роках за ініціативою місцевих організацій орендарів і з того часу різко розширилися. На практиці житлові кооперативи надають мешканцям житло на умовах оренди, яка називається «права на житло», яка дає право членам користуватись помешканням на необмежений строк (відповідно до правил, установлених у статуті житлового кооперативу), а також надання демократичної частки в управлінні житловим кооперативом [7].

Члени кооперативу беруть участь у фінансуванні як шляхом сплати основного гонорару або авансового платежу, що фінансуються за допомогою іпотечних кредитів, так і сплачуючи щорічну плату, що покриває частку в оплаті кредиту та операційних витратах кооперативу. Коли чле-

ни вирішують переїхати, то вони можуть продати свій кооперативний лізинг за ринковою ціною.

Кооперативне житло становить приблизно 23% житлового фонду нації, і становить основну частину нового багатопверхового будівництва. Цей тип володіння має такі ж податкові пільги, які надаються домашнім господарствам, зайнятим власниками.

У Швеції вирішено одне з головних питань, яке, на жаль, залишилось поза увагою українських законодавців, що у землі є хазяїн. Тут неможливо купити квартиру та не стати власником частки в об'єднанні співвласників житла. Або земля, де розташований багатоквартирний будинок, у власності компанії, тоді квартиру в цій компанії можна винаймати, але не володіти нею, або земля перебуває у власності об'єднання співвласників житла, тоді особа, що купує квартиру у власність, неодмінно стає власником частки в цьому об'єднанні.

Таким чином, у Швеції придбати квартиру як окрему річ неможливо, адже на додаток особа отримує відповідальність за власну долю в об'єднанні.

У такому об'єднанні співвласників неможливо саботувати загальний ремонт, заміну комунікацій тощо (на відміну від ситуації, яка зараз в Україні). Члени об'єднання відповідають за все, що стосується нерухомого майна: від прибирання снігу, будівництва, до паркування автомобілів. На об'єднання співвласників покладається відповідальність за пошук підрядних організацій, отримання дозволів на будівництво та фінансування всіх цих витрат.

За своєю сутністю об'єднання співвласників багатоквартирного будинку – це низова одиниця місцевого самоврядування зі своєю економікою та статутом. Від того, наскільки успішно співвласники будуть керувати своїм спільним майном, залежить не тільки стабільність, але й майбутнє.

У статуті такого об'єднання визначаються всі основні положення співіснування його членів, права та обов'язки, процедури ухвалення колективних рішень, умови прийняття та виключення з об'єднання. Невиконання положень статуту неможливе.

Для того, аби стати власником квартири в такому об'єднанні, необхідно отри-

мати позитивне рішення його членів, які можуть дати дозвіл на прийняття до об'єднання, а можуть і не дати такого дозволу. Тобто будь-якій особі може бути відмовлено в продажу квартири, тому що колектив співвласників не підтримав цю кандидатуру. І навіть будь-яку особу може бути виключено з об'єднання співвласників та тим самим примушено особу продати квартиру в цьому будинку.

Як і в будь-якого іншого підприємства, в об'єднання співвласників багатоквартирного будинку є власні доходи та видатки, кредитні кошти, списання та ризики.

Ось приклад можливих доходів такого об'єднання:

- щомісячні членські внески;
- доходи від надання в оренду комерційної нерухомості на території об'єднання;
- доходи від надання в оренду місць для паркування;
- відсоток від штрафів за паркування на території об'єднання всупереч правилам;
- доходи від продажу надлишкових комунальних послуг іншим об'єднанням;
- банківські кредити;
- прибуток від цінних паперів та інших фондів тощо.

А ось приклад можливих видатків:

- купівля води, електрики, опалення, доступу до каналізації;
- вивезення відходів, сміття;
- прибирання території;
- технічне обслуговування будівель та споруд;
- ремонти;
- списання майна;
- проценти за кредитами;
- страхування майна та ризиків;
- оренда землі, якщо вона не є у власності об'єднання;
- податки (будь-який прибуток об'єднання, що не пов'язаний із нерухомістю та її орендою оподатковується) тощо.

Усе це тягне за собою багато ризиків: починаючи з підняття ставок на оренду землі, до банкрутства підрядних організацій.

Якщо об'єднання співвласників уклало договір із підрядною організацією на ремонт будівлі, а остання збанкрутувала, то розраховуватись за кредитом (якщо для

виконання робіт було отримано кредит) буде об'єднання, зокрема його члени, яке й отримувало на ці цілі кредит. Адміністрація комуни в цих випадках не втручається, а вся відповідальність цілком і повністю покладається на членів цього об'єднання.

Таким чином, у Швеції, перед тим як придбати квартиру у власність, необхідно ретельно вивчити річний звіт об'єднання співвласників цього багатоквартирного будинку та оцінити переваги, недоліки та ризики. Оскільки наслідками такого договору купівлі-продажу будуть не тільки права на частину земельної ділянки та частину майна будинку, але й доля фінансових зобов'язань, якщо в об'єднання є борги, то майбутній власник квартири ще й стане боржником.

Ураховуючи останнє, є також ризик банкрутства такого об'єднання. Об'єднання співвласників, яке не може розрахуватись за власними боргами, оголошує про банкрутство. Якщо проблему неможливо вирішити збільшенням щомісячних внесків, то земля та майно продаються, а мешканці мають вирішувати власні проблеми самостійно або їх чекає соціальне житло.

Також слід зазначити, що такі ситуації трапляються дуже рідко, оскільки шведи дуже ретельно та дбайливо ставляться до всіх питань, пов'язаних із нерухомістю.

Висновки і пропозиції. Проаналізувавши сучасний стан управління спільною власністю на рівні багатоквартирних будинків в Україні та Швеції, дослідивши останні висновки європейських експертів, можемо стверджувати, що організація місцевого самоврядування на низовому рівні (рівні багатоквартирних будинків у Швеції) є дуже корисним досвідом для України. Але також слід зауважити, що точно скопіювати шведську модель для України не вдасться, але й не потрібно. Є норми, які мають бути впроваджені в українському суспільстві, але є й такі, впровадження яких буде мати непередбачувані або негативні наслідки.

По-перше, слід терміново на законодавчому рівні вирішити питання правового регулювання режиму земель багатоквартирних будинків. Оскільки невирішеність цього питання унеможливує визначення меж земельних ділянок для обслуговуван-

ня таких будинків, необхідно розробити процедуру передання прибудинкових територій об'єднанням.

Досвід створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків у Швеції свідчить про автоматичне членство в об'єднанні всіх власників квартир у такому будинку. В українському суспільстві спостерігається негативна реакція мешканців таких будинків щодо цього питання, що спричинена ризиком можливих зловживань із боку керівництва такого об'єднання, недовіри людей до нововведень та відсутності просвітницької діяльності з боку держави.

Запровадження порядку голосування співвласників, за яким кількість голосів залежить від загальної площі всіх квартир та нежитлових приміщень, відрізняється від юридичної конструкції, яка застосовується у законодавстві багатьох зарубіжних країн: можливість власника приміщення впливати на ухвалення рішень щодо використання спільного майна залежить лише від його частки у праві спільної власності. Певно, застосування принципу участі власників у вирішенні питань утримання та використання спільного майна будинку пропорційно до часток у спільній власності було б більш доцільним.

Просвітницька діяльність із метою популяризації створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (як найбільш ефективного способу управління майном) має враховувати й такі ризики функціонування подібних об'єднань, як конфлікти інтересів організацій та мешканців будинку. Зарубіжний досвід створення асоціацій співвласників свідчить про перетворення самоврядних демократичних інституцій в інструменти ринку, за допомогою яких збільшується інвестиційна привабливість цього будинку як об'єкта нерухомості. Дуже часто досягнення цієї мети відбувається шляхом неприпустимого регулювання приватного життя людини.

Таким чином, підходи до вирішення цих складних питань мають бути виваженими та такими, які, спираючись на зарубіжний досвід, будуть враховувати не тільки вітчизняні реалії, але й менталітет українського суспільства.

Список використаної літератури:

1. Бабак А.В., Романюк О.П. Ефективне регулювання цін природних монополістів (Теорія та практика міжнародного досвіду). Аспекти тарифної реформи. 2003. Вип. 1. С. 1–9.
2. Витрищук К.О. Сучасні тенденції регіональної політики розвитку житлово-комунального господарства України в контексті досвіду Польщі та Балтійських держав. Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. 2010. Випуск № 7. URL: <http://ua.z-pdf.ru/7tehnichekie/879600-1-aktualni-problemi-rozvitku-ekonomiki-regionu-vipusk-udk-33212-bbk-723-4-ukr-vitrischuk-cuchasni-tendencii-regionalno.php>.
3. Деміхов О.І., Лук'янихін В.О., Теліженко О.М. Світовий досвід державного регулювання механізмів розвитку житлово-комунального господарства. Аспекти публічного управління. 2015. № 11–12 (25–26). С. 109–117.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р., ратифікована від 15.07.1997 р., № 452/97BP. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036
5. Місцеве самоврядування в зарубіжних країнах: навч. посібник для студентів БНЗ, які навчаються за спеціальністю «Юриспруденція» / А.С. Прудніков, Л.А. Ларіна, М.В. Максютін та ін.; під ред. А.С. Пруднікова. Москва: ЮНІТ1-ДАНА: ік о н і право, 2007. 271 с.
6. Luyendijk, Rudi, and Mark Nowak. "Supplemental Data# 1 A Review of Programs Embracing a Whole-House or Systems Approach for Housing," 2004. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.120.4399&rep=rep1&type=pdf>.
7. Milne, Richard. "Sweden Immigration: Don't Look Back." Financial Times, October 5, 2015. <https://www.ft.com/content/a8573532-65bf-11e5-97e9-7f0bf5e7177b>.
8. Soaitaa Adriana Mihaela. Supported Housing in Britain and Sweden. Housing, Theory and Society. 2016. Vol. 33. Issue 3. Pp. 377-379. DOI: 10.1080/14036096.2016.1145134.
9. Swedish Association of Public Housing Companies. "SABO and Public Housing in Sweden." Accessed September 26, 2017. http://www.sabo.se/om_sabo/english/Documents/SABO%20and%20Public%20Housing%20in%20Sweden.pdf.
10. The Swedish Institute. The_Cooperative_Movement_in_Sweden.Pdf," n.d

Законодавчі акти:

1. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 9 листопада 2017 р. № 2189-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2189-19/print>.
2. Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку: Закон України від 29 листопада 2001 року N 2866-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2866-14>
3. Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку Верховна Рада України; Закон від 14.05.2015 № 417-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/417-19>
4. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг
5. Верховна Рада України; Закон від 09.07.2010 № 2479-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2479-17>

Мурзина Т. А. Реформа местного самоуправления и изменения в сфере жилищно-коммунальных услуг в Украине. Опыт Швеции

В статье проведён анализ системы управления на низовом уровне в Украине и европейских странах на примере Швеции: изучены способы управления многоквартирными домами, проведён анализ процессов принятия коллективных решений.

Ключевые слова: *местное самоуправление, Швеция, совместная собственность, сосособственники многоквартирного дома, принцип принятия коллективных решений.*

Murzina T. The reform of the local self-government and changes in the sphere of housing and communal services in Ukraine. Experience of Sweden

The article analyzes the management system at the grass-roots level in Ukraine and European countries on the example of Sweden: methods of management of multi-apartment buildings have been studied, the processes of making the collective decisions have been analyzed.

Key words: *local self-government, Sweden, joint property, co-owners of a multi-apartment building, principle of collective decision-making.*

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 351.01:659.4

Л. В. Литвинова

кандидат психологічних наук, доцент,
докторант кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин
Національної академії державного управління при Президентові України

**КОМУНІКАТИВНА ТОЛЕРАНТНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ
У КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ КОМУНІКАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ
В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ**

Статтю присвячено актуальним питанням професіоналізації сучасної публічної служби. Зазначено, що комунікативна діяльність у публічному управлінні стала необхідним складником професійної діяльності публічних службовців, що зумовлює формування професійної комунікативної культури публічних службовців, яка має бути зорієнтована на сучасні тенденції розвитку публічного управління в Україні. Проаналізовано складники комунікативної культури, зокрема емоційний. Подано результати дослідження комунікативної толерантності публічних службовців у контексті формування комунікативної культури в публічному управлінні.

Ключові слова: професіоналізація публічної служби, комунікативна культура публічного управління, комунікативна діяльність, професійно-важливі якості публічних службовців, комунікативна компетентність, комунікативна толерантність.

Постановка проблеми. Проблема професіоналізації сучасної публічної служби є надзвичайно актуальною. Працівникам публічної сфери у контексті вдосконалення своєї професійної майстерності необхідна повсякденна систематична праця з розширення світогляду, комунікацій, оволодіння науковими методами оброблення сучасних інформаційних потоків, популяризації своєї діяльності через зв'язки з громадськістю, ЗМІ, мережу Інтернет тощо. Комунікативна діяльність стала необхідним складником професійної діяльності публічних службовців, допомагає вдосконалювати стиль, форми та методи роботи, створює підґрунтя ефективної управлінської діяльності, що підвищує попит на виховання нової генерації державних службовців як висококваліфікованих кадрів, спроможних швидко орієнтуватись у сучасному інформаційному просторі [10]. У контексті спрямування

до європейської спільноти пріоритетними стають питання професіоналізації публічних службовців, що вимагають підвищення вимог до комунікативної діяльності як чинника встановлення зв'язків між державою та інституціями суспільства. Зважаючи на вищезазначене, професійна комунікативна культура публічних службовців має бути зорієнтована на сучасні тенденції розвитку публічного управління в Україні і має стати дієвим інструментом його розвитку.

Водночас стрімкий характер розвитку сучасного суспільства вимагає інформаційно-комунікативної взаємодії суспільства і влади, що забезпечує перехід суспільства у русло інноваційного розвитку з розвинутими клієнт-центричними сервісами послуг у різних галузях, зокрема в освіті, науці, культурі, охороні здоров'я тощо. Майбутнє соціальних перетворень безпосередньо залежатиме від капіталу довіри суспільства до влади, який формується у комунікативній діяль-

ності публічних службовців як під час вирішення стратегічних питань, так і за умов безпосереднього контакту зі споживачами (під час прийому громадян в органах публічної влади, ведення переговорів, виступів, участі в дискусіях тощо) [7; 9]. Питання формування та розвитку сучасної комунікативної культури публічного управління є надзвичайно актуальними, оскільки становлення та розвиток комунікацій у публічному управлінні змінюють вимоги до фахівців публічної служби, вимагають дедалі більше зусиль і передбачають розвиток професійної, соціальної, комунікативної та загально-особистісної компетентності останніх.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Компетентнісний підхід до діяльності публічних службовців дає змогу виокремити професійну, соціальну, комунікативну, особистісну, емоційну та інші види компетентностей. Окрему увагу сучасні українські дослідники фахівці приділяють комунікативній компетентності (Н. Демедишина, Н. Драгомирецька, О.Євсюков, В. Сороко, Т. Федорів, С. Хаджирадева та ін.). Так, Н. Драгомирецька тлумачить комунікативну компетентність складником процесу взаємовідносин державної влади й суспільства в практичному вимірі [3], Н. Демедишина трактує комунікативну компетентність державного службовця як категорію державного управління – систему теоретичних знань про комунікативну діяльність у державному управлінні, що містить комунікативний зміст, а також необхідні й достатні комунікативні вміння і навички управлінців, спрямовані на ефективність і результативність діяльності (як професійно-особистісної характеристики державного службовця); здатність до цілеспрямованого застосування на практиці комплексу необхідних комунікативних знань, умінь і навичок, достатніх для виконання професійних завдань [2]. Т. Федорів, досліджуючи комунікативну компетентність у контексті соціокультурної компетентності державних службовців, визначає її інтегральною функціональною характеристикою, яка належить до соціальних представницьких компетентностей державних службовців і характеризується мовною, культурною,

прагматичною, предметною, стратегічною та представницькою компетентністю [13]. Сучасний науковий дискурс щодо проблем публічного управління містить велику кількість робіт, які присвячені проблемам модернізації та трансформації публічної служби. До вивчення та аналізу соціального складника звертаються провідні українські науковці [8; 12]. Не залишився поза увагою науковців і розгляд проблем щодо розвитку людського ресурсу, комунікацій, професійної мобільності, вдосконалення організаційної культури [1; 4; 5]. Науковці наголошують на тому, що важливою ознакою комунікацій та комунікативної компетентності є емоційність, емоційна регуляція у ситуаціях комунікації, комунікативна установка та вміння слухати і чути співрозмовника, комунікативна толерантність. Попри значну кількість досліджень із проблем комунікації, феномен комунікативної культури публічного управління та його емоційний складник залишаються недостатньо дослідженими.

Мета статті – дослідити рівень комунікативної толерантності публічних службовців у контексті формування комунікативної культури в публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Професійна діяльність публічних службовців містить низку протиріч: з одного боку, вона повинна забезпечувати дотримання прав і інтересів громадян, а з іншого – реалізацію законодавчих ініціатив, які спрямовані на інтереси держави. Діяльність державних інституцій визнається якісною та ефективною, коли оцінка результатів діяльності органів влади визнається позитивною в суспільстві. Протиріччя між результатами праці держслужбовців та громадськими оцінками змушують фахівців звертатися до аналізу структури професійної діяльності та компетентності. Саме наявність, типовість і гострота протиріч в організації, забезпеченні та змісті праці публічних службовців зумовлює емоційно-негативне тло і конфліктність (як типову для середовища професійного спілкування). Більшість проблем і виникаючих труднощів в управлінні пов'язані з низькою соціально-психологічною компетентністю, психологічною та комуніка-

тивною культурою, хоча саме ці чинники визнаються одними з основних критеріїв професійної майстерності. Професійна етика, майстерність ведення діалогу, комунікацій нерозривно пов'язані з поняттями честі й гідності, моральності, такту. Серед професійно важливих якостей, що забезпечують публічну службу як професійну діяльність, виділяють такі, що безпосередньо пов'язані з комунікативною культурою, зокрема навички ведення переговорів, уміння швидко орієнтуватись у проблематиці завдань, узгодження рішень, здатність до швидкого контакту з іншими людьми, взаємоповага, координація своїх дій із діями інших тощо. Отже, сформована комунікативна культура публічної служби може розглядатися одним із найважливіших чинників формування її позитивного іміджу в суспільстві, стабілізації та оптимізації суспільних відносин.

Сучасна комунікативна підготовка публічних службовців є інтуїтивною і недостатньою. Спостерігаються протиріччя між висновками наукових досліджень і практикою організації професійної підготовки та перепідготовки службовців. Актуальними стають питання модернізації та адаптації процесу професійного навчання публічних службовців до сучасних реалій. Необхідно звернути увагу як на теоретичну, так і на практичну підготовку в галузі психології. Критеріями успішної соціально-психологічної підготовки можна вважати сформовану комунікативну культуру, стиль ділової взаємодії, ціннісну та комунікативну толерантність, емоційну та особистісну стабільність, уміння розв'язувати конфлікти, що виникають.

Узагальнюючи думки дослідників із питань комунікативної культури, необхідно констатувати, що комунікативну культуру визначають як:

- сукупність комунікативних якостей особистості, нормативних вимог до рівня знань, умінь комунікантів до емоційного стану, що забезпечують успішність комунікації;

- уміння здійснювати комунікації відповідно до норм, що історично склалися в цьому культурному середовищі, з урахуванням психологічних механізмів впливу на адресата з використанням різноманіт-

них засобів комунікації з метою досягнення найбільшого результату.

Спільними підставами для формування комунікативної культури є:

- загальна ерудиція і культура особистості професіонала;

- розвиненість мови, великий лексичний запас (професійно значуща лексика);

- уміння діяти в запропонованих професійних обставинах;

- уміння прогнозувати прагматичний результат комунікації та спільної діяльності [6; 14].

Емоції є необхідним компонентом комунікативної взаємодії. Вони формуються в процесі діяльності, будучи відображенням реакцій людини на внутрішні й зовнішні впливи. Виділено шість «емоційних» критеріїв комунікативної культури організації: 1) емоційну експресію; 2) емоційну сприйнятливість; 3) емпатію; 4) адекватність емоцій; 5) комунікабельність (інгратіацію); 6) толерантність [14, с. 385–415]. Важливим критерієм комунікативної культури організації виступає толерантність. Професійна комунікативна толерантність проявляється у генералізованому ставленні до робочих стосунків та людей, які беруть участь у комунікаціях, це характеристика ставлення особистості, що показує ступінь прийняття нею неприємних або неприйнятних, на її думку, психологічних станів, якостей і вчинків партнерів. У діловій комунікації додаткова енергія емоцій може допомагати або заважати вирішенню виробничих завдань. Практика ділових комунікацій свідчить про різноманіття проявів комунікативної толерантності: одні люди проявляють терпимість до оточуючих, інші ж уміють добре приховувати ворожість до партнерів або здатні силою переконання змусити себе не помічати неприємні властивості іншого. Цілком доречно виділити три рівні толерантності: високий, середній та низький. Високий сприяє стримуванню негативних проявів; низький пов'язаний із безперешкодним виходом негативних емоцій, а середній рівень, що займає своє місце між зазначеними рівнями, найбільш часто проявляється в повсякденній практиці спілкування. Загальна комунікативна толерантність визначає всі її форми (ситуативну, типо-

логічну та професійну). Оскільки енергетику негативної комунікативної установки неможливо приховати від сенсорних систем партнерів, то проблеми у комунікаціях призводять до постійної напруги, навіть коли партнери стримуються. «Психологічною ціною» такого становища будуть постійні стреси, нездорові стосунки, плинність кадрів та відсутність ефективної роботи в колективі.

Зважаючи на важливість комунікацій у діяльності публічних службовців, нами було проведено дослідження рівня комунікативної толерантності за допомогою методики діагностики комунікативної установки В. Бойка [11, с. 298–314]. Протягом 2017–2018 року в дослідженні брали участь державні службовці категорій Б і В (загальною кількістю 376 осіб), працівники центральних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, слухачі Національної академії державного управління при Президенті України. Максимальний бал за кожним компонентом установки дорівнює 15. Максимальний бал за тестом (135) свідчить про абсолютну нетерпимість до оточення, мінімальний (0) – про абсолютну толерантність до партнерів у різноманітних ситуаціях. Результати психологічного дослідження публічних службовців за допомогою методики діагностики комунікативної установки В. Бойка подано у таблиці 1.

Узагальнені результати дослідження свідчать про те, що маємо тенденцію до середньої (ближче до низької) комунікативної толерантності опитаних публічних службовців. Такий стан речей є загаль-

ним для всіх категорій опитаних. Високий або достатній рівень комунікативної толерантності, комунікативної готовності демонструють лише 34% опитаних. Серед основних психологічних проблем, що перешкоджають розвитку комунікативної толерантності, є надмірна категоричність в оцінках, негативна комунікативна установка, роздратування та несприйняття іншої думки, упереджене ставлення до партнерів із комунікації, намагання перевиховати або переробити під себе партнера. Отже, психологічне забезпечення професійного та особистісного розвитку публічних службовців необхідне вже під час професійного навчання. Комунікативна культура є професійно-важливою ознакою публічної служби. Формування комунікативної культури методом «проб і помилок» слід визнати помилковою стратегією, об'єктивно дорогою, суб'єктивною та ймовірнісною. Ступінь розвитку особистості значною мірою характеризується рівнем професіоналізму і професійною культурою, що відображає об'єктивну підготовленість і суб'єктивну готовність публічних службовців до вирішення професійних завдань, продуктивної предметної діяльності. Відомий радянський психолог К. Платонов зазначав, що професійна готовність фахівця – це суб'єктивний стан особистості, яка вважає себе здатною до виконання відповідної професійної діяльності та прагне її виконувати. Тому в процесі формування професійної комунікативної культури необхідно включати багаторівневий соціально-психологічний практико-орієнтований складник навчання.

Таблиця 1

п	Компоненти установки	Категорії публічних службовців	
		Б	В
1.	Несприйняття індивідуальності людини	5,95	5,51
2.	Використання себе еталоном в оцінюванні інших	5,90	5,48
3.	Консерватизм в оцінках	5,55	5,97
4.	Невміння приховувати роздратування під час зіткнення з некомунікабельними якостями партнера	6,07	5,41
5.	Намагання перевиховати партнера	6,01	5,10
6.	Намагання переробити партнера «під себе»	5,79	6,02
7.	Невміння прощати іншим помилки, непорозуміння	5,83	6,20
8.	Нетерпимість до фізичного або психологічного дискомфорту партнера	4,76	3,20
9.	Невміння пристосовуватись до партнера	4,96	4,49
Загальний бал Σ		50,82	47,38

Висновки і пропозиції. Професійну комунікативну культуру неможливо запровадити директивними методами. До цього процесу потрібно залучати самих публічних службовців, особливо під час навчання, підготовки та підвищення кваліфікації. Продуктивним є лише двобічний спосіб її запровадження: з одного боку, важливим є усвідомлення ролі професійної ділової комунікації як основи професійної комунікативної культури, колективне вироблення її цінностей і норм кожним службовцем, а з іншого – управлінська воля з належним формальним забезпеченням та психологічним супроводом професійної комунікації як робочого інструменту публічної служби.

Комунікативна культура є професійно-важливою якістю публічної служби. Ступінь розвитку особистості значною мірою характеризується рівнем професіоналізму і його професійною культурою, що відображає об'єктивну підготовленість і суб'єктивну готовність публічних службовців до вирішення професійних завдань, продуктивної предметної діяльності.

Комунікативна толерантність публічних службовців є важливим психологічним складником формування комунікативної культури в публічному управлінні. Серед факторів, що перешкоджають розвитку комунікативної толерантності, є надмірна категоричність в оцінках, негативна комунікативна установка, роздратування та несприйняття іншої думки, упереджене ставлення до партнерів із комунікації, намагання перевиховати або переробити під себе партнера.

Ступінь розвитку публічного службовця значною мірою характеризується рівнем його професійної культури, відображає об'єктивну підготовленість і суб'єктивну готовність до вирішення професійних завдань, що практично реалізується в програмі його підготовки як цілеспрямовано організована послідовність вирішення професійних комунікативних завдань.

Список використаної літератури:

1. Бойков В.Э. Профессиональная культура государственной службы. Социол. иссл. 1999. № 2. С. 34–40.
2. Демедишина Н.О. Роль комунікативного аспекту в професійній діяльності державних службовців. Зб. наук. пр. НАДУ; за заг. ред. О.Ю. Оболенського, С.В. Сьоміна. Київ: Вид-во НАДУ, 2007. № 4. С. 67–79.
3. Драгомирецька Н.М. Теоретичний аналіз діяльності комунікативної діяльності державного службовця: [монографія]. Одеса: Астропринт, 2005. 279 с.
4. Грицяк Н.В., Литвинова Л.В. Державне управління в умовах розвитку інформаційного суспільства: навч. посіб. За заг. ред. д. держ. упр., професора Н.В. Грицяк. Київ: Вид-во К.І.С., 2015. 108 с.
5. Землянова Л.М. Зарубежная коммуникативистика в преддверии информационного общества: Толковый словарь терминов и концепций. Москва: Изд-во Моск. Ун-та, 1999. 301 с.
6. Конечкая В.П. Социология коммуникации: [учебник]. Москва: Междунар. Ун-т бизнеса и управления, 1997. 304 с.
7. Комунікативна парадигма суспільного розвитку: навч. посіб. / О.В. Соснін, А.М. Михненко, Л.В. Литвинова. Київ: НАДУ, 2011. 220 с. ISBN 978-966-1617-03-1.
8. Курасова Є.А. Престиж державних службовців: структурно-функціональний аналіз // Актуальні проблеми держ. упр.: Зб. наук. праць. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2005. Вип. 4 (22). С. 218–229.
9. Литвинова Л.В. Комунікативна компетентність державних службовців: соціально-психологічний аспект. Державне управління: теорія та практика. 2014. № 1. С. 133–139. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2014_1_17.pdf.
10. Литвинова Л.В. Комунікативний діалог влади і громадськості в інформаційну добу: ціннісний вимір/ Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика: матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції 24 листопада 2017 р. / за ред. В.М. Огаренка, О.В. Покатаєвої та ін. Запоріжжя: КПУ, 2017. С. 140–141.
11. Райгородский Д.Я. (редактор-составитель). Практическая психодиагностика. Методики и тесты [учебное пособие]. Самара: Издательский дом Бахрах-М, 2001. С. 298–311.
12. Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні: стан і перспективи / Кер. авт. кол. М.І. Мельник. Київ: Нора - прінт, 2002. 160 с.
13. Федорів Т.В. Комунікативна компетентність і параметри // Офіційний сайт. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/4/05.pdf>.
14. Шарков Ф. И. Коммуникология: основы теории коммуникации: [учебник]. Москва: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2010. 592 с. С. 385-415.

Литвинова Л. В. Коммуникативная толерантность государственных служащих в контексте формирования коммуникативной культуры в публичном управлении

Статья посвящена актуальным вопросам профессионализации современной публичной службы. Отмечено, что коммуникативная деятельность в публичном управлении стала необходимой составляющей профессиональной деятельности публичных служащих, что обуславливает формирование профессиональной коммуникативной культуры публичных служащих, которая должна быть ориентирована на современные тенденции развития публичного управления в Украине. Проанализированы структурные компоненты коммуникативной культуры, в частности ее эмоциональная составляющая. Представлены результаты исследования коммуникативной толерантности публичных служащих в контексте формирования коммуникативной культуры в публичном управлении.

Ключевые слова: профессионализация публичной службы, коммуникативная культура публичного управления, коммуникативная деятельность, профессионально-значимые качества публичных служащих, коммуникативная компетентность, коммуникативная толерантность.

Lytvynova L. Communicative tolerance of civil servants in the context of the formation of a communicative culture of public administration

The article is devoted to actual issues of professionalization of modern public service. It has been pointed out that communicative activities in public administration became a necessary component of the professional activities of public servants, which determines the formation of a professional communication culture for public servants, which should be oriented towards the current trends of public administration development in Ukraine. The components of the communicative culture, in particular its emotional component, are analyzed. The article presents the results of research on communicative tolerance of public servants in the context of forming a communicative culture in public administration.

Key words: professionalization of public service, communicative culture of public administration, communicative activity, professional qualities of public servants, communicative competence, communicative tolerance.

НОТАТКИ