

ПРИЧОРНОМОРСЬКИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІКИ ТА ІННОВАЦІЙ

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 1



Одеса
2017

Редакційна колегія:

Наконечний Володимир Васильович – доктор наук з державного управління, доцент

Шапошников Костянтин Сергійович – доктор економічних наук, професор

Бухтатий Олександр Євгенійович – кандидат наук з державного управління

Авраменко Наталія Вікторівна – доктор наук з державного управління, доцент

Бендаравечіне Ріта – Ph.D., професор публічного адміністрування

Дзієканські Павел – Ph.D., професор публічного адміністрування

Онищук Світлана Василівна – доктор наук з державного управління, доцент

Огаренко Віктор Миколайович – доктор наук з державного управління, професор

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

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

Покатаєв Павло Сергійович – доктор наук з державного управління, доцент

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

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Причорноморського науково-дослідного інституту
економіки та інновацій (протокол № 11 від 27.11.2017 року).**

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

ЗМІСТ

**СЕКЦІЯ 1
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Герасименко Н.М. ОБМІН ПОДАТКОВОЮ ІНФОРМАЦІЄЮ ЯК ОБ'ЄКТ НАУКОВОГО АНАЛІЗУ.....	5
Нагорна Г.О. СОЦІАЛЬНЕ ПРОЕКТУВАННЯ: ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ.....	10
Федан Я.І. ГЕНЕЗИС ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНКЛЮЗИВНОЮ ОСВІТОЮ ОСІБ З ОСОБЛИВИМИ ПОТРЕБАМИ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ І В УКРАЇНІ.....	15

**СЕКЦІЯ 2
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Базенко В.А. МЕХАНІЗМИ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	20
Гавриш-Мусафір А.О. МАРКЕТИНГ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК МЕХАНІЗМ ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ЖИТТЯ НАСЕЛЕННЯ.....	28
Дивущак О.О. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В СФЕРІ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ В УКРАЇНІ.....	34
Красіловська З.В. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ АЛЬТЕРНАТИВНИХ СПОСОБІВ ВИРІШЕННЯ СПОРІВ У ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ: СТАН ТА ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....	38
Малаш С.М. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.....	43
Набока К.О. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ОРГАНІЗАЦІЙНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ.....	47
Сакун А.А., Тардаскина Т.Н. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ УСПЕШНЫМ НАЦИОНАЛЬНЫМ БРЕНДОМ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ.....	52

**СЕКЦІЯ 3
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА**

Варунків Л.В. ВРАХУВАННЯ ІНСТІНКТИВНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ГРОМАДЯНИНА У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	57
--	----

**СЕКЦІЯ 4
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

Фелонюк Т.А.

ХАРАКТЕРИСТИКА МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ФРАНЦІЇ:
ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ..... 62

**СЕКЦІЯ 5
ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ
ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ**

Весельська Л.А.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИМУШЕНОЇ МІГРАЦІЇ:
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ..... 68

Гонтар З.Г.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНІСТЮ ДОБРОВІЛЬНОЇ
ПОЖЕЖНОЇ ОХОРОНИ В ГАЛИЧИНІ І ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД
ВОЛОНТЕРСЬКОЇ ДОПОМОГИ В КРАЇНАХ ЄС.....73

**СЕКЦІЯ 6
АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Данилевська О.О.

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
РОЗВИТКОМ ЕКОНОМІКИ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ..... 78

Грицишен Д.О., Прокопенко Ж.В., Кочин Т.М., Опанасюк А.А.

ЯКІСТЬ ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ ЯК ОБ'ЄКТ АУДИТУ: ІДЕНТИФІКАЦІЯ
ПРОТИПРАВНИХ ДІЙ..... 83

Криничко Л.Р., Ватанов А.Р.

УДОСКОНАЛЕННЯ ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я.....95

СЕКЦІЯ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ОБМІН ПОДАТКОВОЮ ІНФОРМАЦІЄЮ ЯК ОБ'ЄКТ НАУКОВОГО АНАЛІЗУ TAX INFORMATION EXCHANGE AS THE SUBJECT OF SCIENTIFIC ANALYSIS

У статті проаналізовано підходи до визначення поняття "інформація", "податкова інформація", "обмін податковою інформацією". Доведено, що сутність податкової інформації доцільно розглядати в широкому розумінні. Поняття податкової інформації не доцільно обмежувати винятково відомостями або даними, створеними чи одержаними податковими органами. Під податковою інформацією у статті розуміються будь-які факти, звіти або записи в будь-якій формі, що можуть бути використані для встановлення податкових зобов'язань платників податків. Під обміном податковою інформацією у статті запропоновано розглядати будь-які дії, пов'язані з отриманням, обробленням та подальшою передачею податкової інформації від одного суб'єкта до іншого.

Ключові слова: інформація, податкова інформація, типологізація податкової інформації, обмін податковою інформацією, міжнародне інформаційне співробітництво.

В статті проаналізовані підходи к определению понятия "информация", "налоговая информация", "обмен налоговой информацией". Доказано, что сущность налоговой информации целесообразно рассматривать в широком смысле. Понятие налоговой информации нецелесообразно ограничивать исключительно сведениями или данными, созданными или полученными налоговыми органами. Под налоговой

информацией в статье понимаются любые факты, отчеты или записи в любой форме, которые могут быть использованы для установления налоговых обязательств налогоплательщиков. Под обменом налоговой информацией в статье предложено рассматривать любые действия, связанные с получением, обработкой и последующей передачей налоговой информации от одного субъекта другому.

Ключевые слова: информация, налоговая информация, типологизация налоговой информации, обмен налоговой информацией, международное информационное сотрудничество.

The article analyzes the approaches to the definition of "information", "tax information", "exchange of tax information". It is proved that the essence of tax information should be considered in a broad sense. The concept of tax information is not to be limited exclusively as information or data created or obtained by the tax authorities. As the tax information in the article it is proposed to consider any facts, reports or records in any form that may be used to establish the tax liability of taxpayers. As the exchange of tax information in the article it is suggested to consider any actions related to obtaining, processing and subsequent transfer of the tax information from one entity to another.
Key words: information, tax information, classification of tax information, exchange of tax information, international information cooperation.

УДК 336.227.2.025

Герасименко Н.М.

аспірант

Національна академія державного управління при Президентів України

Постановка проблеми. Забезпечення ефективного розвитку економіки є одним із ключових завдань сьогодення. Сучасні умови функціонування економіки вимагають швидкого прийняття управлінських рішень і водночас підвищення їхньої якості. Для того, щоб відповідати таким викликам, органи управління повинні визнати визначальну роль інформації у своїй діяльності, розглядати інформацію як важливий стратегічний актив, що дозволяє вирішувати поточні завдання, здійснювати критичний аналіз попередньої діяльності та розробляти обґрунтовані плани на майбутні періоди.

Останні десятиліття відзначені бурхливим розвитком інформаційних і телекомунікаційних технологій, що стало одним з ключових факторів глобалізації світової економіки. Водночас діяльність податкових органів переважно залишалась обмеженою національними кордонами. За таких умов здійснення суверенних

податкових повноважень, включаючи аудит і збір інформації, як правило, обмежується особами, інформацією або діяльністю в межах території окремої юрисдикції. В результаті, національний податковий орган може бачити тільки невелику частину загальної діяльності або інвестицій окремого платника податків. Щоб подолати прогалину в інформації, країни все більше покладаються на обмін податковою інформацією.

Підвищення ролі та обсягів податкової інформації, що є предметом обміну між національними податковими органами, актуалізують дослідження сутності податкової інформації та обміну податковою інформацією та ін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження категорії "інформація" було зроблено рядом як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, таких як: Л. Бірлюєн, Н. Віннер, В. М. Глушков, П. Друкер, А. Д. Єляков, Я. С. Маршак, Ф. Міхлуп,

А. Моль, В. Б. Николаєв, М. Порат, Д. Стіглер, Е. Тоффлер, К. Шеннон та ін. Серед вітчизняних та зарубіжних дослідників, які окреслювали окремі нормативно-правові аспекти податкової інформації, можна відмітити таких учених, як: І. Бабін, С. Дуканов, І. Кучеров, М. Костенко, О. Мандзюк, К. Проскура, О. Тімарцев, О. Шевчук, К. Юсупов тощо.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проте аналіз наукової літератури показав, що окремі аспекти міжнародної співпраці і, зокрема, поняття податкової інформації та процедур обміну податковою інформацією потребують додаткового дослідження з огляду на значення для кожної країни розробки і неухильного застосування відповідних правил і норм як на рівні національного податкового законодавства, так і на рівні міжнародних договорів.

Мета статті. У статті ставиться завданням проаналізувати наявні в науковій літературі і нормативно-правових актах визначення поняття “інформація”, “податкова інформація”, “обмін податковою інформацією” та уточнити зміст цих категорій.

Виклад основного матеріалу. У сучасному світі інформація – це надважлива категорія та елемент правовідносин у різних сферах. За визначенням ЮНЕСКО, інформація є універсальною субстанцією, що пронизує усі сфери людської діяльності, слугує провідником знань та думок, інструментом спілкування, взаєморозуміння та співробітництва, утвердження стереотипів мислення та поведінки [15]. Зрозуміло, що інформація має унікальні властивості. Матеріальні речі завжди і всюди обмежені вагою, просторово-часовими параметрами. Інформація з точки зору використання долає всі ці бар’єри і виступає в якості субстанції, що не має таких обмежень. Ось чому її можливості є невичерпними, вона перетворюється на більш досконалий інтелектуальний продукт, котрим в усі часи користувалось людство [2].

З середини ХХ століття інформація стає предметом дослідження не лише точних наук, але і починає вивчатися юридичними науками. Кожна з наук розглядає той аспект інформації, який стосується предмету та методології її досліджень. При всій багатоманітності підходів важливо зазначити, що “документовані, або публічно оголошені відомості” – найбільш розповсюджений підхід до визначення та розуміння поняття “інформація”.

Закон України “Про інформацію” в попередній редакції містив саме таке визначення цього поняття. Чинна редакція Закону України “Про інформацію” визначає поняття

“інформація” як “будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді” [8].

В законодавстві України визначення даного поняття міститься і в законах України “Про науково-технічну інформацію”, “Про телекомунікації”, Цивільному кодексі України тощо. Законом України “Про науково-технічну інформацію” визначено поняття “науково-технічна інформація” як будь-які відомості та/або дані про вітчизняні та зарубіжні досягнення науки, техніки і виробництва, одержані в ході науково-дослідної, дослідно-конструкторської, проектно-технологічної, виробничої та громадської діяльності, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді” [11].

Відповідно до Закону України “Про телекомунікації” інформація визначається як відомості, подані у вигляді сигналів, знаків, звуків, рухомих або нерухомих зображень чи в інший спосіб [12]. У Цивільному кодексі України (ч. 1 ст. 200) визначається, що інформацією є будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [13].

У податковій сфері інформаційні правовідносини регулюються Конституцією України, Податковим кодексом України, Законом України “Про захист персональних даних” [10], Законом України “Про доступ до публічної інформації” [7].

Попередньо, у Законі України “Про інформацію” не містилося дефініції такого виду інформації як податкова інформація. Лише з ухваленням Податкового кодексу України було внесено ряд змін та доповнень, згідно з якими поряд з інформацією про фізичну особу, довідково-енциклопедичного характеру, про стан довкілля (екологічну інформацію), про товар (роботу, послугу), науково-технічну інформацію, правову, статистичну та соціологічну інформацію, з’явилась й податкова інформація [4].

Згідно зі ст. 16 Закону України “Про інформацію” податкова інформація – це сукупність відомостей і даних, що створені або отримані суб’єктами інформаційних відносин у процесі поточної діяльності та необхідні для реалізації покладених на контролюючі органи завдань і функцій у порядку, встановленому Податковим кодексом України. Таке ж визначення закріплено й в Податковому кодексі України [6].

Водночас у науковій літературі зустрічаються дещо відмінні трактування податкової інформації. Так, О. Мандзюк пропонує таке визначення: податкова інформація – це сус-

пільно значимі відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді, створені чи одержані податковими органами у межах повноважень, передбачених законодавством з метою забезпечення ефективного функціонування системи оподаткування. Цим дослідником запропонована також типологізація податкової інформації:

1) відкрита податкова інформація – це така інформація податкових органів, а також їх структурних одиниць, яка має довідково-інформаційний характер і використовується з метою покращення реалізації їх сервісних функцій;

2) податкова інформація з обмеженим доступом – це суспільно значимі відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді, створені чи одержані податковими органами в межах повноважень, передбачених законодавством, з метою забезпечення ефективного функціонування системи оподаткування, доступ до яких обмежено ними відповідно до законодавства України у зв'язку з особливою цінністю для їх власників чи добросовісних користувачів або у зв'язку зі службовою необхідністю;

3) податкова таємниця – це суспільно значимі відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді, створені чи одержані податковими органами в межах повноважень, передбачених законодавством, з метою забезпечення ефективного функціонування системи оподаткування, доступ до яких обмежено ними відповідно до законодавства України у зв'язку з особливою цінністю для їх власників чи добросовісних користувачів;

4) службова податкова інформація – це суспільно значимі відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді, створені чи одержані податковими органами у межах повноважень, передбачених законодавством, з метою забезпечення ефективного функціонування системи оподаткування, доступ до яких обмежено ними відповідно до законодавства України у зв'язку зі службовою необхідністю [4].

Аналізуючи розглянутий підхід, слід зазначити, що О. Мандзюк акцентує увагу на відомостях та/або даних, які створені чи одержані суто податковими органами. Таким чином, поза увагою залишаються відомості чи дані, які є в розпорядженні інших органів влади чи платників податків і можуть бути використані в цілях оподаткування. Так само і

запропонована О. Мандзюком типологізація податкової інформації передбачає її розподіл залежно від ступеня відкритості інформації, що є в розпорядженні податкових органів.

У свою чергу Г. Долматова та Ю. Чмир пропонують таке визначення податкової інформації: “податкова інформація являє собою документовані або публічно оголошені відомості, що стосуються адміністрування або виконання внутрішнього законодавства у сфері оподаткування” [1, с. 93]. Такий підхід, на наш погляд, також звужує обсяг податкової інформації, особливо в контексті міжнародного обміну податковою інформацією, оскільки тут наголошується тільки на використанні відомостей для виконання внутрішнього законодавства у сфері оподаткування. Відомості, що стосуються виконання платниками податків своїх зобов'язань перед податковими органами інших країн, або ж відомості, які є в розпорядженні податкових органів інших країн і можуть бути використані в цілях оподаткування внутрішніми податковими органами, також випадають з такого визначення.

На наш погляд, найбільш узагальнюючим визначенням податкової інформації, особливо враховуючи процеси міжнародного обміну податковою інформацією, є те, що закріплене Угодою про обмін інформацією з податкових питань (англ. Agreement on Exchange of Information on Tax Matters) Організації економічного співробітництва і розвитку. Зокрема, передбачено, що в цілях Угоди термін “інформація” означає будь-які факти, звіти або записи в будь-якій формі. Як зазначається в самій Угоді, це доволі широке визначення. Тому в коментарях до Угоди надаються додаткові пояснення, що розуміється під терміном “записи”: записи включають (але не обмежуючись цим): рахунок, договір, книга, схема, таблиця, діаграма, форма, образ, фактура, лист, карта, меморандум, план, декларація, телеграма і ваучер. Термін “запис” не обмежується інформацією, яка ведеться в паперовій формі, але включає також інформацію, що міститься в електронному вигляді [14].

Також важливо відзначити, що надане визначення не обмежує інформацію виключно тією, що стосується платника податків. Термін “інформація” визначається в широкому розумінні і може включати в себе, наприклад, правові обставини, відповідні економічні критерії та інструменти аналізу ризиків тощо.

Зважаючи на швидкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, появу нових видів бізнесу, переведення звичайних бізнес-процесів в електронний формат (елек-

тронна комерція, електронні аукціони, електронний банкінг тощо), використання більш загального підходу до визначення інформації та зокрема податкової інформації, на наш погляд, є виправданим. Так само не варто обмежувати коло суб'єктів, які виступають власниками або розпорядниками податкової інформації, тільки податковими органами. Але, з іншого боку, визначення, що міститься в Угоді про обмін інформацією з податкових питань, не вказує на сферу застосування інформації – оподаткування. На наш погляд, на цьому аспекті потрібно більше акцентувати, надаючи визначення податкової інформації.

Важливим для розуміння сучасних процесів міжнародного співробітництва з податкових питань є розгляд поняття “обмін податковою інформацією”, оскільки саме цей аспект на сьогодні складає основну частину міжнародного податкового співробітництва. У цьому контексті слід зазначити, що в Україні юридично не закріплено визначення поняття “обмін податковою інформацією”. Хоча на двосторонньому рівні основу для розвитку співпраці України з іншими державами у сфері обміну податковою інформацією складають відповідні статті договорів про уникнення подвійного оподаткування доходів і майна і положення про обмін інформацією містяться в усіх без винятку договорах України про уникнення подвійного оподаткування [5]. Проте, жоден із них не містить чіткої дефініції самого поняття.

В Україні обмін інформацією відповідно до всіх податкових договорів здійснюється відповідно до Порядку обміну інформацією за спеціальними письмовими запитами з компетентними органами іноземних країн, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 30.11.2012 р. № 1247 [9]. Цей документ розроблено за ініціативи податкової служби України з метою забезпечення ефективного обміну податковою інформацією з компетентними органами інших країн за спеціальними письмовими запитами щодо правильності застосування податкового законодавства та боротьби з ухиленням від сплати податків. Правовими підставами розроблення наказу стали норми розділу I глави III Конвенції про взаємну адміністративну допомогу у податкових справах, положення щодо обміну податковою інформацією договорів про уникнення подвійного оподаткування [3] та статті 72-74 Податкового кодексу України.

Наказ було розроблено з метою ефективного виконання органами державної податкової служби функцій компетентного органу згідно з міжнародними договорами

про уникнення подвійного оподаткування та здійснення боротьби з ухиленням від сплати податків. Механізм реалізації, передбачений наказом, полягає в організації ефективного обміну податковою інформацією за спеціальними письмовими запитами з компетентними органами іноземних країн. Положеннями наказу передбачено вимоги до підготовки та оформлення документів з питань обміну податковою інформацією у рамках відповідних міжнародних договорів із компетентними органами іноземних країн, а саме: підготовка та надання спеціального запиту компетентним органам іноземних країн; розгляд, виконання запиту, що надійшов від компетентних органів іноземних країн; опрацювання відповіді на спеціальний запит, отриманої від компетентних органів іноземних країн.

Також цим документом передбачені строки надання інформації, підстави для підготовки запитів та ін. Відповідно до цього наказу між Україною та значною кількістю інших країн щороку здійснюється значний обсяг інформаційного обміну. Разом з цим, норми цього наказу, затвердженого у 2012 р., сьогодні повинні бути переглянуті. Однією з підстав для цього є те, що акт не містить чіткої дефініції самого поняття “обмін податковою інформацією”.

Потреба в чіткому визначенні категорії “обмін податковою інформацією” обумовлюється тим, що розуміння цілей та змісту обміну податковою інформацією дозволяє стандартизувати відповідні процедури як всередині податкового органу, так і в міжнародному масштабі. Такі стандартизовані процедури створюють платформу, що дозволяє прискорювати обмін інформацією, боротись з ухиленням від сплати податків, формувати відповідну податкову політику.

У найбільш загальному вигляді обмін податковою інформацією являє собою будь-які дії щодо отримання чи передачі податкової інформації від одного суб'єкта до іншого. В контексті міжнародного обміну податковою інформацією мова йде про збір, оброблення та передачу податкової інформації від однієї сторони до іншої, тобто від уповноваженого податкового органу однієї країни до уповноваженого податкового органу іншої країни або декількох країн. Обмін податковою інформацією передбачає координацію як запитуваних ззовні (тобто, з ініціативи іноземного партнера), так і самостійно ініційованих (тобто з ініціативи уповноваженого податкового органу) запитів щодо інформації, яка стосується конкретних платників податків. Як правило, запитувана інформація стосується розгляду,

дослідження обставин або розслідування податкового зобов'язання платника податку протягом певного податкового періоду. Більшість запитів стосується результату розгляду конкретної податкової декларації, хоча запити можуть також виникнути в питаннях збору, кримінальних розслідувань або інших податкових адміністративних процедур, як це передбачено міжнародними угодами про обмін податковою інформацією.

Таким чином, поняттям “обмін податковою інформацією” охоплюється велика кількість внутрішніх та зовнішніх процедур взаємодії податкових органів різних юрисдикцій, податкових та інших органів влади у межах однієї юрисдикції. Складна сукупність таких процедур потребує їх структурування та чіткого визначення повноважень та відповідальності кожного органу, задіяного в процесах обміну податковою інформацією.

Висновки і пропозиції. В останні десятиліття відбувається безпрецедентна лібералізація та глобалізація національних економік. Усе більша кількість країн усувають або зменшують контроль за іноземними інвестиціями та послаблюють або ліквідовують валютний контроль. У той час, як державні податкові органи продовжують діяти в межах національних юрисдикцій, платники податків функціонують на глобальному ринку. Цей дисбаланс та відмінності в національних податкових системах спричинили на міжнародному рівні початок боротьби зі шкідливою податковою практикою шляхом посилення співробітництва між відповідними податковими органами, зокрема шляхом обміну податковою інформацією.

На основі проведеного аналізу доведено, що сутність податкової інформації доцільно розглядати в широкому розумінні, не обмежувати її винятково відомостями або даними, створеними чи одержаними податковими органами. Найбільш прийнятним є застосування більш загального підходу, згідно з яким під податковою інформацією розуміються будь-які факти, звіти або записи в будь-якій формі, що можуть бути використані для встановлення податкових зобов'язань платників податків. Під обміном податковою інформацією у статті пропонується розглядати будь-які дії, пов'язані з отриманням, обробленням та подальшою передачею податкової інформації від одного суб'єкта до іншого. Зважаючи на складність категорії “обмін податковою інформацією”, подальші наукові пошуки доцільно зосередити на структуруванні процедур обміну податковою інформацією, визначенні функцій та повноважень усіх суб'єктів, які беруть участь у відповідних процедурах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Долматова Г. Сучасне підґрунтя поширення міжнародного обміну податковою інформацією / Галина Долматова, Юлія Чмир // Економічний аналіз. – 2008. – Вип. 3 (19). – С. 93-95.
2. Еляков А. Д. Природа современного информационного общества / А. Д. Еляков // Науч.-тех. инф-ция. Сер. 1, Орган-ция и методика информ. рабо-ты. – 2010. – № 3. – С. 1-14.
3. Конвенція про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах Ра-ди Європи/ ОЕСР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_325
4. Мандзюк О. А. Правовий режим податкової інформації в Україні відносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Олег Андрійович Мандзюк. – Запоріжжя., 2014. – 198 с.
5. Селезень П. О. Обмін податковою інформацією в договорах України про уникнення подвійного оподаткування / П. О. Селезень // Юрид. Україна. – 2010. – № 8. – С. 54–59.
6. Податковий кодекс : Закон України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI (із змін. і доповн.) [Електронний випуск]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
7. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI (із змін.) [Електронний випуск]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
8. Про інформацію : Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII (із змін. і доповн.) [Електронний випуск]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
9. Про затвердження Порядку обміну податковою інформацією за спеціальними письмовими запитами з компетентними органами іноземних країн : Наказ Міністерства фінансів України від 30 листоп. 2012 р. № 1247 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z2171-12>
10. Про захист персональних даних : Закон України від 1 черв. 2010 р. № 2297-VI (із змін.) [Електронний випуск]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>
11. Про науково-технічну інформацію : Закон України від 25 черв. 1993 р. № 3322-XII (із змін.) [Електронний випуск]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3322-12>
12. Про телекомунікації : Закон України від 18 листоп. 2003 р. № 1280-IV (із змін. і доповн.) [Електронний випуск]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1280-15>
13. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV (із змін. і доповн.) [Електронний випуск]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
14. Agreement on Exchange of Information on Tax Matters / The Organisation for Economic Co-operation and Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.oecd.org/ctp/harmful/2082215.pdf>
15. National information society policy: a template / UNESCO. – Paris, November 2009. – 143 p.

СОЦІАЛЬНЕ ПРОЕКТУВАННЯ: ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ
SOCIAL PROJECTING: HISTORY OF FORMATION AND DEVELOPMENT

Стаття присвячена дослідженню історії розвитку соціального проектування. Проаналізовано процес формування соціального проектування в ХХ-ХХІ ст. Зазначено особливості визначення поняття соціального проектування на кожному етапі розвитку. Визначено важливість історичного аналізу становлення соціального проектування. Обґрунтовано необхідність дослідження процесу еволюції соціального проектування з метою його ефективного використання.

Ключові слова: соціальне проектування, історія розвитку, процес становлення, соціальна інженерія, управління, технологія.

Статья посвящена исследованию истории развития социального проектирования. Проанализирован процесс формирования социального проектирования в XX-XXI вв. Указаны особенности определения понятия социального проектирования на каждом этапе развития. Определена важность

исторического анализа становления социального проектирования. Обоснована необхідність дослідження процесу еволюції соціального проектування з метою його ефективного використання.

Ключевые слова: социальное проектирование, история развития, процесс становления, социальная инженерия, управление, технология.

The article is dedicated to research of the history of the development of social projecting. The process of formation of social projecting in the XX-XXI centuries is analyzed. The features of the definition of social projecting at each stage of development are given. The importance of the historical analysis of the development of social projecting is identify. The necessity of research of evolutionary process of social projecting for the efficient use is grounded.

Key words: social projecting, history of the development, process of formation, social engineering, administration, technology.

УДК 316.334.3

Нагорна Г.О.

аспірант кафедри регіональної політики та публічного адміністрування
Одеський регіональний інститут
державного управління
Національної академії державного
управління при Президентіві України

Постановка проблеми. В наш час Україна перебуває на шляху складних реформ та перетворень, які потребують радикальних та впевнених кроків, модернізації суспільних відносин та адаптації до сучасних викликів. На шляху розбудови незалежної української держави сьогодні важливим завданням є реформування всіх сфер життєдіяльності суспільства, підвищення стандартів та рівня добробуту населення, що зазначено в Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженою Указом Президента від 12.01.2015р. за № 5/2015.

Процес реформування не завжди дає бажані результати. Причиною цього є ряд проблем, однією з яких є нагальна потреба використання під час підготовки та реалізації реформ нових інструментів, зокрема соціального проектування. Залучення технологій соціального проектування в процес реформування надасть можливість визначити основні цілі та задачі реформи, визначити можливі варіанти розвитку подій, виключити можливі ризики, обрати оптимальний шлях вирішення проблем, досягти поставлених цілей та надати прогнозну оцінку майбутньому соціального об'єкту, процесу, явищу.

Для ефективного використання соціального проектування в процесі реформування, підготовки, прийняття та реалізації державно-управлінських рішень необхідно розуміти сутність даного поняття, що потребує вивчення процесу розвитку і становлення соціального проектування.

Сьогодні соціальне проектування перебуває на стадії становлення та все більше

приковує уваги сучасних науковців та дослідників. В наш час інтерес до пріоритетних, національних проектів, програм, стратегій, а також бажання та необхідність використання проектного мислення в різних сферах можна назвати новим етапом розвитку управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблематикою соціального проектування займаються так як і вітчизняні, так і зарубіжні науковці. Так, Глазичев В.Г., Дондурей Д.Б., Генісаретський О.І. роздивлялись соціальне проектування в своїх роботах в контексті концепції соціокультурного проектування. В роботах Лукова В.А., Лукової О.О., Курбатова В.І., Безпалько О.В., Самбурова Е.А. визначані теоретичні основи соціального проектування, Бутченко Т.І. розглядав практичний аспект соціального проектування в розрізі взаємозв'язку суспільних потреб і державних інтересів; Антонова О.В., Антонюк Г.А., Пушкарьова Г.В., Гафарова Л.А., Синиця М.І., Романюк Я.О. досліджували питання соціального проектування в управлінні. Історичним аспектам розвитку увагу приділяли як Антонюк Г.О., який є основоположником теорії соціального проектування, так і Глазичев В.Г., Генісаретський О.І., Луков В.А., Бутченко Т.І., а також багато інших дослідників.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Не дивлячись на високий інтерес до поняття «соціальне проектування» в останній час, недостатньо уваги приділяється питанням історичного розвитку даного феномену як невід'ємного аспекту ефективності його використання. Для того,

щоб дослідити соціальне проектування у більшій мірі та зрозуміти важливість використання його у різних сферах життєдіяльності, у сфері державного управління, необхідно розглянути передумови його виникнення та процес історичного становлення.

Мета статті. Саме тому метою статті є дослідження процесу розвитку соціального проектування, його становлення, що дозволить забезпечити застосування методів та інструментів соціального проектування, що склались історично, в процесі підготовки та реалізації управлінських рішень, впровадження державних реформ, розвитку суспільства в цілому.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дивлячись на історію становлення соціального проектування, деякі науковці стверджують, що воно з'явилося ще за античних часів, хтось стверджує, що тільки з 70-х років ХХ ст. Проектні елементи зустрічаються у діяльності видатних діячів з давніх часів. Але саме поняття соціального проектування ввійшло в сучасну науку не так давно. Починаючи з 20-30 рр. минулого століття, була започаткована ідеологія проектування, в рамках якої було поставлено завдання проектування нових суспільних відносин, соціальної культури, нового мислення людини, що сьогодні і відносять до соціальної діяльності.

Соціальне проектування ХХ ст. розвивалось поступово, а саме – еволюція поняття соціального проектування пройшла шлях від проектування як діяльності виготовлення (техніка, інженерія, архітектура) до традиційного проектування (дизайн, містобудування), далі до прогнозної проектної структури діяльності

(соціальний прогноз, конструювання, планування), і як останній етап – нетрадиційне проектування, що отримало назву соціального (Рис. 1).

По суті соціальне проектування відокремлюється від технічного і в процесі розвитку вбирає в себе риси та властивості прогнозування, конструювання, планування.

Історія становлення соціального проектування в цей період почалась з розвитку архітектури. В 20–30-х рр. ХХст. в архітектурі та машинобудуванні, інженерії починають використовуватися методи проектування. Але це призводить поки що до проектування та появи не нових суспільних відносин, а до створення нових заводів, будинків-комун, клубів, палаців культури. Тобто соціальне проектування набуває суто технічного характеру [6, с. 8-9].

Для цього періоду характерна поява поняття «проект» в науковій літературі. З'являється воно у розумінні «суспільний проект», «проект суспільного устрою», «технічний проект». Формування проектування відбувається в рамках інженерної діяльності. Це пов'язано з необхідністю передачі графічного зображення інженером на виробництво. Знову ж таки відслідковується суто технічні властивості соціального проектування того часу. В той час частіше зустрічається поняття соціальної інженерії [2, с. 50].

З середини ХХ ст. відбувається технічна революція, яка дає новий поштовх для розвитку соціального проектування. В цей період соціальна інженерія починає спиратися на соціальні знання. У зв'язку з цим починається розвиватися така сфера, як проек-



Рис. 1. Розвиток соціального проектування

Джерело: розроблено автором

тування факторів впливу на соціальні процеси. Але все ж таки соціальне проектування направлено не на створення нових відносин, а на усунення конфліктів на виробництві. Крім того, проектування починає використовуватися в процесі дизайну та містобудування.

У кінці 60-х рр. питання соціального проектування та його розуміння набуває іншого характеру. Мова йде вже не про архітектуру, інженерне, містобудівне проектування, а про соціальну діяльність, соціальний інститут. З'являється розуміння того, що ігнорування соціальних аспектів розвитку буде мати негативні наслідки для суспільства, тому інтерес до соціального проектування збільшується. Таким чином, відбувається зближення самого проектування та управління. Цей період характерний поширенням таких понять як соціальне планування, конструювання та проектування соціальних структур, інститутів, явищ, процесів, об'єктів, соціальне прогнозування [3, с. 251-252].

В той момент розвитку соціального проектування частіше в науковій літературі зустрічалося поняття соціального конструювання, під яким розумілася діяльність, направлена на перспективу соціологічного аналізу з позицій багатоваріантності, альтернативності, проективності соціальних моделей. Основоположниками концепції соціального конструювання є Бергер П. та Лукман Т. на їх думку основною метою соціального конструювання було на той час виявлення шляхів, за допомогою яких населення бере участь у створенні соціальної реальності [1].

Тобто соціальне конструювання того часу представлено динамічним процесом, що знаходиться у постійному розвитку, реальність, що постійно відтворюється індивідами під впливом знань про неї. Тут простежується елемент управління. Необхідність залучення громадян до вирішення певних суспільних питань породжує необхідність створення нових інструментів взаємодії населення з владою, одним з яких і стало соціальне конструювання, що дало поштовх до розвитку саме соціального проектування взагалі та в управлінні зокрема.

З подальшим розвитком у 70-х рр. ХХ ст. актуальні проблеми соціального характеру набувають все більшої уваги в наукових колах. Соціальне проектування починає з'являтися у всіх сферах життєдіяльності. Даний період розвитку характеризується виокремленням соціального проектування в окремий вид діяльності [6, с. 10].

Великий внесок у розвиток даного поняття на цьому етапі робить Антонюк Г.А., який є основоположником теорії соціального про-

ектування. Він висвітлює його як розробку науково-обґрунтованої моделі раціональних характеристик конкретних соціальних організацій чи їх станів в контексті вирішення певних соціальних задач. В результаті чого соціальне проектування починає розумітися як універсальний та самостійний вид діяльності, що направлена на створення соціальних об'єктів, процесів, явищ, стає сполучною ланкою між виробником соціальних благ та споживачем.

Великий внесок в 70–80-рр. робить Дридзе Т.М., яка стає основоположником низки підходів до соціального проектування: об'єктно-орієнтований, суб'єктно-орієнтований, проблемно-орієнтований. Об'єктно-орієнтований підхід визначає, що соціальне проектування має на меті створення прообразу майбутнього об'єкту або модернізацію вже існуючого, і тут є дуже важливим, що проектуватися можуть не тільки будівлі, підприємства, виробництва, як в попередні періоди, а й соціальні зв'язки, відносини, соціальна сфера в цілому. Тобто акцент робиться в першу чергу на об'єкті проектування [4, с. 12].

За суб'єктно-орієнтованим підходом соціальне проектування роздивляється як розробка проекту індивідом, який представляє інтереси певної групи людей, верств населення, соціальних прошарків. Проектувальник в процесі проектування реалізує не тільки свій інтерес, а й дивиться на світ очима соціальної групи, чиї інтереси він реалізує. Самий головний сенс даного підходу полягає в тому, що населення є не тільки об'єктом проектування, а й саме повинно приймати участь у процесі проектування [4, с. 13].

Але найбільш актуальним підходом є проблемно-орієнтований. Він виник пізніше, ніж попередні підходи, і у його центрі стоїть направлення на усунення соціальних проблем шляхом вироблення можливих варіантів їх вирішення з урахуванням проведених досліджень та наявних ресурсів. Основою даного підходу є соціальне прогнозування, тому даний підхід представляє концепцію прогнозного соціального проектування.

В кінці 80рр. на початку 90рр. все більше уваги починає приділятися соціальним аспектам. В цей період людина стає основним елементом соціального розвитку, тобто відбувається зміна об'єкту проектування, що сприяє розвитку саме соціального.

Однією з самих перспективних теорій того часу становиться концепція соціокультурного соціального проектування, яка ще в 80-х рр. була запропонована Глазичевим О.І., Дондуреєм Д.Б., Генісаретським О.І. В даній концепції соціальне проектування роздивля-

лося як діяльність, що направлена на розвиток соціальної спільноти. Також відповідно до думки фахівців – це діяльність конструктивна, творча, що полягає в аналізі існуючих проблем, вироблення цілей та задач та шляхів їх досягнення [7, с. 75-76].

Тут соціальне проектування починає сприйматися як технологія, що направлена на створення варіантів рішень соціальних проблем. Підхід до соціального проектування змінюється, акцент робиться на тому, що воно є сценарною, багатоваріантною, адаптивною до зовнішніх змін, прогнозною дією, що надає можливість обрати найбільш оптимальний варіант розвитку подій та вирішення того чи іншого завдання.

В кінці ХХ ст. соціальне проектування починається з'являтися в управлінні і використовуватись більш широко. За думкою Дрідзе Т.М., використання соціального проектування дозволить запобігти прийняттю та реалізації управлінських рішень, що матимуть негативний вплив на соціальне середовище, на якість та рівень життя населення [5, с. 150].

Тобто, на цьому етапі приходиться розуміння того, що соціальне проектування є технологією, що дозволяє в процесі управління обрати найкращий шлях розвитку подій, врахувати всі події, процеси, що можуть мати культурний, політичний, економічний, соціальний вплив на суспільство, що дозволяє передбачити та виключити можливі ризики в процесі прийняття управлінських рішень.

На наступному етапі свого розвитку соціальне проектування починає позиціонуватися як важливий феномен не тільки управління, а й політики. Методологія соціального проектування привертає увагу в контексті розробки політичних програм, державних докумен-

тів, підготовці та реалізації реформ та прийнятті політичних рішень. Як результат – соціальне проектування починає роздивлятися як прогностична функція управління. Крім того, виступає як технологія прийняття цих рішень, як важливий елемент циклу управління, забезпечує реалізацію його головних функцій та досягнення цілей.

В наш час соціальне проектування знаходиться на активній стадії формування. Так, сьогодні інженерна діяльність та проектування міняються місцями, включаючи до себе не тільки виробництво, але й усі сфери соціальної практики. Необхідність використання соціального проектування існує в багатьох сферах життєдіяльності, зокрема, як вже було зазначено, у сфері державного управління.

Соціальне проектування в державному управлінні з'являється саме у розрізі підготовки та реалізації державно-управлінських рішень, підготовки та впровадженні державних реформ, створення соціальних та державних програм, стратегій, концепцій, нормативно-правових актів, які направлені на підвищення показників рівня життя в країні. Необхідність швидкої реакції, гнучкості та адаптивності до зовнішніх змін органів державного управління, а також безпосередньо самих державних службовців вимагає використання нових методів в їх діяльності, в результаті чого з'являється соціальне проектування в управлінні, що дозволяє досягти ефективності та результативності в процесі управлінської діяльності.

Висновки з даного дослідження і перспективи. Так, по суті в процесі еволюції соціальне проектування відокремлюється від технічного і з часом вбирає в себе риси та властивості прогнозування, конструювання, планування.



Схема 1. Розвиток соціального проектування

Необхідність соціального проектування усвідомлюється саме тоді, коли задачі управління починають розповсюджуватися на ті області, де традиційні управлінські процедури та методи є неефективними.

Ми бачимо, що дослідження процесу розвитку соціального проектування допомагає нам чітко зрозуміти сутність даного поняття, що надасть змогу застосувати його методи та інструменти в процесі підготовки та реалізації управлінських рішень, впровадження державних реформ, розвитку суспільства в цілому. Перспективи подальших наукових досліджень полягають в дослідженні сучасного стану розвитку соціального проектування в Україні з метою виявлення актуальних проблем його використання.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бородіна Д. Л. Концепція соціального конструювання реальності П. Бергера і Т. Лукмана як інтерпретаційна схема дослідження іміджу міста [Електронний ресурс] / Д. Л. Бородіна // Грані. –

2014. – № 10. – С. 80-84. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani_2014_10_17

2. Васильєва И.Л. Историческая эволюция проектирования / И.Л. Васильева // Вестник Палесскага дзяржаўнага ўніверсітэта. Серыя грамадскіх і гуманітарных навук: навучна-практычны журнал. – Пінск: ПолесГУ, 2014. – №1. – С. 50-55

3. Горохов В. Г. Философия техники: история и современность / В. Г. Горохов, В. М. Розин. – Москва: ЦОП Института философии РАН, 1987. – 283 с.

4. Дридзе Т. М. Основы социокультурного проектирования / Т. М. Дридзе, Э. А. Орлова. – М.: Российский институт культурологии, 1995. – 148 с.

5. Дридзе, Т.М. Прогнозное социальное проектирование: теоретико-методические и методологические проблемы / Отв. ред. Т.М. Дридзе. – М.: Наука, 1994. – 304 с.

6. Стенина, Т. Л. Социальное проектирование в контексте реализации молодежной политики на региональном уровне / Т. Л. Стенина. – Ульяновск : УлГТУ, 2011. – 129 с.

7. Шляпников, С. Е. Социальное проектирование как конструирование темпоральности социальных систем / С. Е. Шляпников // Вестник Томского государственного университета. – 2011. – N 342 (январь). – С. 75-76.

ГЕНЕЗИС ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНКЛЮЗИВНОЮ ОСВІТОЮ ОСІБ З ОСОБЛИВИМИ ПОТРЕБАМИ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ І В УКРАЇНІ

GENESIS AND TRENDS OF DEVELOPMENT OF STATE ADMINISTRATION OF INCLUSIVE EDUCATION OF PERSONS WITH SPECIAL NEEDS IN FOREIGN COUNTRIES AND IN UKRAINE

У статті теоретично узагальнено розвиток системи інклюзивної освіти в Україні. На основі аналізу, узагальнення й систематизації наукових джерел висвітлено шляхи та тенденції розвитку державного управління інклюзивною освітою осіб з особливими потребами у зарубіжних країнах і в Україні.

Ключові слова: державне управління, інклюзія, інклюзивна освіта, діти з особливими потребами.

В статье теоретически обобщено развитие системы инклюзивного образования в Украине. На основе анализа, обобщения и систематизации научных источников освещены пути и тенденции развития государ-

ственного управления инклюзивным образованием лиц с особыми потребностями в зарубежных странах и в Украине.

Ключевые слова: государственное управление, инклюзия, инклюзивное образование, дети с особыми потребностями.

The article theoretically generalizes the development of the system of inclusive education in Ukraine. Based on the analysis, generalization and systematization of scientific sources, the ways and tendencies of the development of public administration of inclusive education of persons with special needs in foreign countries and in Ukraine are highlighted.

Key words: public administration, inclusion, inclusive education, children with special needs.

УДК 336.225.2(477)

Федан Я.І.

к. наук з держ. упр., асистент кафедри педагогіки та соціального управління Національний університет «Львівська політехніка»

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Широко досліджують проблему соціальної інтеграції дітей з особливими потребами за кордоном: Ф. Вуд, Д. Вудрон, Г. Гремпп, К. Крофт. Протягом останнього десятиліття вітчизняні науковці, зокрема В. Бондар, В. Ляшенко, О. Столяренко, А. Шевчук, О. Савченко присвячують свої праці дослідженням проблеми залучення дітей з особливими потребами до навчання в загально-освітніх навчальних закладах, їх реабілітації та соціалізації до суспільних норм. Питання інклюзії, інклюзивної освіти та особливості впровадження інновацій в умовах інклюзивного навчання порушують у своїх працях такі вчені як: С. Єфімова, А. Колупаєва, Н. Софій, та ін. Науковими дослідженнями актуальних проблем системи підготовки фахівців у контексті публічного управління та державного адміністрування займаються такі дослідники як Е. Астахова, Я. Болюбаш, В. Грабовський, Д. Карамішев, В. Луначек, В. Мельников, С. Серьогін та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Різні аспекти генезису навчання осіб з особливими потребами, зокрема в процесі інклюзії представлені у наукових працях вітчизняних і зарубіжних фахівців, але разом з цим дослідження державного управління власне інклюзивною освітою вивчене недостатньо і потребує поглибленого опрацювання в питаннях удосконалення механізмів державного управління, через процеси взаємодії органів влади та освітян для побудови гуманного процесу освіти осіб з особли-

вими потребами в межах інклюзивного навчання на регіональному рівні.

Мета статті. Головна мета цієї роботи полягає в тому, щоб на основі дослідження історії розвитку державного управління інклюзивною освітою закордоном простежити її вплив на процеси здобуття освіти неповносправними дітьми в Україні.

Виклад основного матеріалу. Підходи щодо підтримки дітей з особливими потребами в будь-яку історичну епоху, насамперед, відображають ставлення держави та суспільства до цих людей. Вивчення генезису та тенденцій розвитку в наданні освітніх послуг для дітей з особливими потребами в деяких Західних країнах є важливим, так як сприятиме його практичній реалізації і адаптації до українських умов, що допоможе в удосконаленні системи освіти осіб з особливими потребами.

До індустріальної революції XIX ст. ставлення до дітей з різними порушеннями у розвитку було неоднозначним. З одного боку, діти з психофізичними відхиленнями розглядалися суспільством як неповноцінна меншість, “безневинні немовлята”, з іншого – викликали в останніх містичний страх і сприймалися ними як якісь демонічні істоти. Очевидно, що таке упередження суспільної думки за відношенням до дітей з різними відхиленнями у розвитку зосереджувалася в основному на їхні фізичні чи розумові дефекти, що обумовлювало жорстку позицію неприйняття таких дітей здоровими членами будь-якого суспільства [7].

Незважаючи на кардинальні зміни, що відбувалися в Європі, серед яких реформи дер-

жавного устрою, становлення демократичної ідеології, утвердження нових цінностей, нової протестантської релігії, розвиток наукової думки, в середньовічному законодавстві юридичний статус дітей з особливими потребами не переглядався, а державне управління до дітей, що страждають фізичними і психічними недугами не стало більш гуманним [10].

Починаючи з 18-19 ст. в країнах Європи та США, зважаючи на політичні та соціально-економічні реформи, простежуються якісні зміни в державній політиці, які вплинули на вдосконалення і розширення механізмів державного управління в галузі освіти дітей з особливими потребами [6]. Ухвалені низкою європейських країн закони про надання безкоштовної, загальнообов'язкової початкової освіти стали початком становлення системи спеціальних закладів для навчання цієї категорії дітей. У системі державного управління законодавчо визначалися джерела фінансування та створювалися умови для розробки цілей і методів навчання [4]. Зокрема, в Німеччині, в Лейпцигу у 1778 р. засновано Інститут для глухонімих, а в 1806 р. німецький тифлопедагог А. Цейне у співпраці з французьким педагогом В. Гаюї заснували перший навчальний заклад для сліпих дітей. У 1873 р. з'явився другий навчальний заклад для незрячих в Саксонії, а в наступні десятиліття спеціальні школи для навчання і виховання сліпих і глухонімих дітей з'явилися практично на всій території Німеччини [15].

Одночасно велика увага приділяється питанням навчання сліпих дітей. Безцінний внесок Франції щодо навчання сліпих дітей полягає в тому, що Франція однією з перших країн Європи звернулася до розробки наукових методів навчання сліпих, а також дала світові унікальну систему письма. Пріоритет теоретико-методологічних досліджень в тифлопедагогіці забезпечив Франції можливість відкрити в 18 ст. першу в світі школу для сліпих дітей [1].

У 1779 р. в Австрії, у Відні відкрився Інститут глухонімих, де І. Майемом і Ф. Шторкою на основі мімічного методу широко використовувалася дактильна абетка, а жести мови служила допоміжним засобом. Їхнім наступником став М. Менус, який доповнив даний метод і навчав глухих усному мовленню. Надалі Ф. Гіль видозмінив чистий усний метод М. Менуса, створивши ряд посібників з навчання глухих дітей усному мовленню, читанню з губ, письму та читанню і розширив коло загальноосвітніх предметів у навчанні глухих дітей [14].

У 1760 р. у Великобританії в Единбурзі священиком Т. Брайвудом відкрита перша невеличка приватна школа для навчання глухих

дітей. Протягом наступного століття кількість приватних навчальних закладів, для глухих росла, але навчалися в них тільки діти дворянського походження, які здобували широке коло гуманітарних знань [9].

У 1865 р. в Лондоні була організована перша школа для хлопчиків з порушеннями опорно-рухового апарату. З 1878 р. в Англії розпочалася цілеспрямована підготовка сурдопедагогів. У 1889 р. органами державного управління створено комісію, яка займалася питаннями шкіл для глухих. У 1893 р. Парламент приймає рішення про обов'язкове навчання глухих, після чого поступово у Великобританії почали відкриватися спеціальні сегрегаційні навчальні заклади для дітей з порушеннями розумового і фізичного розвитку. У 1891 р. Рада шкіл Лондона вирішує відкрити "школи спеціального виховання" для розумово відсталих дітей. Однак правила перебування дітей у спеціальних школах були досить жорсткими, так як термін навчання був довгий, не менше 3 років, і дітям не давалося змоги залишати територію навчального закладу [9].

У США, у 1817 р. Т. Галлоде відкрито перший інститут-школу для глухих. Державою також робилися спроби організувати спеціальне навчання дітей з порушеннями у розвитку в "денних класах" загальноосвітніх навчальних закладів. Так, в 1869 р. в Бостоні були відкриті перші "денні класи" для глухих дітей. У 1878 р. два таких класи для дітей з порушенням у розвитку були організовані в Клівленді [3].

Проте в країнах Європи і США, незважаючи на дані зміни в державному управлінні освітою осіб з особливими потребами не було проведено цілеспрямованої державної реформи в галузі загальної початкової освіти, щодо слабо розумово відсталих, глибоко розумово відсталих, душевнохворих дітей, питання можливості організації їх навчання залишалися поза увагою держави, а лікарями та педагогами до кінця 18 – початку 19 ст. даний процес часом сприймався скептично. Відтак долею дітей з особливими потребами займалися виключно спеціальні заклади [7].

В більшості країн Європи та Америки домінувала ідея сегрегації, яка обумовлювала розвиток системи сегрегаційних закладів освіти. Державне управління сегрегації дітей з особливими потребами в подальші періоди історії набуває жорстоку і насильницьку форму відправки людей з психофізичними порушеннями в спеціальні заклади освіти, організовані за типом тюрм і стає поштовхом до розробки програм обов'язкової стерилізації людей з патологіями у розвитку як "джерела забруднення генофонду нації" [8].

Посилення ідей гуманізму в світі після Другої світової війни стало однією із передумов щодо створення ООН, яка в 1945 р. виступила ініціатором реалізації рівності прав дітей з особливими потребами в системі освіти і зосередила свою увагу, щодо забезпечення прав дітей з особливими потребами на отримання ними якісної і доступної освіти на державному рівні в різних країнах світу.

Таким чином діяльність ООН, щодо надання рівних можливостей всім людям в здобутті освіти, є тим підґрунтям, котре дало можливість розвивати національні нормативно-правові бази щодо забезпечення розвитку механізмів державного управління інклюзивною освітою осіб з особливими потребами загалом і інклюзивною середньою освітою зокрема [6].

Проте ранні ініціативи, спрямовані на забезпечення освіти для всіх громадян та задоволення потреб людей з особливими потребами носили символічний характер. Так як основне завдання державного управління у цьому часовому періоді полягало в переорієнтації ідеології суспільства за відношенням до людей з особливими потребами з позиції неприйняття їх як “загрози загальної дегенерації” на позицію сприйняття їх як людей, котрі потребують довготривалого лікування та догляду. Згідно з цим положенням, в 1946 р. в країнах Європи отримала широке визнання і розвиток медична модель підходу до роботи з дітьми з особливими потребами. У Європі посилюються інтеграційні процеси, і в 1957 р. Західні країни Європи створюють Європейське економічне співтовариство, що сприяє формуванню єдиних поглядів на проблеми розвитку науки, культури й освіти. Прийнята в 1961 р. Європейська соціальна хартія закріплює “право фізично і розумово непрацездатних осіб на професійну підготовку, відновлення працездатності та соціальну реабілітацію” [8].

Ці законодавчі документи вплинули на вдосконалення механізмів державного управління системою спеціальних освітніх закладів, модернізацію і уточнення класифікації категорій дітей, які потребують спеціальну освіту, зокрема, додавання у список дітей з труднощами в навчанні, емоційними розладами, девіантною поведінкою, соціальною та культурною депривацією. В системі державного управління починають активно функціонувати інститути соціальних працівників, соціальні служби допомоги та консультування батьків дітей з психофізичними порушеннями. Також організуються благодійні, професійні, громадські організації, спілки та асоціації [14].

Однак, беручи до уваги всі позитивні стратегії механізмів державного управління систе-

мою спеціальних освітніх закладів, спеціальні навчальні заклади як і раніше залишалися сегрегаційними, сутність і структура організації яких не в повній мірі відповідали гуманістичним принципам, що є фундаментальною базою прийнятих міжнародних правових документів, а система спеціальної освіти – в цілому дискримінаційною, ізольованою від системи масової освіти.

У зв’язку з цим на межі 1960-1970 рр. в Європі та Америці виникають масові протести людей з особливими потребами, батьків дітей з порушеннями у розвитку, а також членів колегії адвокатів, спрямовані на боротьбу з дискримінацією в державному управлінні освітою цих верств населення. Проведені заходи сприяли закриттю великих інтернатів і психіатричних лікарень для людей, які відстають у розвитку в 1960-1970 рр. у Швеції, а потім у більшості інших країн світу [5].

У США в 60-і роки ХХ ст. державним управлінням ведуться пошуки можливої реалізації ідей спільного навчання дітей. Якщо в Європі ці ідеї підтримуються великою кількістю законодавчих актів, то в США реалізації ідей спільного навчання передують педагогічні пошуки нових шляхів та експерименти. Так, в США М. Рейнольдсом опубліковано програму спеціальної освіти “специфіка не більше, ніж зазвичай”, яка передбачала досягнення більшої участі дітей з особливими потребами в загальноосвітньому просторі за цим принципом. У 1970 р. американський вчений І. Дено пропонує подібну концепцію навчання – модель “Каскад”. Під каскадом розуміється система соціально-педагогічних заходів, які дають змогу дитині з особливими потребами найефективніше реалізувати себе в навчальному просторі. В США інтеграційні процеси в державному управлінні освітою були закріплені законодавчо в 1975 р. прийнятим законом № 94-142 “Про освіту дітей-інвалідів”. Цей закон передбачав забезпечення права на безкоштовну освіту дітей з особливими потребами у державних школах за рахунок коштів федерального бюджету, що стало поштовхом для зародження інклюзії. Після законодавчо закріпленої державної підтримки інклюзії, цей процес у суспільстві набув значного поширення, що привело до підвищення стандартів життя людей з особливими потребами, їх здатності інтегруватися в соціум відповідно до своїх можливостей і здібностей, а також їх індивідуальної реалізації як особистості [7].

Всесвітня конференція по освіті осіб з особливими потребами, що пройшла в 1994 р. в Іспанії (м. Саламанка), стала імперативом

для подальшого розвитку державного управління освітою, так як був введений термін “інклюзія” і проголошений принцип інклюзивної освіти [13]. Саламанська декларація про принципи, політику та практичну діяльність у сфері освіти осіб з особливими потребами є одним з основоположних міжнародних документів. Цінність даного документа полягає в тому, що в ньому містяться принципи державного управління інклюзивного навчання, пропозиції і стратегії просування законодавчих ініціатив у сфері інклюзивної освіти, що передбачає не тільки активне включення та участь дітей з особливими потребами в загальноосвітні школи, але передбачає перебудову системи середньої освіти та навчально-виховного процесу з метою створення умов для реалізації освітніх потреб всіх категорій дітей [10].

Більшість країн світу намагаються реформувати вже існуючу систему, в той час як існує ряд держав, в яких інклюзія розвивається природнім шляхом. Їхній досвід є доцільним для дослідження, адже дає можливість зрозуміти в які сфери і коли має втручатися держава. Природній шлях розвитку інклюзії характерний для тих країн, де діти з особливими потребами, через низький рівень фінансування і розвитку спеціальної освіти, навчаються в загальноосвітніх закладах зі “здоровими” однолітками. В більшості випадків така тенденція в сфері освіти спостерігається в деяких країнах Азії, Африки, Латинської Америки, дрібних острівних державах.

В генезисі розвитку освіти дітей з особливими потребами в Радянському союзі можна побачити тенденції розвитку державного управління інклюзивною освітою, тому що спроби спільного навчання здорових дітей та дітей з особливими потребами відбувалися постійно. Дане питання постійно обговорювалося на різних заходах. Так на II-му Всеросійському з’їзді з питань соціально-правової охорони неповнолітніх у 1924 р. ухвалено резолюцію, в якій вказується на те, що: “...сліпі мають право вступати до звичайних навчальних закладів для зрячих в кожному окремому випадку з дозволу керуючого органу, коли є підстави сподіватися, що вони виконуватимуть основні вимоги, які ставляться до їхніх зрячих товаришів” [15]. Варто зазначити, що незважаючи на розповсюдження спеціальних інтернатних закладів щодо навчання дітей з особливими потребами та розвитку системи спеціальної освіти, зберігається тенденція спільного навчання дітей з психофізичними порушеннями та здорових дітей. Слід зазначити, що від радянських часів в українському суспільстві лишився поганий спадок: громад-

ськість вважала, що про осіб з особливими потребами турбується держава, але держава була не в змозі забезпечити належний рівень соціального захисту. Політика щодо осіб з особливими потребами була переважно пасивною – матеріальна підтримка, державні пенсії, можливість працювати на спеціалізованих підприємствах організацій інвалідів. Особи з обмеженими можливостями були позбавлені доступу до багатьох соціальних благ нарівні зі здоровими людьми. Особи з особливими потребами й досі стикаються зі зневагою, забобонами і страхами, які впродовж історії людства стримували соціальний розвиток цієї категорії членів суспільства та ізолювали їх від нього [16].

Починаючи з 90-х років XX ст., на теренах колишнього Радянського Союзу відбувається перехід від спеціального інтернатного до інтегративного та інклюзивного навчання дітей з особливими потребами, для якого характерна зміна соціальної установки щодо такої категорії учнів [2].

В Україні, як і в більшості країн пострадянського простору, під впливом ідей демократизації, повільно відбувається перехід від закритої до інклюзивної освіти. Незважаючи на певні зусилля органів державного управління та місцевого самоврядування, в українському суспільстві ще мало змінилося ставлення до осіб з особливими потребами – ідея рівних прав та надання рівних можливостей в отриманні освіти особам з особливими потребами ще не є загально визнаною, так само мало змінилося ставлення до проблем освіти осіб з особливими потребами з боку фахівців – бракує сучасних підходів до забезпечення процесом навчання [2].

У Національній доповіді “Про становище інвалідів в Україні” окреслено основні проблеми осіб з обмеженими можливостями серед яких отримання гідної освіти в рамках інтегрованих форм навчання посідає важливе місце [11; 12]. Слід зазначити, що і тепер зазначена проблема суттєво не вирішилася і продовжує бути актуальною в сфері державного управління. На нашу думку, особливо важливо в державному управлінні розробляти механізми для можливості отримання освіти для дітей з особливими потребами. Освіта є одним з найефективніших шляхів виходу людини з особливими потребами зі стану ізолюваності від суспільства, і саме новітні освітні програми, мають стати об’єктом комплексного державно-управлінського впливу.

Отже, простеживши генезис та тенденції розвитку державного управління інклюзивною освітою осіб з особливими потребами у зару-

біжних країнах і в Україні можна стверджувати, що він відбувається по-різному, з урахуванням соціально-культурних умов і багато в чому залежить від напряму державного управління в країні. Розглянувши становлення такої форми освіти як інклюзія в різних країнах, і простеживши різні шляхи її розвитку, серед яких можна виділити два основних напрями: законодавчий і природній чи вимушена інклюзія. В країнах, які пішли законодавчим шляхом, інклюзивне навчання з'являється поступово завдяки реформуванню державного управління системою освіти. Інколи такі зміни впроваджуються під тиском батьків та захисників прав людей з особливими потребами (Великобританія, США), а інколи з ініціативи уряду (Швеція, Франція, Канада та ін.).

В Україні ці процеси є взаємопоєднані, що пов'язано із перехідним становищем від пострадянського до європейського суспільства, для якого характерним є з одного боку нормативно-правове забезпечення, а з другого – громадські ініціативи, які сприяють розвитку інклюзії.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Vitello, S.J., & Mithaug, D.E. (Eds.). *Inclusive Schooling National and International Perspectives* / Vitello, S.J., & Mithaug, D.E. – Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum, 1998. – 78 p.
2. Богданов С. Соціальний захист інвалідів. Український та польський досвід / С. Богданов, наук. ред. О. М. Палій. – К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2002. – 93 с.
3. Бондар В. Чи приживеться північноамериканська модель інклюзії в Україні? / В. Бондар, В. Синьов, В. Тищенко // Рідна школа. – 2012. – № 8–9. – С. 20–27.
4. Вульфсон Б.Л. Мировое образовательное пространство на рубеже XIX и XX вв. / Вульфсон Б.Л. [Педагогика.] – 2002. – №10. – С. 3–14.
5. Дмитрієва О. А. Інклюзивна освіта в Швеції / О. А. Дмитрієва // Шкільному психологу. Усе для роботи. – 2012. – № 8. – С. 12–16.
6. Єгоров Г.С. Тенденції розвитку змісту базової освіти у країнах Заходу / Г.С. Єгоров, Н.М. Лавриченко, Б.Ф. Мельниченко [відп. ред. Н.М. Лавриченко.] – К.: КМПУ ім. Б.Д.Грінченка, 2003. – 186 с.
7. Захарчук М.Є. Аналіз досвіду США в організації інклюзивного навчання дітей загальноосвітньої школи / М.Є. Захарчук. – Тернопіль, "Вектор", 2013.
8. Інклюзивна освіта: реалії та перспективи / Колупаєва А.А. [Монографія.] – К.: (Саміліт–Книга), 2009. – 270 с.
9. Келлер Т. Кемпхильские общины в Великобритании / Келлер Т. (Обучение детей с проблемами в развитии в разных странах мира.) [Хрестоматія.] – СПб., 1997. – 245 с.
10. Малофеев Н.Н. Западная Европа: эволюция отношения общества и государства к лицам с отклонениями в развитии / Малофеев Н.Н. – М.: Издательство (Экзамен), 2003. – 256 с.
11. Про першочергові заходи щодо поліпшення становища осіб з вадами зору [Електронний ресурс]: указ [Президента України від 02.03.2009 р. №113] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/113/2009>
12. Про становище інвалідів в Україні [Національна доповідь] Мінсоцполітики України Київ, 2013р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=77042
13. Саламанська декларація про принципи, політику та практичну діяльність у сфері освіти осіб з особливими освітніми потребами [Декларація] Міжнародний документ від 10.06.1994 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nmcio.ipro.kubg.edu.ua/?page_id=63
14. Сбруєва А. А. Тенденції реформування середньої освіти розвинених англомовних країн в контексті глобалізації (90 рр. – поч. XXI ст.) / Сбруєва А. А. – К., 2005. – 245 с.
15. Федоренко О. У пошуках оптимальних шляхів упровадження інклюзивного навчання дітей із порушеннями слуху: [інклюзивне навчання в зарубіжних країнах] / Оксана Федоренко // Дефектологія. – 2013. – № 2. – С. 41–43.
16. Филиппов В.М. Образовательная политика России на современном этапе / В.М. Филиппов. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.phlippov.ru>.

СЕКЦІЯ 2

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

МЕХАНІЗМИ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

MECHANISMS SUPPORTING THE PHYSICAL CULTURE AND SPORT DEVELOPMENT IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

В Україні займаються фізичною культурою і спортом близько 13,5 % населення, що на багато менше, ніж в розвинених зарубіжних країнах, де цей показник становить від 40 до 50%. Сьогодні є ряд факторів, що негативно впливають на розвиток фізичної культури і спорту в країні, і проблем, які потребують нагального вирішення. Це – недостатнє фінансування; недостатнє залучення населення до регулярних занять фізичною культурою; невідповідність рівня матеріальної бази та інфраструктури фізичної культури і спорту завданням розвитку масового спорту в країні, а також її моральне і фізичне старіння; недостатня кількість професійних тренерських кадрів; втрата традицій українського спорту вищих досягнень. Крім цього, відсутність на державному рівні активної пропаганди занять фізичною культурою і спортом як складової частини здорового способу життя, включаючи турботу про здоров'я майбутнього покоління. Таким чином, одним із головних завдань держави, є загальна пропаганда і підтримка фізичної культури і спорту як механізм розвитку економічної, соціальної, духовної та політичної сфер країни. В статті проаналізовано сучасний стан розвитку фізичної культури та спорту в Україні, закордонний досвід удосконалення цього питання в перехідні періоди розвитку країн та запропоновано конкретні механізми підтримки розвитку фізичної культури та спорту в сучасних умовах децентралізації.

Ключові слова: фізична культура та спорт, механізми підтримки, сучасний стан, закордонний досвід, децентралізація.

В Украине занимаются физической культурой и спортом около 13,5% населения, что на много меньше, чем в развитых зарубежных странах, где этот показатель составляет от 40 до 50%. Сегодня есть ряд факторов, негативно влияющих на развитие физической культуры и спорта в стране, и проблем, требующих неотложного решения. Это - недостаточное финансирование; недостаточное привлечение населения к регулярным занятиям физической культурой; несоответствие уровня материальной базы и инфраструктуры физической культуры и спорта задачам развития массового спорта в стране, а также ее моральное и физическое старение; недостаточное количество профессиональных тренерских кадров; потеря традиций украинского спорта высших достижений. Кроме этого, отсутствие на госу-

дарственном уровне активной пропаганды занятий физической культурой и спортом как составляющей части здорового образа жизни, включая заботу о здоровье будущего поколения. Таким образом, одной из главных задач государства, общая пропаганда и поддержка физической культуры и спорта как механизм развития экономической, социальной, духовной и политической сфер страны. В статье проанализировано современное состояние развития физической культуры и спорта в Украине, зарубежный опыт совершенствования этого вопроса в переходные периоды развития стран и предложены конкретные механизмы поддержки развития физической культуры и спорта в современных условиях децентрализации.

Ключевые слова: физическая культура и спорт, механизмы поддержки, современное состояние, зарубежный опыт, децентрализация.

In Ukraine about 13,5% of the population is engaged in physical culture and sport, which is much less than in other developed countries, where the indicator is 40 to 50%. Today, there are number of factors affecting the development of physical culture and sports in the country, and the problems that need urgent solutions. This is - insufficient financing; insufficient involvement of the population into regular physical culture trainings; inconsistency of material resources level and of physical culture and sport infrastructure to development objectives of mass sports in the country, as well as its moral and physical aging; insufficient quantity of professional trainer's personnel; loss of Ukrainian sports traditions in higher achievements. Besides, absence at the state level of an active promotion of physical culture and sport occupation as a component of a healthy lifestyle, including care about health of future generation. Thus, one of the main tasks of the state is the general promotion and support of physical culture and sport as a mechanism for the development of economic, social, spiritual and political spheres of the country. The article analyzes the current state of physical culture and sports development in Ukraine, foreign experience to improve this issue in the transitional periods of countries development and proposes specific mechanisms of supporting the physical culture and sports development in the current conditions of decentralization.

Key words: physical culture and sport, mechanisms supporting, current state, foreign experience, decentralization.

УДК 352:796:379.8

Базенко В.А.

аспірант кафедри права і законотворчого процесу
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Сьогодні, незважаючи на свою соціальну і економічну значущість, фізична культура та спорт в Україні розвинута не на належному рівні.

Труднощі, з якими зіткнулася в своєму розвитку ця сфера, в умовах децентралізації, пов'язані з неможливістю державної та громадської підтримки, недосконалістю сучасної нормативно-правової, методичної та інформаційної бази, яка б враховувала його реалії, внутрішніми організаційними проблемами в самому фізкультурно-спортивному русі, що накопичилися за останні роки. Однак, в першу чергу пов'язані з економічними проблемами розвитку суспільства та проблемами вироблення конкретних механізмів підтримки розвитку фізичної культури та спорту в сучасних умовах.

На жаль, на сьогодні ми маємо шокуючі показники здоров'я населення, Україна посідає перше місце за рівнем смертності в Європі. ЮНЕСКО оголосило Україну, увага, країною вимираючого етносу, тобто ми вимираюча нація. Останні 40-50 років у високорозвинутих країнах, завдяки державній політиці, смертність людей зменшилася на 15 %, збільшалася тривалість життя на 15 – 20 років. Натомість в Україні станом на 1 січня 2016 року скорочено 83 дитячі спортивні школи, близько 30 тисяч учнів не мають можливості займатися улюбленими видами спорту, близько тисячі тренерів втратили свою роботу [10].

Вищевказані проблеми вказують на необхідність вироблення конкретних механізмів підтримки розвитку фізичної культури та спорту в сучасних умовах.

Про таку необхідність свідчить також проведення реформи державної політики у сфері спорту, яка зазначена у Стратегії розвитку України – 2020. На даному етапі розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2015 року № 1320-р схвалена Концепція Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 року та Указом Президента України від 9 лютого 2016 року № 42/2016 затверджена Національна стратегія з оздоровчої рухової активності в Україні на період до 2025 року "Рухова активність – здоровий спосіб життя – здорова нація".

Основна мета реформування – приведення нашої системи у відповідність до провідних міжнародних стандартів, побудова нових ефективних взаємовідносин між усіма організаціями, задіяними у спортивній галузі, посилення ролі інституту місцевого самоврядування у розвитку фізичної культури та спорту. В цьому аспекті робота над виробленням конкретних механізмів підтримки розвитку фізичної культури та спорту в умовах децентралізації є дуже актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми удосконалення системи держав-

ного управління фізичною культурою і спортом, пошуку ефективних механізмів підтримки розвитку фізичної культури та спорту розглядали такі вчені, як А. Аристова [2], І. Гасюк [3], А. Гончаренко [4], В. Гузарь [5], М. Дутчак [6], Є. Імас [7], І. Коновалова [8], В. Кононович [9], В. Кузіна [14] А. Леонова [11], С. Ліщук [12], Ю. Мічуда [3] та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Існуючі публікації акцентують увагу лише на окремих аспектах питання вироблення механізмів підтримки розвитку фізичної культури та спорту, враховуючи той період і ту політику, яка була зосереджена в момент роботи дослідників та науковців.

Разом з тим, розгляд цього питання в сучасних конкретних умовах децентралізації для нашої країни є досить новим і не вирішеним.

З огляду на вищевказані невтішні статистичні дані, що свідчать про критичний стан здоров'я нації, низькі показники рухової активності населення, розвитку фізичної культури, масового спорту, та з метою збереження української нації, її здоров'я та обороноздатності необхідно негайно проводити роботу з вироблення конкретних механізмів подолання кризи в цій сфері.

Метою дослідження є проаналізувати сучасний стан розвитку фізичної культури та спорту в Україні, закордонний досвід удосконалення цього питання в перехідні періоди розвитку країн та запропонувати конкретні механізми підтримки розвитку фізичної культури та спорту в сучасних умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні першочерговими критеріями розвитку фізичної культури та спорту повинні бути не медалі, а критерії охопленості усіх верств населення заняттями фізичної культури і спорту, критерії захворюваності дітей, критерії кількості споруд на кількість людей. Необхідно звертати увагу на показники фантастичної смертності, критерії тривалості життя. Сьогодні, ми від європейських країн на покоління менше живемо.

Тобто, якщо ми ці критерії поставимо у стратегічний тренд, тоді буде зрозуміло, що владі необхідно робити? В звітних документах повинно відображатися на першому плані – Якість життя людини – це ключовий показник, яким ми повинні звітувати перед світом і перед людьми. Тому треба закладати цей показник і тоді зрозуміло буде як ми будемо фінансувати.

Одним з головних механізмів підтримки будь-якої сфери діяльності, в тому числі не є виключенням, а на нашу думку першочерговим, сфери фізичної культури та спорту, є фінансовий механізм.

На жаль, держава, в аспекті фінансування, робить недостатньо для підтримки фізичної культури та спорту. Сьогодні досі не ухвалений народними депутатами Закон України «Про меценатство у спорті», тому досі не легалізована благодійницька діяльність меценатів у нашій сфері. Вже 15 років він лежить у шухлядах Верховної Ради України. І до сьогоднішнього дня механізм фінансування залишився за старою схемою: Міністерство молоді та спорту України вибиває гроші у Держбюджеті, федерації пропонують друзям скинутись на розвиток виду спорту завдяки лише дружнім стосункам, при цьому друзі не мають бажання офіційно рекламувати свою благодійну діяльність, у зв'язку з додатковим податковим наглядом за цим процесом.

За інформацією Мінмолодьспорту робочою групою підготовлено проект Закону України «Про меценатство у спорті», відправлено до Верховної Ради України і до цього часу він там досі на обговоренні. Там же і лотерея.

Неодноразово були намагання цю лотерею пробити, але, на жаль, де кого цікавить, хто буде керувати лотереями, а не куди підуть ці гроші, на розвиток культури, спорту, науки і так далі [13].

Зрозуміло, що сьогодні в бюджеті немає грошей, на Донбасі іде війна і в країні економічна криза, але, невже не можна прийняти закон, який зробить так, щоб бізнесмену було вигідно допомагати спорту? Ми впевнені: якщо держава гарантує бізнесмену зниження податків чи ще якусь іншу допомогу в обмін на те, щоб він давав кошти якомусь конкретному спортсмену чи федерації, то він на це погодиться.

Сьогодні, дуже важливо створення економічних стимулів та мотиваторів для представників бізнесу з метою їх заохочення інвестувати кошти в масовий спорт.

Механізми виконання – це розробка та ухвалення проектів нормативно-правових актів з метою встановлення стимулюючих норм для представників бізнесу, які мають бажання інвестувати кошти в розвиток спорту та об'єктів фізкультурно-спортивного спрямування. Постійний діалог з бізнесом з метою розробки взаємодії моделі співпраці. Поширення та запровадження кращого світового досвіду.

Сьогодні, в умовах децентралізації, формуючи бюджет громада отримує додатковий фінансовий ресурс і постає питання його ефективного використання. У цьому напрямку дуже корисно врегулювати на законодавчому рівні питання спрямування коштів, що отримує місцевий бюджет від акцизного збору на алкогольні напої та тютюнові вироби у розмірі 30

відсотків – на розвиток фізичної культури і спорту.

Дуже актуальним зараз для всього спорту є питання – реклама алкоголю та спорт. Законом України № 71-VIII від 28.12.2014 р. пиво було прирівняне до алкогольних напоїв. На весь алкоголь, як і на тютюнові вироби, встановлений обмежувальний режим рекламування у відповідності до Закону України «Про рекламу». І тому, для пересічного споживача чи вболівальника поєднання алкогольних брендів та спорту начебто неможливе. Але тільки на перший погляд, і тільки для пересічного споживача та вболівальника.

Так, у відповідності до ч. 2 ст. 22 ЗУ «Про рекламу» забороняється реклама алкогольних напоїв, реклама знаків для товарів та послуг, під якими випускаються алкогольні напої, зокрема: на радіо та телебаченні з 6 до 23 годин; засобами внутрішньої реклами. А абзацом 2 ч. 4 ст. 22 цього ж Закону визначено, що дозволяється спонсорювання теле-, радіопередач, спонсорювання спортивних та інших заходів з використанням знаків для товарів та послуг, під якими випускаються алкогольні напої. Висловлюючись простою мовою: транслювати/показувати процес розпивання чи самого зображення пива під час проведення спортивного змагання заборонено, а зображувати торгову марку, під якою продається пиво – можна. Правова ж оцінка технічного процесу показу/відображення залежатиме від обраного виду популяризації: реклама чи спонсорство. Причому, визначатимуть це безпосередньо сторони в договорі.

Наприклад, на матчах групового етапу UEFA Champion's League, в якому приймало участь київське «Динамо» у 2015 році, демонструвався всім відомий пивний бренд. І якщо в одних випадках ми можемо говорити, що це була демонстрація виключно знаку для товарів, під яким випускається пиво, то в інших – разом із знаком для товарів мала місце демонстрація і пляшки усім відомого напою. Висновки з цього кожен може зробити сам.

Таким чином, законодавчі дефініції щодо «реклами» алкоголю мало того, що неоднозначні для оцінки та кваліфікації, вони ще й дозволяють цілком легально і законно обійти визначену «заборону». Головне «одягнути» це все у правильну «правову обгортку». За своєю суттю демонстрація пе(и)вного бренду чи товару залишатиметься «рекламою», але юридично це носитиме назву «спонсорства» з використанням торгової марки.

Однак, якщо поглянути ширше, то потрібно з'ясувати: яка мета запропонованого державою роз'єднання спорту (як діяльності, що про-

пагує здоровий спосіб життя) та рекламування соціально шкідливих товарів? Невже обмеживши/заборонивши «рекламу» алкогольних та тютюнових виробів у всіх її можливих формах – держава тим самим зменшить споживання цих товарів і підніме рівень здоров'я населення? Тим більше, коли їх споживання та реклама «заборонена» на стадіоні, але жодним чином не заборонена навколо нього?

Видається, що держава застосовуючи методи «табу» для зв'язки «спорт та алкоголь» – не вирішує жодних реально важливих для суспільства питань, окрім власне обмеження сфери спорту потенційними доходами від виробників «соціально шкідливих товарів» – алкоголю та тютюну. Можливо варто поставити питання про соціальну відповідальність виробників та розповсюджувачів таких товарів, які б могли її реалізувати шляхом часткового фінансування сфери спорту (яка популяризує здоровий спосіб життя), як певної «відплати» за свою шкідливу діяльність? Можливо рівень здоров'я населення слід підіймати не шляхом заборони соціально шкідливих товарів, а шляхом популяризації здорового способу життя, спортивної активності, власне самого спорту? А для цього створювати реальні умови для бажаючих зайнятися такою діяльністю?

Крім цього, сьогодні органам місцевого самоврядування потрібно виробляти механізми щодо залучення громадських організацій спортивного профілю до активної роботи в сфері фізичної культури та спорту, тому що вони, за підтримки влади, можуть працювати ефективно зі спонсорами, інвесторами, залучати додаткове фінансування з українських та міжнародних фондів у вигляді отримання відповідних грантів для розвитку фізичної культури і спорту та проводити корисну для громади волонтерську діяльність.

Корисним в цьому аспекті, є створення при профільних управління відповідних рад Центрів з допомоги громадським організаціям спортивного профілю тощо в підготовці документів для участі в отриманні грантової позабюджетної допомоги. При цьому, міжнародні фонди дуже важливу роль приділяють підтримці громадських організацій в отриманні гранту саме представниками влади. В цьому випадку, шанс отримати грант є дуже великим.

Це нововведення, на нашу думку, не потребує додаткових коштів на заробітну плату, оскільки посада має запроваджуватися на громадських засадах. Це європейська практика роботи місцевих органів самоврядування. Наприклад, у Польщі кожна рада має кілька людей, які займаються позабюджетними інвестиціями, у вигляді написання грантів, уча-

сті у різних програмах тощо. Ми не повинні надіятися тільки на бюджет – сільський, районний, обласний – у них видатки обмежені. Тому необхідно активізувати роботу із залучення інвестицій.

Вважаємо, що сьогодні одним з механізмів фінансової підтримки розвитку фізичної культури та спорту, в умовах децентралізації, може стати внесення змін до Закону України "Про державні лотереї в Україні" щодо надання повноважень органам місцевого самоврядування організувати власні спортивні лотереї, кошти від яких будуть підтримувати фізичну культуру і спорт на місцях.

Сьогодні, крім вищевказаних проблем розвитку фізичної культури та спорту, у нас один з найнижчих показників кількості дітей, залучених до спорту (10 %). До школи приходять 70 % здорових дітей, а серед випускників їх лише 20 % [13].

Враховуючи такі показники хворих дітей, сьогодні ми мусимо в школах щоденно зроби урок здоров'я для того, щоб щоденно дитина мала можливість більше дихати свіжим повітрям та робити елементарну фізкультурну зарядку. Фізичні вправи можуть замінити безліч ліків, але жодні ліки в світі не можуть замінити фізичні вправи.

Зараз нам вкрай необхідно не гнатися за спортивними результатами будь-якою ціною, а постійно проводити уроки з навчання дітей правильному диханню при виконанні фізичних вправ, використання тих способів виконання рухових дій, за допомогою яких рухове завдання розв'язується доцільно та найбільш ефективно. Сьогодні, всі дії влади різних рівнів повинні бути зконцетровані на розвиток фізичної культури, оздоровлення та масовий спорт.

В цьому аспекті, особливо окремої уваги потребують питання фізичного виховання у навчальних закладах. В багатьох школах уроки фізкультури є непопулярними для більшості учнів, які вважають їх формальними та нецікавими.

Тому, вже давно прийшов час виробити механізми оновлення навчальної програми та знайти більш сучасні та ефективні засоби вдосконалення цієї роботи. А з іншого боку, надати викладачу можливість знайти індивідуальний підхід до кожного учня. Це стосується навчальних закладів усіх рівнів. На нашу думку, стратегічною помилкою є намагання зробити заняття з фізичного виховання у вищій школі факультативними.

На нашу думку, виведення дисципліни "Фізичне виховання" з навчального процесу призведе до ще нижчого рівня фізичного здо-

ров'я студентів та унеможливить підготовку конкурентоспроможних фахівців на ринку праці. В свою чергу, низький рівень фізичного здоров'я студентів – це неспроможність протистояти і військовій агресії з боку агресора.

Справа в тому, що новим Законом України "Про вищу освіту" усім вищим навчальним закладам надані рівні права, автономність, в тому числі і право самостійно обирати форми організації освітнього простору. Однак, на жаль, серед недооцінених, так би мовити, другорядних дисциплін опинилося фізичне виховання. Наслідком цього є необґрунтоване скорочення науково-педагогічних працівників фізичного виховання у вищих навчальних закладах, а в окремих випадках і ліквідація кафедр фізичного виховання або спроба замінити їх діяльність спортивними клубами. Але вже сьогодні ми можемо констатувати той факт, що ні діяльність спортивних клубів, ні створення рекомендованих профільним Міністерством центрів студентського спорту, ні запропоновані ним чотири моделі організації фізичного виховання у вищих навчальних закладах, не зможуть повноцінно замінити професійну діяльність кафедр фізичного виховання. Це перш за все пов'язано з тим, що на сьогоднішній день ми маємо вкрай низький реальний рівень фізичної підготовленості студентської молоді, яка є найпотужнішим за чисельністю мобілізаційним людським ресурсом держави, яка зараз знаходиться в умовах війни.

Безумовно, є такі студенти, які підтримують факультативну систему навчання. Так, як, час самостійних занять можна "ефективно використати" в лапках: розважитися в комп'ютерних іграх, викурити цигарку та інше. Однак, пройде час та ці молоді люди будуть шкодувати, що недостатньо уваги приділяли заняттям з фізичної культури.

І головне, ще раз наголошуємо, такі зміни можуть вдарити по обороноздатності нашої країни, оскільки вже зараз значна частина призовників не придатна до військової служби і має низький показник фізичної підготовленості.

На нашу думку, сьогодні вкрай необхідно включити в навчальні плани вищих навчальних закладів з усіх спеціальностей обов'язкові заняття з фізичного виховання протягом усього періоду навчання, за винятком останнього випускного семестру, обсягом 4 години на тиждень, які будуть мати реакційно-відновлювальний характер і не будуть впливати на тижневе аудиторне навантаження студентів.

Також, поряд з вищевказаним, потрібно розробити Міністерству освіти і науки України та Міністерству охорони здоров'я України

спільний наказ про забезпечення медико-педагогічного контролю за фізичним вихованням студентів вищих навчальних закладів, якого сьогодні немає.

Зараз вкрай важливо шукати та застосувати добрі приклади механізмів ефективного розвитку сфери фізичної культури та спорту. В цьому аспекті дуже корисним для нас, на нашу думку, є запроваджений досвід нашої країни-сусідки Польщі.

Для прикладу, розглянемо досвід, який запровадила країна-сусідка Польща. Справа в тому, що в Польщі у 2008 році була також застаріла радянська база, не знали, що з нею робити, брак фінансування. Цю проблему країна-сусідка розпочала вирішувати за рахунок актуалізації проблеми розвитку масового спорту. В той час, 36 відсотків дітей Польщі не відвідували занять з фізичної культури. У нас також великий відсоток дітей, які беруть довідки про звільнення від занять фізкультурою у школах і це негативна тенденція.

Для вирішення цих проблем в Польщі в 2008 році було запроваджена програма "Мій спортивний майданчик "Орлик 2012". Що таке спортивний майданчик "Орлик"? Це такий комплекс, який складається з футбольного поля зі штучним покриттям, а також багатофункціонального майданчику, де можна грати у волейбол, гандбол, баскетбол, інші види рухомої активності. В "Орлику" також представлені аніматори, душові кабінки.

На цю програму та будівництво таких спортивних майданчиків було виділено спочатку один мільярд злотих, яка поділялася на три частини: одну частину брав на себе Державний бюджет, одну частину – місцевий бюджет і одну частину – фінансували бенефіціари (тобто або це школа, або ОСББ, або спонсори).

За рахунок таких злагоджених дій було побудовано дві тисячі 600 "Орликів" по всій Польщі, навіть в таких селах, де ніколи не було сучасних спортивних майданчиків.

Крім цього, 696 стадіонів було побудовано в рамках програми "Багатофункціональне поле", 149 стадіонів побудовано в рамках програми "Закрите поле", а також 119 сучасних ковзанок масового катання, розташованих на поліуретановому тангажу. В результаті проведених заходів 5 мільйонів дітей і 9 мільйонів дорослих стали займатися активною фізкультурою на цих "Орликах".

Сьогодні, коли ми дивимося на нагородження наших спортсменів, то звичайно гордість за країну, але сьогодні мешканців міст, сіл, та селищ більш цікавить споруджений якісний спортивний майданчик поряд з будинком, ніж перемоги наших провідних спортсменів.

Зараз, в Україні гостро стоїть питання відновлення раніше збудованих спортивних майданчиків для дітей. Це надбання народу, і вони мають служити громаді. В умовах децентралізації, їх обов'язково необхідно передавати на баланс, не змінюючи цільового призначення, ОСББ та іншим організаціям, які взяли будинки, квартали, райони на обслуговування, та контролювати їх використання. В цьому випадку, спортивні майданчики будуть на утриманні, контролі і відповідальності кожного мешканця територіальної громади. Маємо надію також, і на зміну психології відношення кожного мешканця до збереження спортивного майданчику в належному стані, гроші на утримання якого будуть йти безпосередньо з його карману.

Хочемо звернути увагу на роботу організацій України та Польщі, які є сьогодні кращим прикладом у напрямку розвитку фізичної культури та спорту. Так, за інформацією голови ЛМГО «Центр фізичної культури та оздоровлення» Лукашевського О.М., за підтримки Польсько-Української господарчої палати вони планують розбудовувати мережу спортивних майданчиків та спортивних клубів у містах і регіонах України. Це дасть змогу забрати дітей з вулиці, працевлаштувати наших спортсменів, тренерів, майстрів спорту. Співпраця цієї громадської організації з Польсько-Українською господарчою палатою дасть можливість перетинати кордон за спрощеним порядком, їздити на спортивні турніри, змагання, ділитися досвідом.

Здійснення таких робіт сьогодні відбувається лише за рахунок копійки праці любителів спорту, які поважають спортивні традиції, фанатів, спортивних кумирів.

На нашу думку, здійснення громадою таких дій владі необхідно взяти на озброєння в реалізації державної політики. Це дуже важливо, так, як під час здійснення цих процесів людина вкладає свої приватні кошти у розвиток майбутнього нашої країни, наших дітей – у розвиток фізичної культури і спорту і є прикладом для інших небайдужих до цього громадян. Така робота, для прикладу іншим, якнайширше потрібна висвітлюватися засобами масової інформації.

Одним з головних механізмів проведення ефективної реформи в сфері фізичної культури та спорту є, безумовно, і якісна підготовка висококваліфікованих спеціалістів.

Сьогодні в Україні є 4 профільних вищих навчальних закладів. В Києві, Львові, Харкові та Дніпропетровську. Крім цього, є кілька десятків педагогічних вищих навчальних закладів, які мають факультети фізичне виховання.

Зараз, близько 120 вищих навчальних закладів мають сьогодні ліцензію на підготовку і випуск фахівців в галузі фізичної культури і спорту. Така кількість говорить про багаточислену армію спеціалістів в сфері спорту, але не про якість. Сьогодні, фахівців в галузі фізичної культури та спорту готує даже політехнічний вуз, що, на жаль не дає надію на підготовку спеціалістів дійсно високого класу.

Це одним важливим механізмом підтримки розвитку фізичної культури та спорту, на нашу думку, в сучасних умовах децентралізації можуть стати бренд-стратегії.

В м. Трускавці в червні 2016 року Міжнародним бренд-консалтинговим агентством повного циклу «BRENDING AND CONSULTING VVV» було презентовано власну бренд-стратегію «Брендування міст – імідж й репутація України». Результатом презентації стало погодження трускавецьких підприємців з тим, що брендинг є вагомим складовим розвитку курорту. Такий інноваційний механізм, на нашу думку, можливо та необхідно задіяти в розвитку фізичної культури та спорту якомога швидше. [15]

Бренд – це єдиний в своєму роді набір уявлень, що з'являється в свідомості споживача під впливом назви, символу та зовнішнього вигляду, які однозначно прив'язані до певних товарів та послуг». [1]

Брендинг міст покликаний заповнити дефіцит матеріальних і нематеріальних ресурсів в місті. Кожна територія, громада, як і кожна людина, є унікальною. Завдання міського брендингу: донести до цільової аудиторії і зафіксувати унікальність тієї чи іншої території, тим самим позначивши свою конкурентну перевагу.

На сьогоднішній день існує безліч механізмів створення територіального бренду. Але, в контексті нашої роботи ми зупинимось на спортивному брендингу. Спортивний брендинг діє в трьох площинах: власне просування великого спортивного заходу (спортивний імідж території); просування спортивних брендів за допомогою великого спортивного заходу, спортсменів; залучення населення до занять спортом через краудфандингові акції; спортивні соціальні та благодійні проекти; системні тренування.

Спортивний брендинг, в широкому сенсі, – це системна робота з населенням, спрямована на: формування нормативної спортивної культури; розуміння необхідності ведення здорового способу життя та інтерес до подібних занять; знайомство жителів з існуючими спортивними напрямками (професійними і "дворовими"); підтримка інтересу до міських

спортивних заходів; формування позитивного іміджу міста через проведення великомасштабних заходів.

В Україні були спроби брендування міст під час проведення Євро-2012. Але, на жаль, відбулось квазі брендування, коли дуже великі державні гроші були витрачені на створення логотипів, атрибутики та при цьому забули про бренд-стратегії, про те, з чим ця дана територія виходить в світ і що вона може презентувати. І після проведення Євро-2012 ці процеси взагалі згорнулися. Хоча в нашій країні достатньо сел, селищ, невеликих міст, а зараз ще в процесі децентралізації створені нові територіальні громади, в яких ці процеси потребують розвитку.

При створенні територіальних брендів, про що доречі зазначено в Стратегії сталого розвитку "Україна 2020", невідомою їх частиною повинні бути спорт і туризм. Це питання не потребує обговорення. Сьогодні, бізнес і влада, як ми бачимо це розуміє, але робота з цього питання на дуже низькому рівні.

В Україні сьогодні велика кількість міст можуть створювати свій територіальний бренд через призму фізичної культури та спорту. На нашу думку, використання інструментів брендингу і механізмів спортивного брендингу зокрема в умовах децентралізації, залучення місцевих жителів в процес територіального брендингу, повинно бути в пріоритеті при владі на місцях.

Тому, сьогодні дуже актуальним є спортивний брендинг. І перш за все необхідно зробити презентації кожного міста в Україні, як міста спортивної слави. Сьогодні проводяться деякі рухи в цьому напрямку, але вони дуже повільні. Для прикладу, в цьому році була розроблена дуже цікава інтернет-презентація Херсонщини, доступна для широко колу зацікавлених осіб, але в більшості як туристичного регіону. І тут, на нашу думку, потрібно розширювати таку презентацію регіону, як спортивного, культурного та інших привабливих для інвестицій характеристик регіону.

У нас є також славне місто Бердянськ. Якщо ввести в пошуковик "Google" слово "Бердянськ", то можна побачити негативну інформацію про те, що цей курорт в близькості зони АТО. І сьогодні курортний сезон тут перетворюється в "мертвий".

Для прикладу, в Італії в усі пори року готелі зайняті не тільки відпочиваючими, а в першу чергу спортсменами. Дуже часто в готелях можливо почути, що номера всі зайняті спортсменами.

Сьогодні, в розвитку фізичної культури та спорту за рахунок спортивного брендингу необхідно використовувати досвід створеного

в Україні "Інституту територіального брендингу», експерти якого відкриті для співпраці з залучення реальних інвестицій, поліпшення ментального здоров'я будь-якого регіону.

На нашу думку, в цьому аспекті, сьогодні вкрай важливо зробити загальнонаціональний спортивний державний канал. В цьому випадку можливий швидкий стрибок в напрямок фінансової підтримки та вкладення інвестицій у розвиток фізичної культури та спорту з боку бізнесу, в тому числі з інших держав. Коли під кожним досягненням у розвитку фізичної культури та спорту будуть висвітлюватися бізнес спонсори, тоді вони будуть з радістю віддавати кошти на цю справу. Адже це для них – не тільки спосіб реалізації себе перед суспільством в плані благих діянь на розвиток держави, але і проголошення свого бренду та престиж.

Таким чином, на нашу думку, використавши запропоновані в роботі механізми підтримки розвитку фізичної культури та спорту допоможуть забезпечити сталий розвиток фізичної культури та спорту в умовах децентралізації, що, в свою чергу, забезпечить підвищення рівня добробуту кожного українця і процвітання України в цілому.

"Сильна Україна" – для всієї держави, для кожного громадянина повинно бути не слоганом, а сенсом життя.

Подальші наукові пошуки можуть бути спрямовані на розв'язанні проблемних питань розвитку фізичної культури та спорт в сучасних умовах децентралізації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Аакер Д. Бренд-лідерство: нова концепція брендингу / Д. Аакер, Е. Йоїмштайлер. – М.: Видавн. будинок Гребеннікова, 2003. – 464 с., с. 17.
2. Аристова Л.В. Государственная политика в сфере физической культуры и спорта / Л.В. Аристова // Теория и практика физической культуры. – 1999. – № 12. – С. 2-8.
3. Гасюк І. Л. Механізми фінансування галузі фізична культура і спорт [Електроний ресурс] / Гасюк І. Л. – Режим доступу: www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/3/07.pdf
4. Гончаренко А. І. Спортивне спонсорство як альтернативне джерело фінансового забезпечення дитячо-юнацьких спортивних шкіл / А. І. Гончаренко // Сталий розвиток економіки. – 2012. – № 3. – С. 314–317.
5. Гузарь В.М. Процес управління фізичною культурою і спортом / В.М. Гузарь // Педагогіка, психологія та мед.-біол. пробл. фіз. виховання і спорту. – Х., 2001. – № 17. – С. 9-18.
6. Дутчак М. В. Основные направления государственной поддержки спорта для всех в Украине / М. В. Дутчак // Physical education and sport: Quarterly, Vol. 46, Supplement № 1, Part 2. – Warsaw : Scientific Publishers PWN. – 2002. – P. 39–40.

7. Імас Є. В. Протиріччя економіки фізичної культури і спорту в перехідних суспільних системах / Є. В. Імас, Ю. П. Мічуда // Економіка та держава. – 2008. – № 2. – С. 40.

8. Коновалова І. В. Механізм державного управління регіональними соціальними програмами в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. Ступеня канд. наук з державного управління : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / І. В. Коновалова. – Харків, 2011. – 19 с.

9. Кононович В.Г. Державне регулювання сфери фізкультурно-спортивних послуг : [Електронний ресурс] // В.Г. Кононович – Режим доступу до журналу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/6/03.pdf>

10. Країна вимираючого етносу, чи Кому заважає фізичне виховання у вищих навчальних закладах? [Електронний ресурс] / UAMEDIA // огляд української преси – 2015. – Режим доступу: <http://uamedia.visti.net/content/krayina-vimirayuchogo-etnosu-chi-komu-zavazhaie-fizichne-vihovannya-u-vishchih-navchalnih>

11. Леонова А. О. Ефективність державного управління в контексті євроінтеграції України:

навч. – метод. посіб. / А. О. Леонова, В. П. Давидова, О. О. Новачук. – К.: ДПА України, 2007. – 390 с.

12. Ліщук С.В. Удосконалення механізмів державного управління у сфері фізичної культури та спорту / С.В. Ліщук // Наукові праці: науково-методичний журнал. – Вип. 237. – Т. 249. Державне управління. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. – С. 85-89.

13. Офіційний веб-сайт Міністерства молоді та спорту України. Реформа спортивної сфери 2014. – Режим доступу: <http://www.dsmsu.gov.ua>

14. Приходько І. І. Финансово-хозяйственная деятельность спортивных школ в современных условиях / И. И. Приходько, Г. Н. Путятин, А. Ф. Куликов // Педагогіка, психологія та мед.-біол. пробл. фіз. виховання і спорту. – 2004. – № 18. – С. 304–310.

15. У Трускавці підприємці погодилися на бренд курорту. [Електронний ресурс] / ZIK//інформаційний портал № 1 у Львові та Західній Україні – 2016. Режим доступу: http://zik.ua/news/2016/06/23/truskavtsi_pidpriyemtsi_pogodylysa_na_brendy_kurortu_710599

МАРКЕТИНГ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК МЕХАНІЗМ ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ЖИТТЯ НАСЕЛЕННЯ

MARKETING OF THE PUBLIC ADMINISTRATION BODIES AS THE MECHANISM OF THE PEOPLE'S STANDARDS OF LIFE IN-CREASING

Розглянуто поняття маркетингу та маркетингових технологій в діяльності некомерційних організацій із метою досягнення добробуту населення. Проаналізовано різницю між маркетинговою діяльністю комерційних та некомерційних організацій. Зазначено важливість використання альтернативних інструментів та важелів впливу органами публічної влади з метою розвитку добробуту населення держави загалом та окремої територіальної громади. Доведено значущість маркетингової діяльності в житті кожної людини. Визначено основний напрямок в процесі формування системи публічного управління маркетинговою діяльністю.

Ключові слова: маркетинг, маркетинг у публічному управлінні, маркетингові технології органів місцевого самоврядування, функції маркетингу, добробут населення.

Рассмотрено понятие маркетинга и маркетинговых технологий в деятельности некоммерческих организаций с целью достижения благополучия населения. Проанализировано разницу между маркетинговой деятельностью коммерческих и некоммерческих организаций. Отмечена важность использования альтернативных инструментов и рычагов управления органами публичной власти с целью повышения благополучия насе-

ления страны в общем и отдельной территориальной громады отдельно. Доказана значимость маркетинговой деятельности в жизни каждого человека. Определено основное направление в процессе формирования системы публичного управления маркетинговой деятельности.

Ключевые слова: маркетинг, маркетинг в публичном управлении, маркетинговые технологии органов местного самоуправления, функции маркетинга, благополучие населения.

The concept of marketing and marketing technologies in the activities of non-profit organizations in order to achieve the well-being of the population was examined. The difference between the marketing activities of commercial and non-profit organizations separately was noted. The importance of the use of alternative tools and the controls by public authorities in order to improve the well-being of the population in general and a territorial community separately was noted. The importance of marketing in the life of every person was proved. The basic directions in the process of public administration of marketing activities were defined.

Key words: marketing, marketing in the public administration, marketing technologies of the local self-government bodies, marketing functions, population wellbeing.

УДК 35.076.2

Гавриш-Мусафір А.О.

аспірант кафедри регіональної політики та публічного адміністрування
Одеський регіональний інститут державного управління
Української академії державного управління при Президентіві України

Постановка проблеми. Світова практика доводить, що механізм використання маркетингових технологій надає значні можливості для створення результативної, інноваційної та гнучкої системи управління, спрямованої на громадянина, та є результативним інструментом місцевої економічної політики. Проте у вітчизняній практиці механізм використання маркетингових технологій у місцевому самоврядуванні ще не набув значного поширення. Все це зумовлює актуальність дослідження насамперед походження поняття «маркетинг» як економічної категорії. Також важливо визначити місце та роль маркетингу в процесі підвищенні рівня розвитку життя населення, яким повинні управляти органи публічної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання маркетингу в управлінні місцевим розвитком викликає великий теоретичний та практичний інтерес серед вітчизняних та зарубіжних науковців, таких як: К. Асплунд, В. Вакуленко, І. Дробязко, С. Єремєєв, В. Кірдін, І. Князева, Ф. Котлер, А. Крилов, А. Лавров, М. Окландер, А. Панкрухін, І. Рейн, Т. Сачук, А. Старостіна, Ю. Старцев, О. Чебан та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проте серед різноманіття визначень певних понять у наукових працях важко зорієнтуватись і зрозуміти, що саме мається на увазі. А також частіше за все маркетингова діяльність розглядається в основному для комерційних організацій з метою отримання прибутку та вигоди саме для цих організацій.

Мета статті. Метою даної статті є спроба узагальнити існуючі у теорії державного управління поняття маркетингу та довести необхідність використання його технологій у публічному управлінні для підвищення рівня життя населення.

Виклад основного матеріалу. Маркетинг стосується кожного у будь-якій сфері його життя. Якщо поглянути на повсякденне життя будь-якої людини, ми помітимо, що нас оточують бренди, торгові марки, популярна продукція – все це ми можемо побачити на екранах телевізорів з реклами, на бігбордах нашого міста, на полицях наших улюблених магазинів. «Colgate», «Palmolive», «Proctor & Gamble», «Coca-Cola», «Chanel», «Dolce Gabbana», «Ласка», «Корона», «Нова пошта» – усе це результати упішної роботи маркетингологів.

Кожен наш крок пов'язаний із використанням таких результатів – починаючи від задоволення потреб найнижчої сходинки піраміди Маслоу – фізіологічних потреб, закінчуючи верхівкою – прагненням до самовираження [13].

І усе це стало можливим завдяки системі маркетингу, причому з мінімальними зусиллями з нашої сторони. Вона забезпечила нам рівень життя, про який наші попередники могли тільки мріяти.

Багато хто вважає, що маркетинг пов'язаний лише з купівлею та продажем, з ціноутворенням та збутом товарів та послуг. І це не дивно. Адже наші телеекрани переповнені рекламою продукції та послуг, у офіси постійно заходять торгові агенти, в мережі інтернет неможливо відкрити сторінку, щоб не потрапити на об'яви вражаючих знижок. Усі намагаються щось продати. Здається, що ми не зможемо уникнути смерті, оплати комунальних послуг та комерції [2].

Саме тому для багатьох є великим відкриттям той факт, що збут – лише верхівка айсбергу під назвою «Маркетинг», лише одна з його функцій, причому не завжди найголовніша. Навіть якщо поглянути на походження терміну «маркетинг», то у найпростішому словнику знайдемо такий переклад – торгівля, продаж, збут; маркетинг (комплекс заходів з вивчення попиту та оптимального збуту продукції)[6]. Якщо маркетинголог добре попрацював над такими розділами маркетингу, як – виявлення споживчих потреб; розробка відповідних товарів і встановлення на них відповідної ціни, налагодження системи їх розподілу і ефективного стимулювання, такі товари та послуги напевно матимуть попит. Вдалими вважаються саме ті товари та послуги, які з'являються «у вдалий час та у вдалому місці» для споживача та користувача і не мають аналогів чи заміників.

Один з провідних теоретиків, який досліджував проблеми управління, П. Друкер, говорив так: «Мета маркетингу – зробити зусилля по збуту непотрібними. Його мета – так добре пізнати і зрозуміти клієнта, щоб товар або послуга точно підходили останньому і продавали б себе самі» [5].

Це зовсім не означає, що зусилля по збуту і його стимулюванню втрачають своє значення. Мова скоріше йде про те, що вони стають частиною більш масштабного «Комплексу маркетингу», тобто набору маркетингових засобів, які необхідно гармонійно пов'язати один з одним, щоб домогтися максимального впливу на ринок.

Ф. Котлер визначав маркетинг як тип людської діяльності, спрямованої на задоволення потреб за допомогою обміну; це робота з ринком заради здійснення обмінів, мета яких – задоволення людських потреб [3].

Одна з концепцій маркетингу за Ф. Котлером стверджує, що запорукою досягнення цілей організації є визначення потреб цільових ринків і забезпечення бажаної задоволеності більш ефективними та більш продуктивними, ніж у конкурентів, способами (рис. 1).

Сьогодні маркетинг привертає до себе інтерес і з боку некомерційних організацій – вищих навчальних закладів, лікарень, органів публічної влади. Багато організацій стикаються з ринковими труднощами. Їх керівники щосили борються за виживання перед дійсністю мінливих споживчих відносин і швидким зниженням фінансових ресурсів. У пошуках вирішень проблем, що виникають багато організацій звертаються саме до маркетингу.

У кожному органі влади існують свої плани – план розвитку, план дій, план сплати податків та зборів, план набору персоналу, план виконання певних нормативів. Кожна установа пропagaє свої послуги та намагається довести

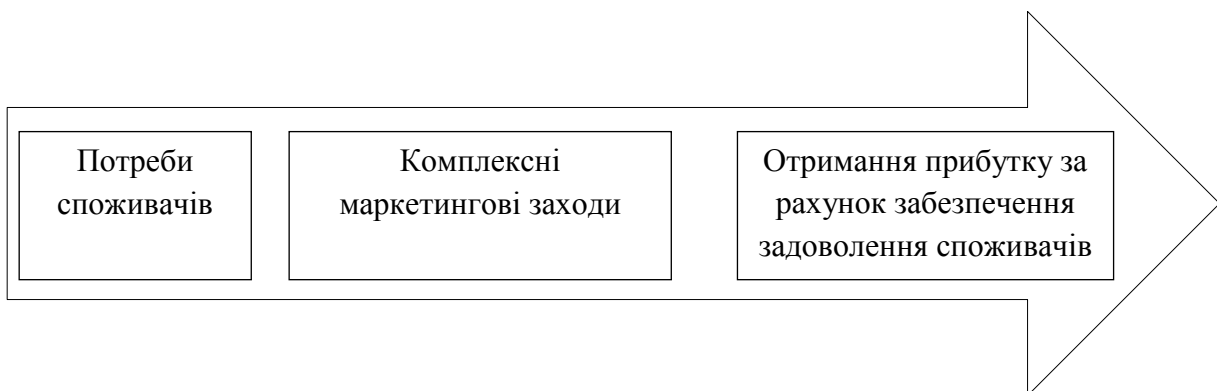


Рис. 1. Концепція маркетингу

Джерело: [4]

перевагу надання своїх послуг перед комерційними конкурентами (державний нотаріус, комунальні установи, центри адміністративних послуг). В багатьох структурах з'являються відділи маркетингової діяльності, сектори просування послуг, профорієнтації. А усе це і є складові комплексу маркетингової діяльності.

Практична діяльність маркетингу дуже впливає на людей, які виступають в якості користувачів послугами, надавачів послуг і пересічних громадян. Її ціллю можна назвати досягнення максимально можливого високого користування, досягнення максимальної споживчої задоволеності, надання користувачам максимально широкого вибору, максимальне підвищення якості життя. Багато хто вважає, що метою має бути саме підвищення якості життя, а засобом її досягнення – застосування концепції маркетингу.

Зацікавленість до цієї діяльності посилюється в міру того, як все більше число організацій з різних сфер усвідомлюють, як саме маркетинг сприяє їх більш успішному існуванню.

У сьомому виданні своєї праці «Стратегічний маркетинг некомерційних організацій» А. Андреасен та Ф. Котлер наголошують, що маркетинг є одним із найголовніших факторів у процесі досягнення успіху некомерційних організацій [1]. Автори доводять, що успіх в остаточному підсумку визначається впливом на поведінку широкого спектру ключових учасників ринкових відносин: клієнтів, інвесторів, добровольців, засобів масової інформації, а також самих співробітників некомерційних організацій. Це поле діяльності саме маркетингу, оскільки він є «бізнесом впливу на поведінку».

У цій книзі маркетинг позиціонується як головна вимога до вищого менеджменту, необхідне для здійснення місії організації. Тут обґрунтовуються причини, за якими кожен співробітник некомерційної організації, що займається маркетингом, включаючи її генерального директора, повинен володіти міцними знаннями маркетингу – що він собою являє, для чого призначений і чого можна досягнути за його допомогою.

Якщо говорити про маркетинг у державному управлінні загалом, то його можна визначити як підхід до державного управління, що ставить на перше місце інтереси споживачів послуг в цій сфері і виступає як специфічна форма реалізації маркетингу в управлінні [9]. Це маркетингова діяльність різних рівнів управління, які виступають споживачами, посередниками чи виробниками товарів або послуг, ідей та інших цінностей. Така діяльність є різновидом некомерційного маркетингу, тобто без отри-

мання прибутку. Вона може мати місце в сфері державної управління, при наданні населенню і організаціям послуг державного управління всередині і поза країною (територією). Тут можна говорити про маркетинг в діяльності міністерств, служб і агентств, зайнятих обороною, охороною громадського порядку, запобіганням і ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, оподаткуванням і т. п.

Різновиди такого маркетингу – маркетинг територій, і в першу чергу маркетинг країн і регіонів, а також маркетинг особистостей і, перш за все, політичний маркетинг.

Об'єкти маркетингу в державному управлінні – державні послуги та суспільні блага. Вони бувають подільні (пенсійне забезпечення, медичне обслуговування, загальна і професійна освіта) і неподільні (громадська безпека). Це товари і послуги, необхідні для функціонування організацій і галузей, що фінансуються з державного бюджету, включаючи закупівлі озброєнь, боєприпасів, речового майна та продуктів харчування для потреб оборони, утримання органів охорони внутрішнього порядку, безпеки та ін., випуск товарів та надання послуг органам державного управління, підприємствам, організаціям і установам, що знаходяться в державній власності, забезпечення вирішення інших завдань, що фінансуються з державного бюджету. Об'єкти маркетингу в державному управлінні: підприємства та організації, що знаходяться в державній власності і підлягають роздержавленню і приватизації, а також акції інших підприємств і організацій, що знаходяться у власності держави. Сюди відносяться і органи державного управління, значимі для держави соціальні інститути та їх представники. Така діяльність є важливою для підвищення престижу вищезазначених організацій, поліпшення іміджу і забезпечення сприяння їх діяльності з боку громадських, комерційних організацій та фізичних осіб.

Важливий об'єкт маркетингу в державному управлінні – права громадян, а також обов'язки і функції громадян і організацій, необхідні для існування і розвитку держави і суспільства: сплата податків, участь у виборах, виконання військового обов'язку, судових, інших цивільних обов'язків і функцій. Держава активно підтримує корисні для суспільства норми і правила поведінки, діяльності, цінності, програми, ідеї.

Об'єктами маркетингу в державному управлінні виступають також території та територіальні спільноти, тобто країни, регіони, міжрегіональні утворення, міста та інші місцевості.

Специфіка маркетингу в державному управлінні визначається низкою характер-

них рис. Характер відносин тут не цілком ринковий, обмін є опосередкованим, значна частина продукції, про яку ми так часто говорили вище – це послуги, ідеї, пріоритети, які стосуються громадських, колективних благ.

Цілями ж такої діяльності виступає досягнення відповідності потребам і очікуванням соціальних груп населення. Маркетинг у державному управлінні керований обмеженнями бюджетного порядку та лімітований в засобах і ресурсних можливостях. Він працює на невисокому рівні цін, змушений задовольнятися порівняно невисоким рівнем якості товарів і послуг, а його ефективність оцінюється складніше, з урахуванням соціальних ефектів, включаючи зовнішні.

Однак маркетингова діяльність тут вельми масштабна за сферою застосування, що розраховується на тривалі періоди в порівнянні зі стабільними умовами. Тому вона приваблива для підприємців, які розраховують отримати прибуток від економії на масштабах виробництва і є не дуже схильними до ризику. Важливо і те, що значна частина активності відбувається у формі участі у конкурсах, тендерах і т. п.

Маркетинг у державному управлінні реалізується в цілому в умовах більш високої, ніж

у комерційній, сфері, громадської відкритості, прозорості, контрольованості з боку суспільства. Тут особливо високу роль відіграють комунікаційні аспекти і інструменти маркетингу. Разом з тим досить висока залежність діяльності від рішень органів влади, від політичної кон'юнктури. Тому у всіх країнах в тій чи іншій мірі вона може бути корумпована.

Технологіями маркетингу в державному управлінні все частіше виступають SWOT- і STEP (ПЕСТ) – аналіз, технології сегментування і оцінки ємності ринків, оцінки конкурентоспроможності та позиціонування країн і регіонів, їх формування. Зберігаються і класичні інструменти товарної, цінової, комунікаційної та збутової (розподільчої) політики щодо відповідних об'єктів.

Маркетинг у місцевому самоврядуванні розглядається вченими та науковцями помітно рідше ніж маркетинг державного управління. Серед наукових праць часто зустрічаються такі терміни як «муніципальний маркетинг», «регіональний маркетинг», «територіальний маркетинг», «місцевий маркетинг», «маркетинг міста» та ін. Ми розглянули та проаналізували деякі з них.

З усіх вищезазначених визначень помітно, що червоною ниткою є основа маркетингової

Таблиця 1

Порівняння підходів до назви та визначення поняття «маркетинг у місцевому самоврядуванні»

Автор	Поняття	Визначення
В. Вакулєнко	маркетинг міста	процес створення методами ринкового регулювання сприятливого міського середовища для виробництва товарів і послуг та життєдіяльності населення на основі виявлення, створення і реалізації чинників екологічно й соціально орієнтованої місцевої політики розвитку та функціонування
І. Дроб'язко	муніципальний маркетинг	є інтегральною діяльністю на користь муніципального утворення (усередині та за його межами) та його суб'єктів (населення, господарюючих суб'єктів, органів влади), яка на основі виявлення муніципальних інтересів, а також створення і зміни муніципального суспільного продукту спрямована на задоволення конкретних потреб муніципальних споживачів для забезпечення стійкого розвитку муніципальної освіти й поліпшення якості життя місцевого співтовариства.
М. Окландер	територіальний маркетинг	це маркетингова діяльність, що виконується органом державного управління та місцевого самоврядування і шляхом обміну задовольняє потреби по створенню сприятливого маркетингового середовища для формування довготермінових конкурентних переваг юридичних осіб і підвищення якості життя населення території. Обмін полягає у тому, що кожна із сторін у результаті взаємодії досягає поставленої мети.
А. Панкрухін	територіальний маркетинг	маркетинг в інтересах території, її внутрішніх, а також зовнішніх суб'єктів, в увазі яких є зацікавлена територія
О. Чебан	муніципальний маркетинг	процес управління муніципальним утворенням, який містить аналіз, планування, організацію та контроль задоволення потреб та нестатків як кожного окремого мешканця, так і всього муніципального утворення в цілому

Розроблено автором за даними [7; 11; 13; 10; 16]

діяльності, а саме потреби місцевості, мешканця, території, забезпечення задоволення інтересів, поліпшення рівня життя громади, підвищення іміджу території.

Говорячи про імідж території взагалі можна було б розглянути низку проблем, які виникають під час управлінської діяльності [8]. Оскільки саме імідж регіону сприяє покращенню рівня життя населення у тому числі.

Але, на нашу думку, усі вищезазначені поняття не можна ототожнювати. Тому ми використовуємо саме «маркетинг у місцевому самоврядуванні». Принципової різниці у визначенні «маркетингу у місцевому самоврядуванні» та «маркетингу у державному управлінні», на наш погляд, немає. Напевне «маркетинг у місцевому самоврядуванні» є складовою «маркетингу в державному управлінні». Різниця полягає у видах послуг, що надаються (у межах компетенції), у масштабах впливу, об'єктах такої діяльності та технологіях, що використовуються під час маркетингової діяльності.

Ми визначаємо маркетингові технології місцевого самоврядування як комплекс заходів з боку виконавчих органів місцевого самоврядування, які визначають вектор розвитку території на основі проведених маркетингових досліджень та сприяють підвищенню її потенціалу. Результатом їх використання повинно стати зростання показників усіх сфер життя територіальної громади.

Існують певні переваги використання маркетингових технологій у місцевому самоврядуванні. Адже на менших масштабах (масштабах міста, села, селища) набагато простіше знайти інструменти маркетингової діяльності, простіше планувати, аналізувати та реалізовувати маркетингові проекти.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, керуючись концепцією індикативного втручання в економіку, повинні за рахунок певної системи важелів (інструментів, механізмів) створювати сприятливі умови та сприяти підвищенню конкурентоздатності підприємств і якості життя населення.

При цьому багато фахівців вважають, що вона повинна функціонувати у спеціальному режимі, що характеризується такими атрибутами: саморозвиток і самоорганізація суб'єктів господарювання як основний принцип збільшення економічного потенціалу території (країни, регіону, міста); підвищення ефективності виробництва як основний критерій оцінки заходів; вибірковість політики державної підтримки як засіб сприяння іноваційним процесам [14, с. 59-60].

Формування системи маркетингової діяльності органів публічної влади необхідно розглядати в комплексі з іншими напрямками управління національною економікою та державного будівництва.

В деяких випадках на зміну прямому адмініструванню приходять елементи формування маркетингових комунікацій. Так, поширеними в останній час стала практика налагодження зв'язків з громадськістю. Все частіше державними установами використовуються, наприклад, інструменти реклами. Метою реклами, де ініціаторами стають державні установи, найчастіше є пропаганда державних суспільно важливих ідей, пропагування своєї роботи тощо [15, с. 65].

Висновки і пропозиції. Маркетинг зачіпає життя кожного з нас. Це процес, в ході якого розробляються і надаються в розпорядження людей товари і послуги, забезпечують певний рівень життя. Маркетинг включає в себе безліч найрізноманітніших видів діяльності, у тому числі маркетингові дослідження, розробку товару, організацію його розповсюдження, встановлення цін, рекламу і персональний продаж. Багато хто плутає маркетинг з комерційними зусиллями по збуту, тоді як насправді він поєднує в собі кілька видів діяльності, спрямованих на виявлення, обслуговування, задоволення споживчих потреб для вирішення цілей, що стоять перед організацією. Маркетинг починається задовго до і триває ще довше після акту купівлі-продажу.

Сучасні вимоги до виконання державними закладами їхніх функцій в значній мірі відрізняються від вимог минулого. В деяких випадках це потребує радикальної зміни інструментів та важелів, що використовуються державними установами в їх роботі.

Основним напрямком в процесі формування системи публічного управління маркетинговою діяльністю є розвиток системи центральних та місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування, до яких підпорядковане виконання маркетингових функцій. А саме: планування, стратегія, контроль, просування послуг та орієнтація на громадянина.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Alan R. Andreasen, Philip Kotler Strategic Marketing for Nonprofit Organizations. (7th Edition), Pearson International Edition, Paperback, 504 pages, 2008
2. Marketing essentials Kotler P. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.researchgate.net/publication/42799354_Marketing_essentials
3. Там само
4. Там само

5. Peter F. Drucker. „Management: Tasks, Responsibilities, Practices”. N. Y., „Harper & Row”, 1973, p. 64-65.

6. Англо-русский словарь АБВУ Lingvo-Online. Переводчик с английского [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lingvo.ua/ru/Translate/en-ru>

7. Вакуленко В. Міський маркетинг як інструмент стратегічного планування економічного розвитку міста / В.М. Вакуленко // Управління сучасним містом. -2002 -№ 4-6(6). -С. 92-95.

8. Мамонтова Е. В. Формування іміджу регіону як управлінська проблема / Е. В. Мамонтова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / редкол. С .М. Серьогін (гол. ред.) [та ін.]. – Дніпропетровськ : Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 3(33). – С. 255–262.

9. Маркетинг в государственном управлении [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lib.sale/munitsipalnoe-upravlenie-gosudarstvennoe/marketing-gosudarstvennom-upravlenii-73882.html>

10. Маркетинг территорий : учеб. пособие. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.koob.pro/rankruh/mark_territ

11. Возможности использования маркетинговых технологий у діяльності органів місцевого самоврядування І. М. Дроб'язко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/e-journals/DeVu/2007-1/doc/2/14.pdf

12. Мотивация персонала. 2.2.1. Теория ієрархії потреб Маслоу. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://library.if.ua/book/116/7763.html>

13. Окландер М.А. Проблеми формування маркетингової системи країни: [монографія] / М.А. Окландер. – К.: Наукова думка, 2002. – 189 с.

14. Там само

15. Там само

16. Чебан О. І. Муніципальний маркетинг: проблема дефініцій / О. І. Чебан // Актуальні проблеми державного управління: [науковий збірник]. Вип. 8. – Одеса ОРІДУ УАДУ, 2001. – С. 256-270.

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В СФЕРІ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ В УКРАЇНІ

WAYS OF PERFECTION OF MECHANISMS OF COOPERATION BETWEEN PUBLIC ADMINISTRATION AND NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN THE SPHERE OF COMBATING HUMAN TRAFFICKING IN UKRAINE

Розглянуто проблемні питання взаємодії органів державної влади та неурядових організацій в сфері протидії торгівлі людьми в Україні. Здійснено аналіз нормативно-правової бази та наукових досліджень з питань взаємодії органів державної влади та неурядових організацій. Охарактеризовано сучасний стан взаємодії органів державної влади та неурядових організацій в сфері протидії торгівлі людьми в Україні, а також обґрунтовано необхідність та запропоновано шляхи вдосконалення механізмів їх взаємодії у цій сфері.

Ключові слова: механізми взаємодії, державна влада, громадянське суспільство, неурядові організації, протидія торгівлі людьми.

Rассмотрены проблемные вопросы взаимодействия органов государственной власти и неправительственных организаций в сфере противодействия торговле людьми в Украине. Осуществлен анализ нормативно-правовой базы и научных статей по вопросам взаимодействия органов государственной власти и неправительственных организаций. Охарактеризовано современное состояние взаимодействия органов государственной власти и неправительственных организаций в сфере противодействия торговле людьми в Украине. Обоснована необходимость и предложены пути совершенствования механизмов взаимодействия в этой сфере.

ное состояние взаимодействия органов государственной власти и неправительственных организаций в сфере противодействия торговле людьми в Украине, а также обоснована необходимость и предложены пути совершенствования механизмов взаимодействия в этой сфере.

Ключевые слова: механизмы взаимодействия, государственная власть, неправительственные организации, противодействие торговле людьми.

The problem questions of cooperation of public administration and non-governmental organizations are considered in the sphere of combating human trafficking in Ukraine. An analysis is carried out normatively legal base and scientific articles on questions of cooperation of public administration and non-governmental organizations. The modern consisting of cooperation of public administration and non-governmental organizations is described of sphere of combating human trafficking in Ukraine. Grounded necessity of perfection of mechanisms of cooperation for this sphere.

Key words: co-operation, mechanisms, public administration, civil society, human trafficking.

УДК 35.072.7

Дивущак О.О.

аспірант кафедри європейської інтеграції
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Торгівля людьми – грубе порушення прав людини, транснаціональний злочин і соціальна проблема, що має деструктивний характер для суспільства і держави та зводить нанівець всі прагнення до забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина. Одноосібна протидія і боротьба з торгівлею людьми з боку владних структур чи з боку громадських активістів не може бути ефективною. Відповідно необхідна взаємодія суб'єктів здійснення заходів з протидії торгівлі людьми та чіткі механізми її здійснення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблематика протидії торгівлі людьми з точки зору криміналістики детально описується такими науковцями, як В. Підгородинський, О. Кушнір, Є. Куліш. У витоків досліджень та становлення державного управління у сфері протидії торгівлі людьми стояли науковці К. Левченко, О. Бандурка, О. Литвинов, А. Орлеан, Б. Лизогуб, О. Святун. Питання співпраці публічної адміністрації з громадськими організаціями піднімають у своїх працях А. Колодій, А. Крупник, А. Ткачук, В. Вакуленко, В. Рубцов, Л. Удовиченко, С. Конончук та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. При створенні системи боротьби з торгівлею людьми в Україні до суб'єктів протидії торгівлі людьми включені і державні органи і громадські об'єднання, на законодавчому рівні задекларовано створення механізму їх взаємодії. Разом з тим, велика кількість досліджень та статистичних даних у цій сфері, а також особистий досвід роботи автора статті в центральних і місцевих органах виконавчої влади у цьому напрямку, доводить формальність цих взаємин і неефективність спільних заходів. Це обумовлює необхідність вироблення шляхів вдосконалення механізмів взаємодії. Також на сучасному етапі потрібен механізм активізації взаємодії влади та неурядових організацій в цій сфері задля спільної мети.

Формулювання цілей статті. З метою розкриття теми статті, шляхом аналізу законодавчої бази та наукових досліджень, виявлення причин проблемних питань у цій сфері, обґрунтування необхідності вдосконалення механізмів взаємодії, **завданням визначено** виробити і запропонувати шляхи вдосконалення механізмів взаємодії органів державної влади та неурядових організацій в сфері протидії торгівлі людьми в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Випадки торгівлі людьми в сучасному світі продовжують залишатися гострою проблемою і відтак потребують постійної уваги та додаткового вивчення, враховуючи те, що це явище, яке розвивається разом із суспільством і швидко адаптує свої види та форми до вимог часу.

Сфера протидії торгівлі людьми у різних країнах активно підтримується державою: розробляються та ухвалюються законодавчі й підзаконні акти, що регулюють відносини різних суб'єктів взаємодії у протидії цьому явищу; створюється інфраструктура щодо розв'язання проблем технічного й організаційного характеру та ін. [6].

В Україні діяльність щодо протидії торгівлі людьми розпочали громадські організації у 1997 році, а у 2011 році з прийняттям Закону України «Про протидію торгівлі людьми» визначено організаційно-правові засади протидії торгівлі людьми, суб'єкти та їх повноваження, основні напрями державної політики у сфері протидії торгівлі людьми [8].

Але, враховуючи той факт, що цей злочин давно набув транснаціонального характеру, жодна держава не може одноосібно подолати таке явище, як торгівля людьми. Україна приєдналася до виконання всіх ключових міжнародних актів, зокрема, до Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми, Протоколу про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками та дітьми, і покарання за неї, що доповнює Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності, Факультативного протоколу до Конвенції про права дитини щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції і дитячої порнографії, дотичних конвенцій Міжнародної організації праці та Плану дій ОБСЄ з протидії торгівлі людьми.

Група експертів з протидії торгівлі людьми Ради Європи (GRETA), за результатами моніторингу виконання Україною положень Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми у 2014 році, відзначила, серед іншого, недостатню співпрацю з організаціями громадянського суспільства, низький рівень ресурсного забезпечення державних установ надання допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми [4].

Отже, внутрішня політика нашої держави на практиці була спрямована на формальне виконання завдань міжнародного співтовариства, імплементацію міжнародних нормативно-правових актів на папері замість використання власних можливостей координації дій неурядових організацій, які працюють у даному напрямку, та об'єднанні зусиль і ресурсів.

Сьогодні активна українська громадськість вже не залишається байдужою до процесів демократизації суспільства, до підвищення якості державних послуг [1, с. 28]. Громадськість все частіше об'єднується навколо спільної проблеми та декларує готовність до тісної співпраці з органами влади. Завдання щодо співпраці з громадськістю стоїть і перед органами влади, особливо в контексті використання її потенціалу для вирішення гострих соціальних проблем.

Проте слід констатувати, що в сучасній Україні спостерігається неефективність використання механізмів взаємодії між органами державної влади та неурядовими організаціями для вирішення питань протидії торгівлі людьми.

Слід погодитися із О. Бабіною, яка визначила наступні причини виникнення проблем у взаємодії органів державної влади та громадськості:

- небажання органів влади та їх представників “відкритися” для населення, співпрацювати з ним;

- відсутність законодавчого зобов'язання (а не можливості) органів влади спільно з громадськістю вирішувати всі важливі питання, що виникають;

- хвилювання з боку влади, що громадськість через свою участь уповільнить процес прийняття рішень;

- необізнаність громадськості, відсутність у більшості населення конкретних знань про діяльність органу влади, його обов'язки перед громадою, а також своїх прав та обов'язків, знання законодавства взагалі [2].

Характеристичі форм і методів її співпраці інститутів громадянського суспільства з органами влади присвячено чимало наукових праць, глибоко досліджені механізми співпраці та функції кожного із суб'єктів взаємодії. Проблема полягає в забезпеченні ефективності такої взаємодії, в причинах відхилення від курсу слідування інтересам розвитку суспільства, хибних уявлень про спільну мету.

Виходячи з того, що ефективність процесу взаємодії – це досягнення позитивних результатів у процесі взаємодії органів виконавчої влади з неурядовими організаціями, прийняття органами виконавчої влади рішень з урахуванням суспільних потреб та інтересів [5], постає логічне питання щодо показників цієї ефективності.

В контексті цього, слід підтримати О. Кушнір у тому, що показником ефективності протидії та запобігання злочинності визначається, з одного боку, уповільненням темпів зростання, стабілізацією чи зниженням рівня злочинно-

сті, а з іншого – якісним підвищенням соціально-профілактичної активності населення, підтримкою профілактичної діяльності громадською думкою [7].

Системне вивчення механізмів протидії торгівлі людьми неможливе тільки використанням державно-управлінських методів, виключаючи таку важливу складову, як активна позиція суспільних інститутів.

Сьогодні громадянське суспільство, яке представляє собою позаінституціональний феномен, є незалежним від держави суспільством високорозвинених громадян та їх спільнот, здатних здійснювати солідарний вплив на формування та реалізацію державно-політичних рішень щодо дотримання прав і свобод людини та гарантії її вільного розвитку задля забезпечення самовизначення і самореалізації кожної особи [9, с. 16].

Ключову роль неурядових організацій у вирішенні проблеми торгівлі людьми неодноразово визначено в міжнародних документах, доведено в наукових дослідженнях, а також підкреслено в рекомендаціях Україні з боку міжнародних організацій, які працюють у цій сфері.

Таким чином, погоджуючись із думкою О. Кушнір, слід відзначити, необхідність участі громадськості в протидії та запобіганні злочинам, у тому числі у сфері торгівлі людьми, вже аксіоматичне і переоцінити її, справді, важко [7].

Проблема взаємодії інститутів влади та громадянського суспільства є завжди на часі та методологічно плідною. Передумови її наукової розробки сформувалися ще за часів Відродження: саме тоді набула розвитку ідея необхідності регулювання державного втручання в суспільну сферу. В світі активно обговорюється питання визначення балансу владних повноважень держави й суспільства, та, відповідно, ресурсів їх діяльності. Означене питання ув'язується з процесами децентралізації, що охопили адміністративні системи країн Європи, та регіоналізації. Для пострадянських країн побудова системи ефективної співпраці різних інститутів й секторів суспільства, з одного боку, є даниною загальносвітовим та європейським тенденціям в означеній сфері, з іншого – вимогою часу [3].

Відтак, сучасний стан взаємодії органів державної влади та неурядових організацій у всіх сферах суспільного життя та її розвиток для України – питання стратегічного управління.

В галузі боротьби і протидії торгівлі людьми стратегічною ціллю має стати викорінення

в межах держави злочину торгівлі людьми як явища, найближчим результатом – зменшення випадків на території України торгівлі людьми, головним завданням – постійна системна скоординована взаємодія всіх причетних суб'єктів.

Спільна мета для суб'єктів взаємодії у сфері протидії торгівлі людьми може бути визначена досягненням, по-перше, відповідальної обережної поведінки кожного члена суспільства, по-друге, безперешкодного загального доступу постраждалих осіб до допомоги та реінтеграції в суспільство, по-третє, посиленням кримінальної відповідальності за торгівлю людьми.

Аналізуючи фактичну діяльність кожного відокремленого суб'єкта реалізації державної політики з питань протидії торгівлі людьми, можна констатувати, що взаємодія майже відсутня.

Так, розгалужена система державних структур, які відповідають на певній території за реалізацію державної політики протидії торгівлі людьми, через відсутність фінансування цієї сфери з бюджету та, що мабуть важливіше, кадрову неукомплектованість, майже не проводять інформаційних кампаній з проблематики торгівлі людьми, хоча мають більше можливостей донести соціально-спрямовану інформацію до населення, аніж неурядові організації. Неурядові організації в свою чергу, маючи фінансування, здійснюють інформаційні кампанії з цієї проблематики, але через «неофіційний» статус не можуть охопити більшу кількість осіб, які можуть бути поінформованими.

Ідентична ситуація в галузі надання допомоги особам, постраждалим від торгівлі людьми: на державному рівні відсутні ресурсні центри та установи реабілітації і тимчасового притулку, тоді як неурядові організації тісно співпрацюють одна з одною і надають повний комплекс реабілітаційних послуг, притулок і необхідну соціальну, медичну та правову допомогу.

Одним з варіантів ефективної взаємодії задля збільшення кількості поінформованих осіб з проблематики торгівлі людьми та забезпечення доступу постраждалих осіб до дієвої допомоги можуть стати фінансові можливості неурядових організацій та офіційний статус державних органів.

На противагу зазначеному, недіючими на практиці виявляються такі популярні форми взаємодії, як: громадські ради (їх створення і періодичність скликань обумовлені вимушеною необхідністю органів влади для звітування перед вищими щаблями влади

про роботу з громадськістю); громадські експертизи проектів нормативно-правових актів (з тієї ж причини); соціальне замовлення на проекти програм громадських організацій (у даному випадку мають місце або корупційна схема або відсутність належного фінансування).

Не можна не згадати про практику формування, так званих, “кишенькових” неурядових організацій при органах влади, які створюються, насамперед, з метою залучення коштів міжнародних донорських організацій для реалізації планів заходів владних структур, формування ілюзії взаємодії з організованим громадянським суспільством [10].

Висновки. Інструментом організаційного оформлення громадянського суспільства є інститут держави [9], який реєструє неурядові організації, затверджує їх статuti, направляє у своїй діяльності на курс, аналогічний державній політиці у певній сфері.

На нашу думку, органи державної влади, реалізуючи спільну мету у сфері протидії торгівлі людьми зокрема, мають насамперед забезпечити виключення корупційної складової у підтримці діяльності неурядових організацій.

Ще одним напрямом взаємодії органів державної влади та неурядових організацій має стати відкритий діалог для ефективної комунікації. Тут неурядові організації можуть виступати ланцюгом між громадянами та владою, але потрібно спочатку збільшити рівень довіри населення до цих суб'єктів.

Крім того, неурядові організації забезпечують також розвиток волонтерського руху, меценатства, благодійництва, а органи влади не мають доступу до цих ресурсів, які можна залучити до вирішення проблеми протидії торгівлі людьми та подолання її наслідків.

Отже, системаспівпраці органів державної влади та неурядових організацій в Україні ще тільки на етапі становлення. Розглянуті в статті шляхи удосконалення механізмів взаємодії у сфері протидії торгівлі людьми потребують поступового, але системного впровадження на постійній основі. Форми і напрямки взаємодії розвиватимуться, виникатимуть нові, трансформовані і ефективні, що сприятиме сталому розвитку держави і суспільства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Афонін Е.А., Бережний Я.В., Валевський О.Л. Концептуальні засади взаємодії політики й управління: / А.Афонін, Я.В.Бережний, О.Л.Валевський та ін. ; за заг. ред. В.А.Рибкала // Навчальний посібник. – К. : НАДУ, 2010. – 300 с.
2. Бабінова О.О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект / О.О. Бабінова // Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mydisser.com/en/catalog/view/386/823/17257.html>
3. Бородін Є. І., Хохрякова І. В., Тарасенко Т. М. Співпраця органів влади та інститутів громадянського суспільства у сфері державної молодіжної політики в Україні: наук. розробка / авт. кол. : Є. І. Бородін, І. В. Хохрякова, Т. М. Тарасенко та ін. – К. : НАДУ, 2012. – 56 с. – С. 13.
4. Концепція Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року / Кабінет Міністрів України; розпорядження від 7 жовтня 2015 р. № 1053-р.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=65ABC68B885FDA64F54171B97DF900F2.app1?art_id=179594&cat_id=102036
5. Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства / Кабінет Міністрів України, Розпорядження від 21 листопада 2007 р. № 1035-р. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua/control
6. Кушнір О.В. Напрями удосконалення взаємодії міліції з іншими суб'єктами протидії торгівлі людьми / О.В. Кушнір : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goal-int.org/napryami-udoskonalennya-vzayemodii-milicii-z-inshimi-subyektami-protidii-torgivli-lyudmi>
7. Кушнір О.В. Основні форми діяльності громадських інституцій у протидії торгівлі людьми / О.В. Кушнір. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goal-int.org/osnovni-formi-diyalnosti-gromadskix-institucij-u-protidii-torgivli-lyudmi>
8. Про протидію торгівлі людьми / Верховна Рада України; Закон від 20.09.2011 № 3739-VI : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3739-17>
9. Телешун С. О., Рейтерович І. В., Ситник С. В. Взаємодія держави і суспільства в процесах публічної політики: наук. розробка / авт. кол.: С. О. Телешун, І. В. Рейтерович, С. В. Ситник та ін. – К. : НАДУ, 2013. – 44 с.
10. Усаченко Л.М. Співпраця органів державної влади з інститутами громадянського суспільства / Л. М. Усаченко // Державне управління: теорія та практика. – 2007. – № 2 (6) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej6/index.htm>

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ АЛЬТЕРНАТИВНИХ СПОСОБІВ ВИРІШЕННЯ СПОРІВ У ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ: СТАН ТА ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL FORMS OF THE ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION MECHANISMS IN THE STATE ADMINISTRATION ACTIVITIES: CONDITION AND PROBLEMS OF THE LEGAL REGULATIONS

У статті розглянуто організаційно-правові форми альтернативних способів вирішення спорів у державно-управлінській діяльності України. Проаналізовано їх стан та проблеми правового регулювання. Визначено чинники, які стримують повноцінне застосування процедур примирення у правовій практиці України. Запропоновано напрями підвищення ефективності державного управління у сфері вирішення та врегулювання конфліктів.

Ключові слова: процедури примирення; державне управління, альтернативне вирішення спорів, третейський суд, Національна служба посередництва та примирення.

правової практиці України. Предложено направления повышения эффективности государственного управления в сфере решения и урегулирования конфликтов.

Ключевые слова: процедуры примирения; государственное управление, альтернативное решение спора, третейский суд, Национальная служба посредничества и примирения.

The article examines the organizational and legal forms of the alternative dispute resolution mechanisms in the state administration activities of Ukraine. Its condition and problems of the legal regulation have been analyzed. The factors that restrain the full application of conciliation procedures in the legal practice of Ukraine have been determined. The increasing efficiency directions of the public administration in the dispute and conflict resolution have been suggested.

Key words: conciliation; public administration, alternative dispute resolution, arbitration court, National service of mediation and reconciliation.

УДК 347.965.42

Красіловська З.В.

аспірант кафедри права і законотворчого процесу Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

В статье рассмотрены организационно-правовые формы альтернативных способов разрешения споров в государственном-управленческой деятельности Украины. Проанализированы их состояние и проблемы правового регулирования. Определены факторы, которые сдерживают полноценное применение примирительных процедур в

Постановка проблеми. Системні проблеми формування управлінської гілки влади, наявність прогалин і неузгодженостей у правовому регулюванні компетенції органів державного управління, місцевого самоврядування, розмежування повноважень між окремими органами призводять до збільшення кількості, введення нових видів провадження та розширення кола справ, віднесених до юрисдикції адміністративних судів. В умовах радикальних змін у державі проблема ефективного та швидкого вирішення конфліктів постає надзвичайно гостро. Існуючі в Україні форми альтернативних державному судочинству способів вирішення спорів використовуються не у повному потенціалі, як це могло б бути можливо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організаційно-правових форм альтернативних способів вирішення спорів в Україні опрацьовані у наукових працях О. Спектор, Н. Нестор, Л. Юхтенка, В. Балуха, В. Гончарової, Г. Єрмоменко та інших.

Виділення невіршених частин загальної проблеми. Проте, визначення та аналіз актуальних проблем організаційно-правових форм альтернативних способів вирішення спорів в Україні, які виступають як елемент громадянського суспільства та формами децентралізації влади у сфері врегулювання конфліктів, потребує детальнішого опрацювання.

Метою статті є дослідження стану та проблем правового регулювання існуючих організаційно-правових форм альтернативних способів вирішення спорів у державно-управлінській діяльності, які покликані зменшувати навантаження на судову систему, а також сприяти розвитку демократичних інститутів громадянського суспільства в Україні.

Виклад основного матеріалу. Відомо, що способи альтернативного вирішення спорів (далі – АВС) є більш широким поняттям, ніж процедури примирення, в якому останні, можуть мати місце як складова частина відповідного процесу. Основними рисами процедур примирення є: 1) спрямованість на мирне (добровільне) врегулювання спору, коли сторони або інші особи, що беруть у цьому участь, вчиняють дії щодо пошуку взаємоприйнятних рішень; 2) можливі лише при добровільному волевиявленні сторін [1, с.163]. При використанні процедур примирення ніхто інший не може санкціонувати закінчення вирішення спору, лише сторони [4, с. 41]. Вони є досить різноманітними й можуть здійснюватися як у межах судового процесу, так і поза ним, як на обов'язкових засадах, так і за добровільного волевиявлення сторін спору

Примирення у державно-управлінській практиці має місце:

– у цивільних, господарських та адміністративних спорах до або під час провадження справи в суді, а також на стадії виконавчого провадження;

– при вирішенні питання примирення між потерпілим та підозрюваним (обвинувачуваним) у кримінально-правових відносинах;

– під час вирішення трудових спорів.

Щодо процедур примирення, які застосовуються сторонами у цивільних, господарських та адміністративних спорах до або під час провадження з розгляду відповідного спору в суді, законодавством передбачені положення, за якими суддя активно сприяє примиренню сторін. Проте самі процедури примирення проводяться сторонами самостійно, за вільним волевиявленням та у позасудовому порядку. Зауважимо, що наближеним аналогом примиренню сторін у цивільному судочинстві є інститут мирової угоди. Це суто термінологічна різниця непринципового характеру, якої могло б і не бути. Хоча ці інститути мають певні відмінності.

За результатами примирення сторонами може бути укладена мирова угода, що має стосуватися тільки тих вимог, які були предметом позову до суду, тобто заявлених матеріально-правових вимог позивача до відповідача. Якщо сторони спробують врегулювати інші правовідносини, а не ті, які були предметом судового розгляду, то у визнанні угоди сторонам буде відмовлено.

Цивільно-процесуальне законодавство передбачає, що примирення сторін може бути оформлене не лише під час розгляду справи в суді першої інстанції (ст. 175 ЦПК України), але і на стадії апеляційного (ч. 3 ст. 31 ЦПК України) і касаційного розгляду (ст. 334 ГПК України), а також в період примусового виконання рішення суду (ст. 372 ГПК України). Дуже схожі положення містяться і в адміністративному судочинстві. Так, згідно ч. 3 ст. 51 КАС України можливість примирення передбачена на будь-якій стадії адміністративного процесу, у тому числі під час апеляційного а також на етапі виконання судового рішення (ст. 262 КАС України). Особливістю господарського процесу є те, що ГПК не містить положень про можливість затвердження судом мирової угоди під час апеляційного і касаційного розгляду справи.

Як бачимо процесуальне законодавство України передбачає примирення (мирову угоду) на основі взаємних поступок, яке може стосуватися лише прав та обов'язків сторін та предмета позову. Проте, поняття «поступки» не з'ясовано й не прокоментовано в судовій практиці, а тому суди рідко затверджують

мирові угоди, побоюючись порушити права сторін, неризикують допускати судові помилки. Отже, укладання мирових угод у судочинстві перебуває під контролем судових органів. І навіть коли є «примирення сторін», суд може відмовити в затвердженні мирової угоди, якщо встановить, що предмет мирової угоди не співпадає з предметом позовних вимог, або суперечить нормам законодавства. Як слушно зауважує Г.С. Гончарова: «Завдання правозастосовної практики полягає в тому, щоб правильно розтлумачити поняття взаємних поступок і розширити можливості для укладання мирових угод», однак на даний момент цього ще не зроблено, що, можливо і є перешкодою на шляху до примирення у багатьох справах [2, с. 127].

Найпоширенішим і найврегульованішим на законодавчому рівні способом АВС в Україні є третейський суд. Третейський розгляд регламентовано законодавчими актами, щоносять системоутворюючий характер це Закон України «Про третейські суди» від 11 травня 2004 р. № 1701-IV20 [7] та Закон України «Про міжнародний комерційний арбітраж» від 24 лютого 1994 р. № 4002-XII21 [6], а також Цивільним процесуальним кодексом України [13], Господарським процесуальним кодексом України [3], Законом України «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 р. № 606-XIV24.

Міжнародний комерційний арбітраж при Торгово-промисловій палаті України (далі – МКАС при ТПП України) є постійно діючим арбітражним судом, що здійснює свою діяльність відповідно до Закону України «Про міжнародний комерційний арбітраж», Положення про міжнародний комерційний арбітраж та Регламентом МКАС. Особливістю роботи МКАС є розгляд тільки справ, що виникають при здійсненні зовнішньоторговельних та інших видів міжнародних зв'язків, якщо хоча б одна сторона конфлікту знаходиться за кордоном, а також спори підприємств з іноземними інвестиціями і міжнародних об'єднань та організацій, створених на території України, між собою, спори між їх учасниками, а також їхні спори з іншими суб'єктами права України. У середньому лише близько 9% вітчизняних корпорацій звертаються до МКАС при вирішенні конфліктів. Даний показник свідчить про невисоку популярність цього способу. Відповідно до звіту про результати діяльності МКАС за 2014 рік строки розгляду справ становили від 3-4 місяців – 44% справ, від 5 до 6 місяців – 36% справ, від 7-9 місяців – 12% справ, від 10-12 місяців – 3% справ, понад 12 місяців – 1% [12]. Тобто

середній термін розгляду справи в МКАС складає шість місяців, що не є швидко.

Згідно Закону України «Про третейські суди» третейський суд – недержавний незалежний орган, що утворюється за угодою або відповідним рішенням заінтересованих фізичних та/або юридичних осіб у порядку, встановленому Законом, для вирішення спорів, що виникають із цивільних та господарських правовідносин.

Різниця між третейськими судами та судами загальної юрисдикції полягає в тому, що компетенція третейських судів не поширюється на всі правовідносини, що виникають в державі, рішення третейських судів не є обов'язковими для виконання всіма фізичними та юридичними особами, крім сторін третейського розгляду.

Спільною рисою третейського розгляду та державного судочинства є, по-перше, покладений в їх основу принцип змагальності, і, по-друге, ухвалення рішення, що є обов'язковим для виконання. Істотною відмінністю є принцип гласності, який характерний для державного судочинства, тоді як одним з головних принципів третейського розгляду є принцип конфіденційності.

В Україні третейські суди почали активний розвиток з 2004 року, з прийняттям закону «Про третейські суди». Хоча в Україні як ніде більш сприятливі умови для розвитку арбітражу, оскільки рівень довіри до державних судів рекордно низький, нажалі третейський суд не набув популярності, та не став основним інструментом вирішення цивільних і господарських справ.

Сталося це від проголошеної законом вседозволеності у створенні третейських судів, що «розв'язало руки» непорядним юристам. Вимоги до створення третейських судів настільки прості, що за короткий час їх було зареєстровано близько 500, і число продовжує зростати, незважаючи на відсутність попиту на їх послуги [10].

За наявної вседозволеності у створенні і низьких вимог до якості – третейські суди почали масово втручатися у відносини власності, та використовуватися в рейдерських схемах заволодіння чужим майном. На жалі, законодавець не став долати цю проблему шляхом підвищення якості роботи третейських судів, а просто у період з 2009-2011 р. до Закону України «Про третейські суди» були внесені певні зміни та обмеження, якими передбачено заборону розгляду третейським судам України справ, які впливають з корпоративних відносин, спорів щодо захисту прав споживачів, спорів щодо нерухомого майна,

включаючи земельні ділянки; справ про встановлення фактів, що мають юридичне значення; справ у спорах, що виникають з трудових відносин, тобто фактично відбулося виведення третейських судів як одного із способів альтернативного вирішення спорів.

Наступним у переліку регламентованих чинним законодавством процедур вирішення спорів, що відповідають природі АВСє примирення у сфері кримінально-правових відносин. Кримінально-процесуальний кодекс України (далі – КПК) передбачає можливість укладення угоди про примирення між потерпілим та підозрюваним чи обвинуваченим. Частиною 3 ст. 469 КПК вказано, що примирення має місце у трьох випадках: при вчиненні кримінального проступку; злочину невеликої або середньої тяжкості; у кримінальному провадженні у формі приватного обвинувачення. А у Кримінальному кодексі України (ст. 46) зазначено, що від кримінальної відповідальності на основі примирення звільняється особа, яка:

- вперше вчинила злочин невеликої тяжкості або необережний злочин середньої тяжкості;
- примирилася з потерпілим;
- відшкодувала завдані збитки або усунула заподіяну шкоду.

Разом із тим чинним кримінальним законодавством не визначено поняття «примирення» та не передбачено регулювання тих процедур, що можуть призвести до укладення угоди про примирення в кримінальному провадженні. Як наслідок, досягнення примирення між потерпілим та обвинуваченим (підозрюваним) на сьогодні відбувається завдяки існуванню переважно автономних процесів, які мають місце поза межами кримінального судочинства завдяки механізмам співпраці із застосуванням посередництва (медіації), розробленими за відсутності певної нормативно-правової бази, які б регулювали засади проведення відповідних процедур.

Стосовно прогалін у процесі введення угоди про примирення слід зазначити наступне. Відповідно до ч. 1 ст. 469 КПК угода про примирення може бути укладена за ініціативою потерпілого чи підозрюваного, обвинуваченого. Домовленості стосовно угоди про примирення можуть проводитися самостійно потерпілим і підозрюваним, обвинуваченим, захисником і представником або за допомогою іншої особи, погодженої сторонами (крім слідчого, прокурора або судді). Суттєвим недоліком КПК є не визначення тієї «іншої особи», яка буде мати право на укладення угод, тобто це місце може зайняти така процесуальна особа, як медіатор, хоча б із

міркувань некомпетентності потерпілого та обвинуваченого у більшості питаннях юридичного характеру.

Наступними виступають примирні процедури, що використовуються при вирішенні трудових спорів.

Система вирішення трудових спорів в Україні передбачає різні процедури для вирішення *індивідуальних* та *колективних* трудових спорів. Не зважаючи на те, що Кодекс законів про працю передбачає досудовий порядок вирішення індивідуальних трудових спорів, в основному вони сконцентровані на судовому порядку їх вирішення. Причинами незастосування досудового механізму врегулювання є відсутність розгалуженої реально діючої на кожному підприємстві, в установі, організації системи вирішення індивідуальних трудових спорів комісіями з трудових спорів (КТС), які у більшості випадках носять «номінальний», формальний характер і практично не виконують функцій ані вирішення трудового спору по суті, ані його попередження; відсутність обов'язкової реєстрації та достатньої статистичної інформації про індивідуальні трудові спори, особливо на етапі досудового розгляду; невикористання потенціалу Національної служби посередництва та примирення, як можливого консультативного та організаційного органу при вирішенні індивідуальних трудових спорів.

Формування системи вирішення колективних трудових спорів розпочалося з прийняттям Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», який визначив правові та організаційні засади функціонування системи заходів по їх вирішенню [5]. З метою сприяння врегулюванню колективних трудових спорів Указом Президента України від 17 листопада 1998 року № 1258 було утворено постійно діючий державний орган – Національну службу посередництва і примирення (далі – НСПП) специфіка якого полягає в тому, що характер діяльності НСПП є здебільшого регулятивним, а не пов'язаним із «керуванням та підпорядкуванням» у «чистому» вигляді.

За результатами діяльності упродовж січня-грудня 2015 року НСПП сприяла вирішенню 188 колективних трудових спорів, безпосередніми учасниками яких стали 1,3 млн. працівників 8340 суб'єктів господарювання та 480 вимог висунутих найманими працівниками, профспілками у колективних трудових спорах з питань, визначених статтею 2 Закону України "Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)". Переважна більшість вимог, висунутих най-

маними працівниками із 480 спорів виникла у зв'язку з наявністю заборгованості із виплати заробітної плати та порушенням термінів виплати поточної заробітної плати (174 вимоги – 36,2%) та щодо дотримання порядку звільнення та працевлаштування (79 вимог – 16,4%), а також щодо підвищення рівня заробітної плати та запровадження відповідних умов оплати праці (67 вимог – 14%). Решта вимог стосувалися виконання заходів з охорони та безпеки праці (50 вимог – 10,4%) та інші вимоги (110 – 23%) [8].

Таким чином, серед основних причин виникнення колективних трудових спорів (конфліктів) є, як правило, недотримання роботодавцем законодавства про працю щодо виплати заробітної плати та охорони праці, порушення соціальних прав і гарантій найманих працівників, невиконання вимог колективних договорів тощо. Згідно з законодавством, суд може вирішувати колективний трудовий спір, але виключно у випадку, коли працівникам заборонено проводити страйк, та якщо сторони спору не врахували рекомендації НСПП щодо його вирішення.

Важливу роль у системі вирішення колективних трудових спорів відіграють органи, які створюються за ініціативою сторін колективного трудового спору для його розгляду (примирна комісія, трудовий арбітраж). Так, упродовж 2015 року Службою проведено 2082 примирні процедури, спрямовані на сприяння вирішенню КТС(К) та запобігання їх виникненню, зокрема 1883 узгоджувальні зустрічі, 168 засідань примирних комісій та 31 засідання трудового арбітражу. На даний час на громадських засадах працюють 468 трудових арбітрів та 129 незалежних посередників НСПП, а також в районних центрах та містах обласного значення діють 540 інформаційно-консультативних центрів НСПП [8].

Слід зазначити, що недосконалість процедури вирішення колективних трудових спорів у частині формування і затвердження вимог найманих працівників і профспілок, визначення сторін трудового спору, моменту вступу в колективний трудовий спір, діяльності примирних органів та виконання їх рішень; правова незахищеність працівників, які вступили в колективний трудовий спір; недосконалий порядок відбору та організації професійного навчання трудових арбітрів і посередників та відсутність у законодавстві норм забезпечення їх прав і гарантій під час участі у роботі примирних органів і трудового арбітражу; нерегульованість на законодавчому рівні питання фінансування процесу вирішення трудових спорів за рахунок коштів Державного бюджету, у тому

числі, оплати праці трудових арбітрів, експертів, посередників; відсутність законодавчо визначеної процедури проведення акцій протесту (у тому числі, страйків) та адекватних процедур захисту трудових прав для категорій працівників, для яких існує заборона на страйк є причинами, які перешкоджають розвитку трудових відносин та ефективному вирішенню колективних трудових спорів в Україні. У зв'язку з цим, у 2014 році за ініціативою НСПП та за сприяння Шведського агентства з питань розвитку і співробітництва (Sida) в Україні було започатковано Шведсько-український проект у сфері вирішення трудових спорів та розроблено нову модель вирішення трудових спорів в Україні метою якої є формування ефективного механізму вирішення трудових спорів на основі найкращих європейських стандартів та досвіду, згідно з якими організації роботодавців та профспілки відіграватимуть важливу роль і нести будуть серйозну відповідальність у здійсненні соціального діалогу та вирішенні спорів, а держава забезпечуватиме основні правила і засоби остаточного їх вирішення [11]. Передбачається, що реалізація проекту буде здійснюватися до 2017 року.

Висновки з даного дослідження. Враховуючи певну обмеженість щодо можливостей досягнення примирення (укладення мирових угод) у цивільних, господарських та адміністративних спорах, прогалини законодавства щодо процедур, які можуть призвести до укладення угоди про примирення в кримінальному провадженні, низька популярність та підірваний авторитет третейських судів, відсутність цілісної ефективної системи вирішення трудових спорів, можемо стверджувати, що одним із перспективних напрямів удосконалення порядку розгляду й вирішення спорів є усунення прогалин у законодавстві та підвищення вимог до існуючих у вітчизняній практиці організаційно-правових форм альтернативних способів врегулювання спорів. Особливий інтерес та значного поширення в приватно-правовій сфері має медіація – спосіб врегулювання спору із залученням третьої незалежної особи – медіатора. Беручи до уваги позитивний світовий досвід, вироблення аналогічного механізму, адаптованого для публічно-правової сфери сприятиме підвищенню довіри з боку громадян до органів публічного управління та ефективності державного управління

у сфері врегулювання конфліктів, які виникають в українському суспільстві.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Балух В. С. Нормативно-правові основи формування системи альтернативного вирішення спорів в Україні / В. С. Балух // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 4. – С. 162-168.
2. Гончарова Г. С. Мирова угода та медіація: загальні риси та відмінності між ними / Г. С. Гончарова // Право та інновації. – 2013. – № 4. – С. 126-136.
3. Господарсько-процесуальний кодекс України Кодекс від 06.11.1991 № 1798-XII // [Електронний ресурс] – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua
4. Давыденко Д.Л. Вопросы юридической терминологии в сфере «альтернативного разрешения споров» // Третейский суд. – 2009. – № 1. – С. 40-53.
5. Закон України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів» від 03.03.1998 № 137/98-ВР // [Електронний ресурс] – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/137/98-вр
6. Закон України «Про міжнародний комерційний арбітраж» від 24 лютого 1994 року – [Електронне джерело]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4002-12>
7. Закон України «Про третейські суди» від 11 травня 2004 року [Електронне джерело]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1701-15>
8. Інформація про результати діяльності Національної служби посередництва і примирення за 2015 рік. Офіційний сайт Національної служби посередництва і примирення – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nspp.gov.ua>
9. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/index>
10. Криве дзеркало судової реформи – Верховний суд «люструє» третейські суди. Назва з екрану. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://blogs.lb.ua/taras_shepel/319503_krive_dzerkalo_sudovoi_reformi_.html
11. Нова модель вирішення трудових спорів в Україні. Шведсько-український проект вирішення трудових спорів в Україні. Електронний ресурс – [Режим доступу] – <http://spo.fpsu.org.ua/na-obgovorenni-v-spo/373-nova-model-vyrishennya-trudovykh-sporiv-v-ukrayini>
12. Офіційний сайт Міжнародного комерційного арбітражного суду при Торгово-промисловій палаті України. Статистика. Назва з екрану. – Електронний ресурс – [Режим доступу] <http://arb.ucci.org.ua/icac/ua/report.html>
13. Цивільно-процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV // [Електронний ресурс] – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

DIRECTIONS OF PERFECTION OF PUBLIC INTERACTION OF EXECUTIVE AUTHORITIES

У даній статті проведено аналіз напрямків вдосконалення організаційно-економічного механізму взаємодії органів виконавчої влади у процесі формування взаємодії з громадськістю, обґрунтовано стратегії взаємодії з громадськістю та процеси посилення ролі взаємодії з громадськістю органів виконавчої влади.

Ключові слова: аналіз, взаємодія з громадськістю, органи виконавчої влади, суспільство.

В даній статті проведено аналіз напрямлений удосконалення організаційно-економічного механізму взаємодії органів виконавчої влади у процесі формування взаємодії з громадськістю, обґрунтовано стратегії взаємодії з громадськістю та процеси посилення ролі взаємодії з громадськістю органів виконавчої влади.

гли взаємодія з громадськістю та процеси посилення ролі взаємодії з громадськістю органів виконавчої влади.

Ключевые слова: анализ, взаимодействие с общественностью, органы исполнительной власти, общество.

This article analyzes the directions of improvement of the organizational and economic mechanism of interaction between executive authorities in the process of forming interaction with the public, substantiates strategies for interaction with the public and the processes of strengthening the role of interaction with the public of executive bodies.

Key words: analysis, interaction with the public, executive authorities, society.

УДК 316.334.52

Малаш С.М.

аспірант кафедри маркетингу та реклами

Київський національний

торгівельно-економічний університет

Постановка проблеми. Створення дієвої системи зв'язків з громадськістю в органах виконавчої влади є важливою умовою демократизації державного управління в Україні та наближення його до європейських стандартів ефективного урядування. На сьогоднішній день нормативно-правове поле, що сприяє розширенню можливостей функціонування органів громадського суспільства, протягом останніх років інтенсивно формується. Можемо спостерігати значне нормативне поліпшення умов комунікації між ОВВ та громадськістю; водночас, практика використання органами громадського суспільства унормованих процедур не є системною та результативною щодо змісту державної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зокрема Н. Дніпренко, зазначає, що з метою сприяння розбудові громадянського суспільства саме органи виконавчої влади мають впроваджувати демократичні принципи відповідальної комунікації через формування відповідних структур діалогічної орієнтації в масштабі усієї спільноти, тобто здійснювати проведення консультацій з громадськістю, забезпечення участі громадян у прийнятті державних рішень, аналіз вивчення громадської думки, що ініціюється владними структурами, їх урахування та здійснення відповідної корекції владних дій [1, с. 74].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Важливим інструментом ефективної реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами є їх залучення до прийняття рішень органами виконавчої влади через механізм публічних консультацій.

Консультації з громадськістю на разі проводяться у різноманітний спосіб і являються важливими для забезпечення системного діалогу влади з суспільством, адже дозволяють посилити рівень довіри громадян до владних інститутів, підвищують ступінь прозорості, прогнозованості, обґрунтованості та якості рішень, які ухвалюються органами виконавчої влади, розширюють доступ громадян до інформації про діяльність цих органів, забезпечують більш ефективне використання публічних фінансів, усувають ряд корупційних ризиків при прийнятті нормативно-правових актів.

Формування цілей статті. Проаналізувати напрями вдосконалення організаційно-економічного механізму взаємодії органів виконавчої влади у процесі формування взаємодії з громадськістю, обґрунтувати стратегії взаємодії з громадськістю та процеси посилення ролі взаємодії з громадськістю органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогоднішній день прийняття низки законодавчих актів дає підстави стверджувати про розширення правового поля для взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю, об'єктивною є орієнтація на діалог з суспільством, дедалі активніше відбувається залучення громадськості до формування і реалізації державної політики.

Залучення інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами на сьогодні визначено низкою нормативно-правових актів. Зокрема, Конституцією України, Законом України «Про громадські об'єднання» від 02.11.2016 № 4572-VI [2],

Указом Президента України від від 26 лютого 2016 № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» [3], Порядком сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від від 12 травня 2015 р. № 976 [4], Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України 29 травня 2015 р. № 996 [5], та іншими нормативно-правовими актами.

Аналіз практики забезпечення структурними підрозділами органів виконавчої влади, відповідальними за зв'язки з громадськістю, виконання функцій щодо сприяння розвитку громадянського суспільства та залучення громадськості до формування та реалізації державної та регіональної політики, вже котрий рік поспіль включено до плану заходів щодо реалізації Стратегія державної політики Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні від 26 лютого 2016 року, № 68/2016 [3]. Метою Стратегії є створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації.

У більшості європейських країн вже багато років спостерігається тенденція до розширення участі громадян у прийнятті рішень як на центральному, так і місцевому рівнях. При цьому дедалі частіше громадяни та інші зацікавлені суб'єкти залучаються до процесу розробки не лише підзаконних актів, але і проектів законів.

Основним нормативно-правовим актом, який регулює механізм проведення консультацій з громадськістю в Україні, є Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29 травня 2015 р. № 996 [5]. Відповідно до зазначеного Порядку органи виконавчої влади систематично проводять консультації з громадськістю. Крім того, відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів від 11 червня 2012 р. № 2311 «Про проведення публічного громадського обговорення системних соціально-економічних реформ» [6], органи виконавчої влади забез-

печують проведення за участю фізичних осіб, у тому числі фізичних осіб-підприємців, представників громадських організацій, професійних спілок та їх об'єднань, організацій роботодавців, юридичних осіб, науковців, експертів публічного громадського обговорення (засідань за круглим столом, громадських слухань, зустрічей з громадськістю, конференцій) системних соціально-економічних реформ.

Варто зазначити, що інформація органів виконавчої влади про результати консультацій з громадськістю щоквартально аналізується Секретаріатом Кабінету Міністрів України.

Робота служби зі зв'язків з громадськістю в цілому стане ефективною лише за умови, коли органи державної влади, отримуючи повну інформацію про суспільну думку, будуть використовувати її у ролі органічно вбудованої частини як у процес прийняття державних рішень, так і в механізм діяльності державних органів.

Проведений аналіз засвідчив, що на сьогодні більшість органів виконавчої влади забезпечили функціонування структурного підрозділу з питань взаємодії з громадськістю, його належне кадрове та матеріально-технічне забезпечення, водночас відсутня усталена практика визначення типу такого підрозділу. Переважна більшість органів виконавчої влади дотримується вимог Порядку проведення консультацій з громадськістю, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 травня 2015 р року № 996 [5]. Також здійснюється низка правових, організаційно-технічних, інформаційно-просвітницьких заходів з метою сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, надається фінансова підтримка громадським організаціям.

Загалом сучасна українська практика відповідає вимогам, що ставляться до сучасних демократичних держав, створюючи всі необхідні передумови для самостійного вирішення громадськістю питання участі у прийнятті та реалізації рішень органів виконавчої влади.

Нині Кабінет Міністрів України приділяє велику увагу налагодженню ефективної взаємодії системи органів виконавчої влади з громадськістю, керівникам центральних та місцевих органів виконавчої влади доручено посилити взаємодію з громадськістю, зокрема забезпечити регулярне проведення публічних заходів за участю керівництва органів виконавчої влади та представників інститутів громадянського суспільства (зустрічі, засідання за круглим столом, громадські слухання), та використовувати новітні інформаційно-комунікаційні технології для спілкування з громад-

ськістю (соціальні мережі, блоги, телефонні «гарячі лінії» тощо).

На даний час існує низка законодавчих та нормативно-правових актів, що стали системоутворюючим фактором забезпечення функціонування відповідних підрозділів щодо зв'язків з громадськістю. Якщо на початку становлення інституту державної служби в Україні зв'язки з громадськістю здебільшого обмежувалися роботою прес-секретаря чи керівника органу влади, то на сучасному етапі відповідні функції здійснюють цілі структурні підрозділи -інформаційні служби, до основних завдань яких можна віднести:

- проведення громадських обговорень актів та постанов органу виконавчої влади;
- проведення громадських обговорень проектів державних та регіональних програм економічного, соціального та культурного розвитку;
- електронні консультації з громадськістю, у тому числі оприлюднення на офіційному сайті проектів актів органу виконавчої влади;
- розміщення найбільш суспільно значущих проектів актів органу виконавчої влади для обговорення (інформації щодо проведення такого публічного обговорення) у ЗМІ;
- підготовка та оприлюднення звітів за результатами проведення громадських обговорень;
- моніторинг громадської думки;
- проведення соціологічних досліджень.

Мета зв'язків з громадськістю в державному секторі полягає у формуванні ефективної системи комунікації органів державної влади з громадськістю, за якою досягається їх оптимальна взаємодія. Завдання підрозділів щодо зв'язків з громадськістю — прогнозувати теми, що можуть зацікавити цільові групи, та завчасно надати інформацію, зокрема розмістити вичерпну інформацію на офіційному сайті та провести роз'яснювальну роботу у засобах масової інформації. Нерозуміння органами виконавчої влади об'єктивної співпраці та потреби у налагодженні партнерських відносин із громадськістю є однією з основних причин негативного іміджу та стабільно низької оцінки діяльності громадськістю.

Сьогодні в Україні формуються якісно нові відносини між Урядом, органами державної влади, зокрема виконавчої, громадянами, неурядовими громадськими організаціями, засобами масової інформації та іншими інститутами громадянського суспільства і будуються на засадах партнерства та взаємної відповідальності, відкритості і прозорості. Такі відносини передбачають формування зрозумілої громадянам державної політики, що вра-

ховує інтереси та потреби суспільства, залучення громадян до підготовки та прийняття державно-управлінських рішень, подання повної інформації про діяльність органів виконавчої влади, створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства та функціонування його інститутів.

Ефективність взаємодії з громадськістю в органах державної влади впливає на державне управління в цілому та рівень його демократичності. Тому створення дієвої системи зв'язків з громадськістю в органах виконавчої влади є важливою умовою демократизації державного управління в Україні та наближення його до європейських стандартів ефективного урядування.

На сьогоднішній день нормативно-правове поле, що сприяє розширенню можливостей функціонування органів громадського суспільства, протягом останніх років інтенсивно формується. Можемо спостерігати значне нормативне поліпшення умов комунікації між ОБВ та громадськістю; водночас, практика використання органами громадського суспільства унормованих процедур не є системною та результативною щодо змісту державної політики. Отже, в силу низки факторів, навіть попри розширення нормативної бази, створення механізмів, йдеться переважно про брак контролю й підзвітності. Особливо це помітно, якщо простежити як враховуються рекомендації, пропозиції громадськості та як корегуються політичні рішення з огляду на експертну і громадську думку. На сьогодні унормовано процедури проведення консультацій з громадськістю із органами виконавчої влади; громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Втім, звітність органів державної влади стосується переважно фактів їх проведення, тоді як моніторинг впливу громадських консультацій та експертиз, а також в цілому громадської думки, на остаточні рішення видається проблематичним. В цілому, рівень мотивації органів державної влади і місцевої влади до взаємодії, так як і громадськості до продуктивної співпраці є недостатнім. Так, за даними експертного опитування серед причин неефективності консультацій з громадськістю передусім: небажання органів виконавчої влади враховувати пропозиції громадськості при проведенні консультацій, низька якість пропозицій даної громадськості, відсутність належного інформування про проведення консультацій, корупція, яка заважає прозорості ухвалення рішень тощо. Такі ж причини виявляються при співставленні із громадською думкою.

Отже, необхідним є подолання таких явищ: по-перше, корумпованості, забюрократизова-

ності органів державної влади, по-друге, неготовності громадян відстоювати свої інтереси та брати участь у політиці та законотворенні в цілому.

Ефективність взаємодії ОБВ з громадськістю вимагає неформалізованого ставлення та залучення адміністративних, організаційних, фінансових, кадрових ресурсних можливостей органів державної влади, та їх синхронізованої роботи. Цьому сприяє виконання завдань, затверджених Стратегією державної політики Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та Планом першочергових заходів щодо її реалізації, а також Планом дій з провадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд».

Висновки з даного дослідження і перспективи. Проведене дослідження засвідчило, що на даному етапі розвитку Україна впевнено йде шляхом демократичних перетворень, зміцнення громадянського суспільства та форм співпраці його інститутів з органами державної влади. Це підтверджує також аналіз останніх нормативно-правових актів, прийнятих в Україні з питань розвитку взаємодії між органами державної влади та громадським суспільством. Велика увага в цих документах приділяється конкретним формам та принципам такої взаємодії.

Роль громадськості в нашій країні в її співпраці з владою також постійно зростає. Сьогодні активна українська громадськість уже не залишається байдужою до процесів

демократизації суспільства, до підвищення якості державних послуг. Форми її співпраці з органами влади характеризуються різноманітністю. Але проблемою лишається їх ефективність.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Дніпренко Н.К. Зміна парадигми в державному управлінні інформаційною сферою: комунікативний аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Дніпренко Н.К. – К., 2005. – 168 с.
2. Про громадські об'єднання: Закон України від 02.11.2016 № 4572-VI // [Електронний ресурс].-режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
3. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26 лютого 2016 № 68/2016 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.
4. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2015 р. № 976 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>.
5. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 травня 2015 р. №996 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
6. Про проведення публічного громадського обговорення системних соціально-економічних реформ: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 червня 2012 р. №2311 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2311-2010-%D1%80>.

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ОРГАНІЗАЦІЙНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE AND ORGANIZATIONAL REGULATION OF THE LAND MARKET IN UKRAINE

У статті зазначено основні недоліки адміністративно-організаційного регулювання ринку земель в Україні. Запропоновано передавання функцій Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру з розпорядження державними землями, землеустрою та деякі функції контролю органам місцевого самоврядування, а функції охорони земель – Державній інспекції сільськогосподарства України. Зазначено функції, які мають пряме відношення до компетенції Держгеокадастру та заходи з вдосконалення процедури реєстрації прав на земельну ділянку.

Ключові слова: адміністративно-організаційне регулювання, ринок земель, державний нагляд, охорона земель, Державний земельний кадастр, реєстрація прав на земельну ділянку.

В статті названі основні недоліки адміністративно-організаційного регулювання земельного ринку в Україні. Предложено передать функции Государственной службы Украины по вопросам геодезии, картографии и кадастра по распоряжению сельскохозяйственными государственными землями, функции по землеустройству и некоторые функции контроля органам местного самоуправления, а функции охраны земель – Государственной

инспекции сельского хозяйства Украины. Определены функции, имеющие прямое отношение к компетенции Госгеокадастра и предложены меры по совершенствованию процедуры регистрации прав на земельные участки.

Ключевые слова: административно-организационное регулирование, земельный рынок, государственный надзор, охрана земель, Государственный земельный кадастр, регистрация прав на земельный участок.

The main disadvantages of the administrative and organizational adjusting of the land market in Ukraine are named in the article. It is proposed to pass functions of Government service of Ukraine on issues of geodesy, cartography and cadaster on the order of agricultural state earth, functions of land management and some functions of control to the organs of local self-government, and function of land protection – to the State inspection of agriculture of Ukraine. The functions, which are directly related to the competence of the State Geocadaster, are defined, and measures to improve the procedure for registration of rights to land plots are proposed.

Key words: administrative and organizational adjusting, land market, state supervision, land protection, State land cadaster, registration of rights to land plots.

УДК 332.72

Набока К.О.

аспірант, старший викладач кафедри публічного управління та землеустрою Класичний приватний університет

Постановка проблеми. В світлі активізації дій Уряду щодо реалізації земельної реформи, пов'язаної з вимогами Міжнародного Валютного Фонду, питання адміністративно-організаційного регулювання ринкових відносин в галузі земельних відносин набувають певної актуальності. За довгий період реформування накопичено велику кількість невпорядкованих законодавчих та нормативних актів, створено розгалужену систему державних органів, повноваження яких не мають чіткого розмежування, а функції в багатьох випадках дублюються, адміністративні послуги, що надаються власникам та користувачам земельних ділянок, не відповідають рівню надання аналогічних послуг в розвинутих країнах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням удосконалення організаційного та адміністративного регулювання земельних відносин приділяють увагу в своїх наукових пошуках багато вітчизняних науковців. Так, проблеми оптимального розподілу повноважень державних органів влади у галузі земельних відносин висвітлювались у працях А. Мартина, А. Мерзляк, Ю. Хвесик, В. Швеця та інших. Питанням землеустрою приділяють

увагу А. Мартин, Л. Новаковський, А. Третяк. Напрями вдосконалення державного нагляду (контролю) в галузі землекористування є предметом досліджень Г. Атаманчука, М. Байдика, В. Боклаг, М. Богіри, Т. Лозинської, П. Саблука, А. Третяка, В. Пахомова. Проблемні питання процесу державної експертизи землевпорядної документації розглядали О. Буратевич, М. Шишов, Ю. Бікус, О. Степанюк. Нововведення в галузі реєстрації прав власності на земельну ділянку та пов'язані з ними проблеми розглядали О. Николіук, І. Сиротою, С. Гриньком, М. Шульгою та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Не зважаючи на значну кількість публікацій за визначеною проблемою, залишаються невирішеними питання чіткого розмежування повноважень державних органів щодо розпорядження державними (комунальними) землями, забезпечення прозорого та ефективного державного нагляду в галузі земельних відносин, оптимізації процесів проведення державної експертизи землевпорядної документації та реєстрації земельних ділянок.

Метою статті є розробка напрямів удосконалення адміністративно-організацій-

ного механізму регулювання ринку земель в Україні. Досягнення мети обумовлено виконанням таких завдань: надати визначення адміністративно-організаційному механізму регулювання ринку земель; зазначити основні недоліки адміністративно-організаційного регулювання ринку земель на основі аналізу наукових публікацій та аналітичної інформації; запропонувати заходи щодо усунення виявлених недоліків.

Виклад основного матеріалу.

Адміністративно-організаційний механізм регулювання ринку земель – це сукупність взаємопов'язаних методів управління, які передбачають застосування адміністративних (дозволи, заборони, ліцензії, державна експертиза, адміністративний контроль, реєстрація земельної власності, акредитація фахівців з землепорядкування) та організаційних (структура органів державної влади та управління, планування використання земель, землепорядні заходи) інструментів впливу.

Аналіз наукових публікацій та аналітичних доповідей дозволив виявити такі основні недоліки адміністративно-організаційного регулювання ринку земель: розгалужену організаційну структуру та широке коло виконуваних функцій центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин – Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, що обмежує функції управління органів місцевої виконавчої влади та самоврядування; поверхневий та неефективний характер контролю в системі управління земельними відносинами із-за дублювання різними центральними органами виконавчої влади контролюючих функцій; часті зміни в правилах та механізмах правовідносин щодо реєстрації земельних ділянок.

Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, яка є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин має надмірну концентрацію владних повноважень. Так, основними напрямками діяльності служби є: систематизація та впорядкування даних про кількісну та якісну характеристику земель, які вносяться до системи Державного кадастру; створення та розвиток національної інфраструктури геопросторових даних (географічні назви, демаркація державного кордону, геодезичний нагляд тощо); землеустрой та охорона земель, організація планових та позапланових перевірок з метою здійснення державного контролю за використанням та охороною земель; надання дозволів на зняття та перенесення родючого шару

ґрунту; державна експертиза землепорядної документації; сертифікація та ведення державних реєстрів інженерів-землепорядників та інженерів-геодезистів; надання витягів з технічної документації щодо нормативної грошової оцінки земельних ділянок; проведення земельних торгів; розпорядження сільгоспземлями державної власності; надання адміністративних послуг; моніторинг земельних відносин.

Таким чином Держгеокадастр виконує організаційні, контролюючі, виконавські, інформаційні та аналітичні функції. Вважаємо, що виконання організаційних та контролюючих функцій є доцільним для спеціалізованого центрального органу виконавчої влади. Однак необхідність та доцільність виконання інших функцій слід переглянути з метою усунення дублювання та порушення основних принципів управління.

Однією з найбільш часто згадуваних в науковій літературі функцій Держгеокадастру, яка створює певні протиріччя в його діяльності, є право розпоряджатися сільгоспземлями державної власності. Як зазначають дослідники, ця діяльність має найбільший корупційний потенціал з огляду на те, що контролюючі функції також виконуються Держгеокадастром. В той же час, виконуючі функції розпорядника державного майна, Держгеокадастр обмежує повноваження органів місцевої виконавчої влади та самоврядування.

Наразі є певні зрушення в цьому напрямку. Асоціацією міст України в рамках Проекту ПУЛЬС розроблено законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання повноважень об'єднаним територіальним громадам розпорядження землями державної власності за межами населених пунктів та передачу даних земель до комунальної власності», на основі якого Мінрегіоном підготовлено проект закону [2], який було схвалено на засіданні Уряду 6 вересня 2017 р. Однак напередодні, 21 червня 2017 р. постановою Кабінету Міністрів України було затверджено Порядок реалізації пілотного проекту з проведення електронних земельних торгів [1], який визначає механізм їх проведення територіальними органами Держгеокадастру під час здійснення повноважень щодо розпорядження сільгоспземлями державної власності. Тобто виникає певна невідповідність: повноваження розпоряджатися державними землями планують передати об'єднаним територіальним громадам, а Держгеокадастр вдосконалює технології проведення електронних земельних торгів.

Передання державних земель за межами населених пунктів до комунальної власності та надання об'єднаним територіальним громадам повноважень з розпорядження ними, на нашу думку, повинно передбачати: організацію та проведення органами місцевого самоуправління земельних торгів; формування раціонального землеволодіння; планування розвитку територій; забезпечення еколого-економічної оптимізації використання земель; контроль дотриманням вимог, зазначених у проектах землеустрою, а також своєчасного повернення тимчасово зайнятих земельних ділянок та цільового їх використання. Отже, поряд з повноваженнями з розпорядження землею до органів місцевого самоврядування слід передати й деякі повноваження з землеустрою та державного контролю. Тільки за таких умов реформа децентралізації влади буде мати логічне продовження, а наближення адміністративних послуг до їх споживачів сприятиме більш ефективному використанню земель.

Функції Держгеокадастру щодо охорони земель сільськогосподарського призначення мають певне дублювання з функціями Державної інспекції сільського господарства України (Держсільгоспінспекції) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель, а також в частині родючості ґрунтів. Зважаючи на спеціалізацію відомства, доцільним буде передання Держсільгоспінспекції функцій контролю за умовами зняття, збереження й використання родючого шару ґрунту; дотриманням правил експлуатації протиерозійних, гідротехнічних споруд; збереженням захисних насаджень і межових знаків; введенням в експлуатацію об'єктів, що негативно впливають на стан земель; заходами з захисту земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочення, засолення, солонцювання, висушування, ущільнення та інших процесів, що погіршують стан земель; порядком відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва; зміною показників якісного стану ґрунтів; проведенням підприємствами заходів щодо підвищення родючості ґрунтів.

Серед чисельних функцій державного нагляду (контролю), які виконує Держгеокадастр, слід залишити тільки ті, що відповідають спеціалізації відомства, а саме: за здійсненням державного обліку та реєстрації земельних ділянок (ведення Державного кадастру); за дотриманням вимог законодавства під час передачі земельних ділянок у власність, надання в оренду, вилученні тощо; за дотриманням суб'єктами земельних відносин

земельного законодавства та порядку набуття й реалізації права на землю. Також до функцій контролю можна віднести сертифікацію та ведення Держгеокадастром реєстрів інженерів-землевпорядників та інженерів-геодезистів; геодезичний нагляд; проведення державної експертизи технічної землевпорядної документації.

Чинна система експертизи землевпорядної документації, як зазначалося вище, являє собою суттєвий адміністративний бар'єр при набутті фізичними та юридичними особами прав на земельні ділянки з огляду на те, що передбачає проведення державної експертизи Держгеокадастром, а також перевірки технічної документації сертифікованими інженерами-землевпорядниками та державними кадастровими реєстраторами. Зважаючи на важливість проведення експертизи для забезпечення дотримання чинного земельного законодавства, встановлених стандартів, норм і правил, вважаємо доцільним виконання цієї функції центральним органом виконавчої влади. При цьому слід переглянути необхідність здійснення перевірок інженерами-землевпорядниками та державними кадастровими реєстраторами.

Процес проведення державної експертизи технічної землевпорядної документації, на думку багатьох експертів, містить суттєві корупційні ризики. Наприкінці серпня 2016 р. Кабінет Міністрів України запровадив екстериторіальність погодження проектів землеустрою, що передбачає обрання територіального органу Держгеокадастру, який погоджуватиме проекти землеустрою, за допомогою електронного документообігу відомства за випадковим принципом [3]. Таке нововведення, безсумнівно, сприяє зниженню корупційних ризиків, підвищенню кваліфікації експертів та є суттєвим підґрунтям для того, щоб закріпити виконання експертної функції за структурними підрозділами головних управлінь Держгеокадастру в областях.

Згідно з чинним законодавством наразі в Україні діють дві системи державної реєстрації: земельних ділянок і прав на них. З 1 січня 2016 р. в Україні набув чинності новий порядок реєстрації нерухомого майна, який передбачає підтвердження права власності на нерухомість через Інтернет та виключає необхідність отримання паперового свідоцтва про право власності. Реєстрацію нерухомості здійснюють нотаріуси без обмежень. З одного боку процедура реєстрації значно спрощено. Однак реєстрація прав на земельну ділянку залишається доволі обтяжливою для власників та користувачів.

Так, для реєстрації прав на земельну ділянку необхідно підготувати пакет документів, який включає: витяг з Державного земельного кадастру; копію та оригінал паспорту заявника; копію та оригінал ідентифікаційного номеру; підтвердження оплати адміністративного збору (0,1 розміру мінімальної заробітної плати, станом на 2016 р. – це 140 грн.); договір купівлі-продажу чи дарування, рішення суду, свідоцтво на спадщину, тощо. Заява про реєстрацію права друкується державним реєстратором або нотаріусом та підписується заявником на місці. Однак, якщо документи, які є підставою виникнення, переходу чи припинення права власності містять в собі інформацію про кадастровий номер земельної ділянки, подавати витяг з Державного земельного кадастру не треба [6].

Таким чином, процедура реєстрації прав на земельну ділянку дійсно є простою, якщо ця ділянка зареєстрована в Державному кадастрі. Необхідність подвійної реєстрації відпаде за умов присвоєння всім земельним ділянкам кадастрового номеру, тобто 100%-го наповнення Державного земельного кадастру. Станом на лютий 2017 р. наповнення кадастру становило майже 70% (табл. 1).

Отже, для вдосконалення процесу реєстрації прав на земельні ділянки необхідно забезпечити ефективне функціонування Державного земельного кадастру та його інформаційного зв'язку з реєстром прав на нерухоме майно та іншими реєстрами. Це надасть можливість здійснювати реєстрацію через нотаріуса, що є простою процедурою та відповідає практиці реєстрації майнових прав розвинутих країн.

ність взаємопов'язаних методів управління, які передбачають застосування адміністративних (дозволи, заборони, ліцензії, державна експертиза, адміністративний контроль, реєстрація земельної власності, акредитація фахівців з землевпорядкування) та організаційних (структура органів державної влади та управління, планування використання земель, землевпорядні заходи) інструментів впливу.

2. Основними недоліками адміністративно-організаційного регулювання ринку земель є: розгалужена організаційна структура та широке коло виконуваних функцій Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру; поверхневий та неефективний характер контролю в системі управління земельними відносинами; часті зміни в правилах та механізмах правовідносин щодо реєстрації земельних ділянок.

3. Заходами з усунення виявлених недоліків повинні бути:

- передання повноважень Держгеокадастру з розпорядження державними землями сільгосппризначення та землями за межами населених пунктів, повноважень з землеустрою (формування раціонального землеволодіння, планування розвитку територій, забезпечення еколого-економічної оптимізації використання земель) та державного контролю (контроль дотриманням вимог, зазначених у проектах землеустрою, своєчасного повернення тимчасово зайнятих земельних ділянок та цільового їх використання) об'єднаним територіальним громадам;

- передання повноважень Держгеокадастру щодо охорони земель сільськогосподарського призначення в частині дотримання земельного законодавства та в частині родючості ґрунтів Державній інспекції сільськогосподарства України;

- закріплення за Держгеокадастром функцій державного нагляду (контролю) за: здійсненням державного обліку та реєстрацією земельних ділянок (ведення Державного кадастру); дотриманням вимог законодавства під час передачі земельних ділянок у власність, надання в оренду, вилученні тощо; дотриманням суб'єктами земельних відносин земельного законодавства та порядку набуття й реалізації права на землю, а також функцій з сертифікації та ведення реєстрів інженерів-землевпорядників та інженерів-геодезистів; здійснення геодезичного нагляду; проведення державної експертизи технічної землевпорядної документації;

- забезпечення ефективного функціонування Державного земельного кадастру

Таблиця 1

Повнота реєстрації земель станом на 16.02.2017 р.

Показник	Державний земельний кадастр		Реєстр прав на нерухоме майно	
	млн. га	%	млн. га	%
Усього зареєстровано	42,2	69,8	3,48	13,8
з них				
– у державній власності	5,1	22,0	49,2	1,0
– у приватній власності	22,6	72,1	3,3	14,2

Джерело: [5]

Висновки і пропозиції. Відповідно до поставлених завдань визначено, що:

1. Адміністративно-організаційний механізм регулювання ринку земель – це сукуп-

та його інформаційного зв'язку з реєстром прав на нерухоме майно та іншими реєстрами для вдосконалення процесу реєстрації прав на земельні ділянки.

Перспективами подальших досліджень в цьому напрямку можуть бути: розробка пропозицій з удосконалення правового забезпечення структурних перетворень Держгеокадастру, організаційне проектування нових підрозділів органів місцевого самоврядування у зв'язку з розширенням повноважень в галузі землекористування, пошук шляхів оптимізації процесів наповнення бази даних Державного земельного кадастру.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Порядок реалізації пілотного проекту з проведення електронних земельних торгів: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 21 червня 2017 р. № 688 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/688-2017-p> (дата звернення 27.09.2017).
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання повноважень об'єднаним територіальним громадам розпорядження землями державної власності за межами насе-

лених пунктів та передачу даних земель до комунальної власності: проект Закону України. URL: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/proekt_zakonu1.08.17.pdf (дата звернення 27.09.2017).

3. Тимчасовий порядок взаємодії між територіальними органами Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру на період реалізації пілотного проекту із запровадження принципу екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки територіальними органами Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру під час погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2016 р. № 580 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-2016-p> (дата звернення 27.09.2017).

4. Контроль за використанням землі: проміжні підсумки реалізації нових повноважень Держгеокадастру 15.06.2017. URL: <http://land.gov.ua/info/kontrol-za-vykorystanniam-zemli-promizhni-pidsumky-realizatsii-novykh-povnovazhen-derzhheokadastru/> (дата звернення 26.09.2017).

5. Огляд стану земельних відносин в Україні. Випуск 27 лютого 2017 URL: http://land.gov.ua/wp-content/uploads/2017/03/Land-Review-Monthly_3_final-1.pdf (дата звернення 28.09.2017).

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ УСПЕШНЫМ НАЦИОНАЛЬНЫМ БРЕНДОМ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

STATE MANAGEMENT BY A SUCCESSFUL NATIONAL BRAND IN GLOBALIZATION CONDITIONS

В статье обосновано то, что сегодня одним из наиболее эффективных инструментов обеспечения конкурентоспособности страны является национальный брендинг. Создание условий для развития национальной бренд-идентичности является крайне актуальным для Украины. Доказано, что создание и управление брендом государства – вопрос выживания в условиях глобальной конкуренции открытых экономик. Осуществлена комплексная оценка развития национального брендинга в Украине. Усовершенствована концептуальная модель построения успешного национального бренда в условиях глобализации.

Ключевые слова: государственное управление, национальный бренд, глобализация, регулирования, бренд-идентичность.

У статті обґрунтовано те, що сьогодні одним із найефективніших інструментів забезпечення конкурентоспроможності країни є національний брендинг. Створення умов для розвитку національної бренд-ідентичності є вкрай актуальне і для України. Доведено, що створення й управління брен-

дом держави – питання виживання в умовах глобальної конкуренції відкритих економік. Здійснене комплексне оцінювання розвитку національного брендингу в Україні. Вдосконалена концептуальна модель побудови успішного національного бренда в умовах глобалізації.

Ключові слова: державне управління, національний бренд, глобалізація, регулювання, бренд-ідентичність.

The article substantiates that today national branding is one of the most effective tools for ensuring the competitiveness of the country. The creation of conditions for the development of a national brand identity is extremely relevant for Ukraine as well. It is proved that the creation and management of the brand of the state - the question of survival in the conditions of global competition of open economies. A comprehensive assessment of the development of national branding in Ukraine is carried out. Enhanced conceptual model for building a successful national brand in a globalized environment.

Key words: state administration, national brand, globalization, regulation, brand identity.

УДК 339.9

Сакун А.А., Тардаскина Т.Н.

Одесская национальная академия связи имени А.С. Попова

Постановка проблемы. Формирование глобальной экономической системы характеризуется трансформацией форм и методов конкуренции между всеми ее субъектами, прежде всего национальными экономиками. Беспрецедентная международная мобильность факторов производства и межкультурная унификация вызывает конкурентную борьбу как за материальные и нематериальные ресурсы, так и при условии ведения бизнеса, инвестирования, жизнедеятельности, отдыха, устойчивого и безопасного развития. Новые научно-технологические, экономические, социально-экологические вызовы требуют от стран надлежащего позиционирования и целенаправленного продвижения своих активов на глобальных рынках товаров, услуг, финансов, инвестиций и инноваций, формирования внутреннего и внешнего положительного имиджа конкурентного бренда.

Современное развитие мировой экономической системы в значительной степени углубляет процессы глобализации, усиливает роль развитых национальных экономик, активизирует конкуренцию между ними.

Анализ последних исследований и публикаций. Проблемам функционирования национальных экономик в глобальной экономической системе, особенностям формирования национальных интересов, управлению международной конкуренто-

способностью посвящены фундаментальные труды зарубежных и украинских ученых-экономистов Л. Антонюк, О. Белоруса, Т. Кальченко, Ю. Козака, Д. Лукьяненко, С. Луцишин, А. Мозгового, Е. Панченко, М. Портера, А. Поручителя, К. Прахалад, А. Рогач, Л. Руденко-Сударева, Е. Савельева, С. Сиденко, Дж. Сороса, Дж. Стиглица, Я. Столярчук, Дж. Томпсона, А. Филипенко, Г. Хамель, А. Швиданенко, В. Чалой и др.

Выделение нерешенных ранее частей общей проблемы. Проблема разработки успешного национального бренда в условиях глобализации экономического развития, как стратегии создания и поддержки имиджа государства, векторно актуализируется с тем, что связано, прежде всего, с серьезными изменениями, происходящими в нашем обществе под влиянием информационной революции, которая предполагает качественно различные модели мирового соперничества.

Государство – единственный полноценный субъект, способный сформировать сбалансированную стратегию развития национального бренда, что обуславливает недостаточную мотивацию к формированию национального бренда со стороны предприятий и домохозяйств, отсутствие в последних надлежащего масштаба деятельности и финансовых инструментов для реализации мероприятий по формированию национального бренда.

Для успешной конкуренции в условиях глобализации странам необходимо создать бренд современного формата, маркерами которого должна быть общественно признанная в национальном смысле, объективная международная оценка. Построение должно основываться на принципах системности, функциональной и институциональной детерминированности, внутренней и внешней транспарентности.

Цель статьи. Главной целью этой статьи является теоретическое обобщение принципов и факторов развития национального брендинга в глобальной экономической системе, а также обоснование практических рекомендаций по созданию успешного бренда Украины с помощью государственного управления.

Изложение основного материала. В современном национальном брендинге государство выступает не только как административная структура, но и как символ прошлого, настоящего и будущего. Стоит заметить, что сегодня политические ценности воспринимаются в виде бренда, а рекламный креатив вошел и в нашу общественную и политическую жизнь.

Усовершенствованная концептуальная модель построения успешного национального бренда в условиях глобализации представлена на рисунке 1. В основу представленной концептуальной модели положена гипотеза о том, что успешный национальный брендинг является залогом создания конкурентных преимуществ на мировых рынках товаров и услуг.

В условиях глобализации критерии для оценки бренд-политики государства нередко акцентируют внимание на принципах и инструментах рекламных коммуникаций, эмоционального брендинга, а конкуренция стран во многом трансформируется в конкуренцию их брендов. С другой стороны, бренд государства начинает играть значимую роль в формировании ее политики, особенно в сфере публичного управления государством.

Первый блок предусматривает формирование стратегии на основе национальной доктрины и национальной идеи, ее реализацию через государственную программу. Функциональный блок основывается на привлечении всех стейкхолдеров (национальных, частных, общественных) с координацией их усилий в оценке национальной идентичности, создании бренд-идентичности, разработке имиджа страны.

Исполнительный блок состоит в эффективном управлении репутацией на основе сложившихся национальной идеи и национальной доктрины глобальных инструментов оценки

национального бренда, в том числе международных индексов и рейтингов, обзоров международных исследовательских институтов, представительства в международных организациях.

Для того, чтобы обязать предприятия и домохозяйства принять меры по формированию национального бренда, правительство разрабатывает концепцию, стратегию и соответствующую государственную программу, включающую систему мер по организации, планированию, финансированию, координации и контролю. При этом субъекты и направления реализации стратегии и ее оценка, категориальные определения в каждой стране могут отличаться, поскольку национальный бренд – это уникальная система понятий, она не может быть дублирована в другом обществе с помощью одних и тех же категорий и методов реализации [1].

Особого внимания в условиях становления экономики знаний заслуживают учебные заведения, которые в любой стране являются интеллектуальной визитной карточкой для иностранных граждан и организаций, поэтому для построения успешного национального бренда в условиях глобализации предлагается выделение и продвижение рейтинговых учебных заведений. При надлежащей организации это позволит эффективно использовать государственное финансирование, избежать его распыления и обеспечить концентрацию соответствующих мер для развития национальной экономики на основе успешного и демократического общества.

При комплексном подходе результаты реализации таких проектов целенаправленно синтезируются для усиления бренда, развития позитивного образа страны как совокупности успешных организаций. Таким образом, целесообразным является формирование реестра предприятий и организаций, генерирующих бренд национальной экономики. Это позволит, прежде всего, сосредоточить усилия на конкретных объектах с последующим мониторингом и оценкой эффективности запланированных и реализованных мероприятий.

Концептуальной основой интеграции целеполагающего, функционального и исполнительного блоков предложенной модели является выделенные нами бренд-параметры (политические, экономические, социальные, исторические, культурные) и бренд-компоненты (политический выбор, качество жизни, человеческий капитал, культура, правительство, бизнес, ресурсы, товары, инвестиции, валюта, инфраструктура, туризм) [2].

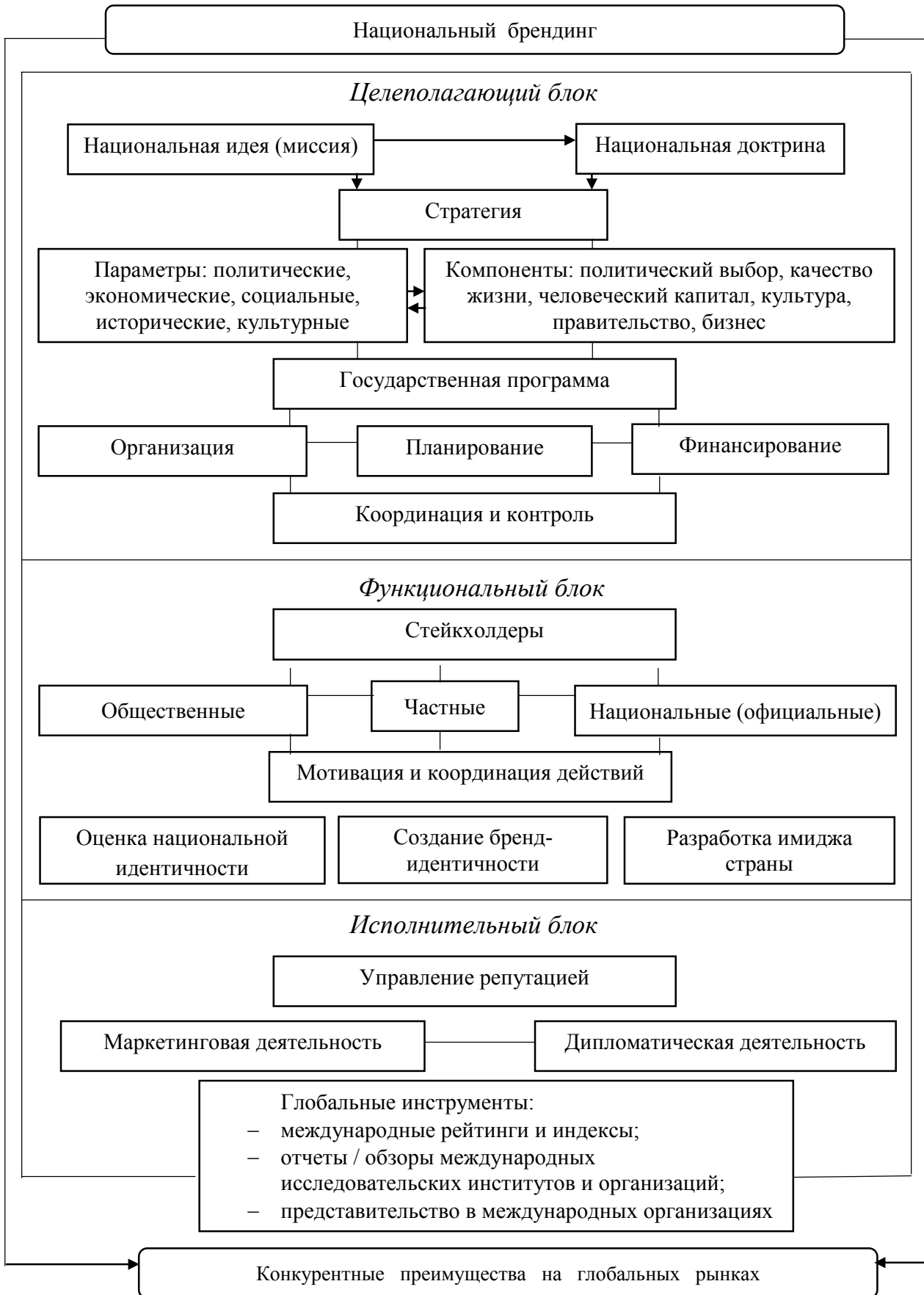


Рис. 1. Концептуальная модель построения успешного национального бренда в условиях глобализации

В функциональном блоке предложенной модели позиционируются ключевые стейкхолдеры:

- общественные (население, общественные организации, лидеры, личности);
- частные (корпорации, профессиональные ассоциации, эксперты)
- национальные (официальные), государственные (профильные министерства, государственные корпорации), города-лидеры (органы местного самоуправления).

Именно исследования и стимулирование их мотиваций, а также целенаправленная координация действий способны обеспечить последовательную реализацию задач: а) оценку национальной идентичности; б) создание бренд-идентичности; в) разработку имиджа страны.

В глобальной бренд-среде управление репутацией страны предусматривает активную маркетинговую и дипломатическую деятельность, а частично - требуют специальных исследований. А тем временем устоявшиеся конкурентные преимущества на мировых рынках обеспечивают прежде всего глобальные инструменты, которые можно объединить в группы:

- международные рейтинги и индексы;
- отчеты / обзоры международных исследовательских институтов и организаций;
- представительство в международных организациях.

В условиях глобализации реализация системы мер для построения успешного национального бренда определяется именно через систему международных институтов, которые, с одной стороны, оценивают эффективность бренда, а с другой - предоставляют дополнительные возможности для граждан и организаций в виде преференций в миграционной, таможенной, финансовой и других сферах.

На сегодня существует большое количество организаций, осуществляющих различного рода брендинговое ранжирование, поэтому для формирования более четкого представления о них предлагаем выделить четыре группы, а именно:

- научно-исследовательские организации;
- международные организации (ООН, ЮНЕСКО, МВФ и т.д.);
- рейтинговые агентства;
- информационные агентства.

Одним из самых влиятельных на сегодня является рейтинг конкурентоспособности, который разрабатывается Институтом развития менеджмента (IMD, Швейцария). При

составлении этого рейтинга оцениваются достижения стран по четырем группам факторов конкурентоспособности, в частности: 1) экономические показатели; 2) эффективность деятельности правительства; 3) эффективность бизнеса и 4) инфраструктура [3].

Отличие этого рейтинга заключается в том, что он анализирует показатели для большинства развитых стран (сейчас анализируется информация для 59 стран). Это позволяет не исказить показатели рейтинга, как это бывает при сравнении высокоразвитых экономик с экономиками наименее развитых стран мира.

В предлагаемой модели построения успешного бренда Украины этапы распределены следующим образом: макроанализ, микроанализ и внедрение, что соответствует подходам маркетинговой и консалтинговой компании Brand Finance. Оценка национальной идентичности прежде всего включает в себя макроанализ восприятия и направления самоидентификации населения, ответственными за которые становятся национальные стейкхолдеры. На этом этапе целесообразно проводить исследования по политическим, социальным, экономическим, культурным и историческим параметрам функционирования государства.

Конструирование национальной бренд-идентичности принадлежит к более детальному микроанализу факторов, когда основная нагрузка приходится на частную категорию стейкхолдеров. Процесс развития имиджа страны на базе самоидентификации и национальной бренд-идентичности консолидирует общественную группу стейкхолдеров. При этом продвижение страны осуществляется в неразрывной связи с национальной доктриной, продуктами и услугами, которые предоставляет страна, политическим выбором населения и его видением национальной брендинговой стратегии.

Выводы и предложения. Таким образом, каждая вышеупомянутая составляющая национальной идентичности, предложенный различными категориями стейкхолдеров, была интерпретирована для создания мощной национальной бренд-идентичности Украины. Исследование продемонстрировало четкую разницу между национальным и общественным уровнями стейкхолдеров, где последние относятся к негосударственным организациям и гражданам; это может быть вызвано недоверием к политическим силам и страхом коррумпированных отношений, которые могут возникнуть в процессе создания национальной брендинговой стратегии.

Как видим, брендинг Украины требует честного и легального основания, обеспечения максимальной прозрачности и привлечения всех заинтересованных лиц и стейкхолдеров. Акцент должен быть сделан на целях и задачах бренд-деятельности, отражающих и защищающих интересы, ожидания и пожелания резидентов и граждан страны. Кроме того, создавая национальный бренд, необходимо учитывать реальный имидж Украины, что вызывает сегодня как положительные, так и отрицательные внутренние и внешние ассоциации. К тому же, следует акцентировать внимание на соблюдении этических аспектов прозрачности и добросовестности построения бренда,

чтобы в полной мере обеспечить назначение бренда страны, а именно укрепить конкурентные позиции, улучшить репутацию и создать условия для успешного экономического, политического и социокультурного функционирования.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Анатомия бренда // Forbes Украина [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://forbes.ua/magazine/forbes/1350032-anatomiya-brenda>
2. Бренд «Україна» – Концепція бренду “України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://brandukraine.org/r/>
3. Котлер Ф. Стратегический менеджмент. Лучшие приемы и методы / Ф. Котлер, Р. Бергер, Н. Бикхофф – М.: Альпина Паблишер, 2012. – 144 с.

СЕКЦІЯ 3 ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

ВРАХУВАННЯ ІНСТІНКТИВНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ГРОМАДЯНИНА У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

CONSIDERING THE POTENTIAL OF INSTINCTIVE CITIZENS IN PUBLIC ADMINISTRATION

У статті представлено дослідження інстинктивного потенціалу громадянина в системі державного управління. Охарактеризовані прояви інстинктивної поведінки людини, які важливо знати та враховувати в системі державної служби. Проаналізовано схильність до типу діяльності державного службовця. Розглянуто державне управління з позицій системного підходу. Наголошено на врахуванні інстинктивних проявів у державній службі.

Ключові слова: державне управління, системний підхід, інстинкти, поведінка людини, система управління.

В статье представлено исследование инстинктивного потенциала гражданина в системе государственного управления. Охарактеризованы проявления инстинктивного поведения человека, которые важно знать и учитывать в системе государственной службе. Проанализиро-

ваны склонность к типу деятельности государственного служащего. Рассмотрены государственное управление с позиций системного подхода. Отмечено учете инстинктивных проявлений в государственных службе.

Ключевые слова: государственное управление, системный подход, инстинкт, поведения человека, система управление.

This article examines study of the instinctive human potential in public administration. We characterize instinctive manifestations of human behavior that are important to know and respect in the public service. We analyzed susceptibility to type of public servant. We consider governance of the system approach. Emphasized on account of instinctual manifestations in the public service.

Key words: public administration, systematic approach, instinct, human behavior, system of administration.

УДК 352/354

Варунків Л.В.

аспірант

Національний університет
«Львівська політехніка»

Постановка проблеми та її зв'язок з найважливішими науковими чи практичними завданнями. Покращення державної служби може бути досягнуто багатьма шляхами. Враховуючи, що у системі державної служби рішення приймаються та реалізуються людьми, то ми будемо розглядати людину, як об'єкт і суб'єкт державного управління. Людина успадковує при народженні багато вроджених факторів, таких як: групу крові, колір шкіри, волосся, тембр голосу, інноваційний потенціал, інстинкти, енергетичний потенціал та ін.

У пошуку шляхів підвищення результативності системи державного управління, усе частіше дослідники звертають увагу і на нетрадиційні сфери, зокрема на процеси, які не усвідомлюються людиною, у тому числі – на інстинкти, які серйозно впливають і на мотивацію людини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблематики підвищення продуктивності діяльності у державній службі з урахуванням якостей людей. Перш за все, треба відмітити загальні міркування таких видатних особистостей як: Н.А. Бердяєв, В. І. Вернадський, Л.Н. Гумилев, А. Камю, С. Керкегор, Ч. Ломброзо, Н. Макіавеллі,

Ф. Ніцше, П. П. Флоренський, А. Шопенгауер, К. Ясперс.

Проблеми врахування людського потенціалу пов'язані з дослідженнями таких науковців як К. Бакстер, Ж.-М. Денкен, К. Дойч, М. Дюверже, К. Лоуренс, С. Мейнваринг, Ч. Морріс, Ф. Рьодер, Л. Саністебан, М. Сейвард, С. Хантінгтон, Й. Шумпетер та ін.

В Україні та на пострадянському просторі відомі імена і сучасних науковців, як Е. Афонін, А. Білоус, Ю. Борисова, В. Гарбузов, В. Горбатенко, О. Донченко, О. Злобіна, О. Катгоренко, І. Курас, В. Новак, В. Ребкало, О.В. Радченко, О. Соловійов, А.І. Фет, Б. Цимбалістий, О. Чемшит, Ю. Шемшученко та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми полягає в акцентуванні уваги на врахуванні вроджених особливостей людини (у нашому випадку, інстинктів та схильностей до певного виду діяльності) в системі державного управління, що потребує додаткового дослідження.

Мета статті полягає у дослідженні та врахуванні таких вроджених характеристик людини, як інстинктів та схильностей до певного роду діяльності у системі державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Державне управління в людському

суспільстві являє собою організуючий, спрямовуючий, координуючий та контролюючий вплив, діяння суб'єкта державного управління на об'єкт [4, с. 5, 6].

Управління людьми передбачає відношення «людина-людина». Це – соціальне управління. Його різновидом є державне управління, що здійснюється державою через систему її органів.

Характеризуючи державне управління, необхідно передусім відзначити, що це підзаконна діяльність органів виконавчої влади, спрямована на практичну організацію нормального життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов для їх матеріального, культурного і державного розвитку [4, с. 6].

Держава являє собою складну соціально-економічну систему, яка потребує відповідної системи управління нею та персоналом, який має необхідні знання, уміння та навички.

Ядро держави, як системи складається з 4 елементів:

1. Влада, яка в свою чергу складається з трьох незалежних гілок державної влади: виконавчої, законодавчої та судової.

2. Громадяни які виконують функцію державного управління на всіх рівнях, тобто управлінці.

3. Громадяни, народ, який згідно з Конституцією України є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади.

4. Ресурси, варто пам'ятати що ресурси є обмеженими а потреби постійно зростають [9, с. 4].

Це дуже узагальнена схема держави, як системи. Кожен з елементів можна деталізувати та доповнювати іншими елементами. Але оскільки державне управління в певній мірі орієнтується на людину, то даної схеми для досягнення поставленої нами мети, достатньо.

Однією з найбільш суттєвих тенденцій останніх десятиліть полягає у розвитку і вдосконаленні державного управління з системних позицій.

Ще на початку ХХ ст. О. Богданов чітко визначив ідеї системного підходу, названого ним «організаційною точкою зору», до аналізу будь-якого явища. Він писав, що прийняти організаційну точку зору означає вивчати будь-яку систему з погляду відносин, як усіх її частин, так і відносин її як цілого із середовищем, тобто з усіма зовнішніми системами [8, с. 59].

Особливо актуальним стало використання системного підходу у вивченні суспільних явищ та проблем. Цей підхід полягає у синтезі,

тобто у поєднанні частин, виявленні системних властивостей, які притаманні всій системі. Об'єднання елементів в єдине ціле дає змогу системі виконувати певну функцію у надсистемі, зі здійсненням синтезу.

Отже, процес пізнання складних систем полягає у діалектичній єдності застосування процедур аналізу та синтезу [6, с. 73]. Саме системний підхід є поєднанням цих методів. Ефективність системного підходу залежить від характеру, які застосовуються загально-системних закономірностей, що встановлюють зв'язок між системними параметрами.

Системний підхід дає змогу аналізувати проблему чи синтезувати необхідний об'єкт, спрямований на досягнення певної мети, у єдності всіх його складових, що безперервно взаємодіють як між собою, так і з зовнішнім середовищем. Він розглядає організацію як відкриту систему, що складається з певної кількості взаємопов'язаних підсистем. Перевага застосування системного підходу полягає в тому, що він дає змогу розглядати державне управління в єдності його складових, які нерозривно пов'язані з зовнішнім середовищем [9, с. 13].

Застосування системного підходу у державному управлінні забезпечує гарантований рівень безпеки особистості, суспільства й держави, тобто пріоритетні національні інтереси. [2, с. 4]. І тут мова може йти про використання системно-цілісного підходу.

Основними методами цього підходу при вивченні цілісної соціальної системи (особистість, соціальна група і суспільство) є: системно-інтегративний (виділення головного інтегративної якості, що забезпечує її цілісність); системно-структурний (розкриття специфіки її внутрішньої організації і взаємозв'язків її частин, в тому числі і зв'язків з більш загальним цілим, підсистемою якого вона виступає); системно-компонентний (аналіз її складу, кількісної та якісної характеристик компонентів, їх координації та субординації); системно-функціональний (виявлення її основних функцій як єдиного цілого); системно-генетичний (встановлення джерела її виникнення і формування); оціночно-параметричний (характеристика сучасного стану соціальної системи); еволюційно прогностичний (визначення тенденцій і перспектив її розвитку і переходу на якісно новий рівень); соціально-ціннісний (виявлення структури соціально значущих цінностей, норм і відносин) [5, с. 38-39].

Будь-яку систему (у нашому випадку – державу) можна розглянути в єдності двох підсистем: з суб'єкта, який може бути представлений

посадовою особою, яка приймає та затверджує управлінські рішення; а також з об'єкта державного управління. Об'єктом державного управління може бути суспільство в цілому, колектив, окрема людина і т.п., на які спрямовані управляючі впливи і згідно яких контролюється діяльність суб'єктом управління.

Держава – це форма організації людей, об'єднаних для вирішення спільних проблем. Важливі науково-практичні завдання, що все більше постають перед суспільством будь-якої держави, призводять до необхідності створення такого алгоритму державного управління, який би дозволяв досягати ефекту від спільної діяльності громад та інституцій різних форм власності

Специфіка таких форм соціально-економічних відносин має формуватися з огляду на те, що людиною рухають не лише усвідомлені сили, а ще й неусвідомлені чинники, зокрема інстинкти, що створюють неусвідомлену мотивацію.

Треба прийняти до уваги, що людина народжується з:

анатоμο-фізіологічною структурою, що відображає видові ознаки індивіда як представника людського роду (*Homo sapiens*): задатки мови, прямоходіння, мислення, трудової діяльності;

фізичними даними: зовнішні расові ознаки, особливості статури, конституції, риси обличчя, колір волосся, очей, шкіри;

фізіологічними особливостями: обмін речовин, артеріальний тиск і група крові, стадії дозрівання організму;

особливості нервової системи: будова кори головного мозку і його периферичних апаратів, своєрідність нервових процесів, що обумовлює характер і певний тип вищої нервової діяльності; інстинкти.

Вроджених факторів є безліч і їх неможливо всі врахувати, тому обмежимося лише інстинктами та схильністю до певних типів діяльності певних.

На сьогодні відомі численні дані, що мають відношення до поставлених проблем.

Так, наприклад, ще Н. Макіавеллі, аналізуючи мотивацію, приділяв увагу образу лідера-правителя, який різними засобами досягає політичних цілей, а Ф. Ніцше, солідаризуючись з Н. Макіавеллі, стверджував, що лідер має право ігнорувати мораль, а прагнення людини до лідерства – це прояв її «творчого інстинкту» [3, с. 36].

Втім, ніхто з них не згадує якості, які є неусвідомленими і впливають на прийняття рішень та створення мотиву для реалізації тієї чи іншої діяльності.

На сьогодні є загальноновизнаним, що людина народжується з набором сформованих природою інстинктів, якими вона користується у своїх вчинках і вподобаннях. Інстинкти підсвідомо «підказують», як потрібно діяти та відіграють важливу роль у житті особистості, позаяк і свідоме мислення і воля в їх найглибшій основі у значній мірі направляються ними.

Тому є усі підстави вважати, що інстинкти можуть впливати на діяльність людини як в напрямку збільшення її ефективності, так і в протилежному.

Зазначені дані не вичерпують інформаційний перелік праць у даному напрямку. Доцільно ще зазначити наукові доробки у напрямку досліджень впливу інстинктів, виконані відомими фахівцями А. І. Фетом [7, с. 5] та В. І. Гарбузовим.

Як зазначав А. Фет, «у людській природі є найстародавній шар, що визначається інстинктами, тобто генетичною спадковістю».

Кожен інстинкт запускається своїми релізерами, які включають його, але які нам здебільшого невідомі і діють навіть при відсутності будь-яких видимих мотивів [7, с. 5].

У свою чергу, В. І. Гарбузов аналізуючи, систему інстинктів об'єднав їх у сім великих груп: самозбереження, продовження роду, альтруїстичний, дослідження, домінування, свободи і збереження гідності.

Зазначимо ще й той факт, що інстинкти та ризик тісно пов'язані. Саме схильність до ризику інстинктивно притаманна високоорганізованим живим організмам, зокрема людям. Це дозволяє розвиватися людській цивілізації, робити нові відкриття, ініціювати та реалізувати різні новації. Аналогічно, схильність до ризику дає змогу державі розвиватися та у більшості випадків адекватно відповідати на вимоги суспільства, що так само розвивається [1, с. 4].

Отже, інтерес до системи інстинктів людини у системі державного управління є цілком виправданим.

Інстинкти, як інші вроджені чинники впливають і на професійні схильності людини. При цьому доцільно згадати про шість типів схильностей до певної професійної діяльності, за Дж. Голандом (реалістичний, інтелектуальний, підприємницький, соціальний, артистичний та офісний), які так само є вродженими чинниками.

Нами були проведенні дослідження на базі «Львівської політехніки» впродовж 2012-2015 рр., з використанням методик В.І.Гарбузова (для аналізу інстинктів), Дж. Голанда (для аналізу схильностей до різних типів діяльності), методами анкетування

та спостереження. Загалом було досліджено понад 600 респондентів, серед яких студенти, аспіранти та викладачі, працівники промисловості. Опрацювання отриманих даних здійснювалося методами математико-статистичного аналізу із застосуванням комп'ютерного пакету SPSS (версія 20.0).

Обробка результатів засвідчила наявність значимих кореляційних зв'язків, що підтверджує доцільність проведених досліджень.

Зокрема встановлені деякі взаємозв'язки:

- змінна «Егофільний інстинкт» корелює зі змінною «Домінантний інстинкт», що є помірним зв'язком ($r=0,301^{**}$) на рівні високої статистичної значущості ($p\leq 0,01$). Отже, чим більш у людини розвинений егофільний інстинкт, тим більше вона орієнтується на успіх, схильна до кар'єризму, має високі лідерські та організаторські задатки.

- Змінна «Реалістичний тип діяльності» корелює зі змінною «Соціальний тип діяльності», що є помірним, зворотнім зв'язком ($r=-0,483^{**}$) на рівні високої статистичної значущості ($p\leq 0,01$). Отже, чим вище у людини розвинений реалістичний тип діяльності: люди реалістичного типу більш охоче роблять, чим говорять, вони наполегливі і упевнені в собі, в роботі віддають перевагу чітким і конкретним вказівкам, тим нижче розвинений соціальний тип діяльності: для них характерний хороший мовний розвиток, жвава міміка, інтерес до людей, готовність прийти на допомогу. І навпаки. Це пояснюється тим, що дані типи професійної діяльності є протилежними один одному.

- Змінна «Дослідницький інстинкт» корелює зі змінною «Соціальний тип діяльності» що є слабким зв'язком ($r=0,301^*$) на рівні статистичної значущості ($p\leq 0,05$). Отже, якщо людина має виражену схильність до дослідницької діяльності, до пошуку нового, самовіддана в реалізації творчих спрямувань, допитлива, є ймовірність того, що їй властивий хороший мовний розвиток, жвава міміка, інтерес до людей, готовність прийти на допомогу.

Варто зазначити, що у нашому дослідженні було враховано також енергетичний потенціал людини аналітичним методом. І виявили певні кореляційні зв'язки.

- Змінна «Енергетичний потенціал» корелює зі змінною «Альтруїстичний інстинкт, що є помірним зв'язком ($r=0,285^{**}$) на рівні високої статистичної значущості ($p\leq 0,01$). Отже, можна очікувати, що чим у людини більший енергетичний потенціал, тим більше людина є альтруїстом, дбає про інтереси інших та про інтереси справи, забуваючи про себе.

- Змінна «Енергетичний потенціал» корелює зі змінною «Реалістичний тип діяльно-

сті», що є слабким зв'язком ($r=0,206^*$) на рівні статистичної значущості ($p\leq 0,05$). Отже, чим у людини більший енергетичний потенціал, тим краще у людини виражені такі якості, як: прагнення більше робити, чим говорити, наполегливість і упевненість в собі, в роботі – надання переваги чітким і конкретним вказівкам.

- Таким чином, для різних типів професійної діяльності в системі державного управління було б доцільним враховувати як можливі прояви інстинктивної мотивації посадовців, так і приймати до відома вроджені схильності людей до різних типів діяльності.

Як приклад, за результатами проведених досліджень можна було б рекомендувати при професійному підборі враховувати рівні «інстинктивної присутності» для таких професій: політик та викладач (рис. 1 та 2).



Рис. 1. Загальний вигляд розподілу рівнів інстинктів для професії викладача

(де 1-егофільний інстинкт, 2- генофільний інстинкт, 3-альтруїстичний інстинкт, 4-дослідницький інстинкт, 5-домінантний інстинкт, 6-дигнітофільний інстинкт, 7-лібертофільний інстинкт)



Рис. 2. Загальний вигляд розподілу рівнів інстинктів для професії політика

(де, 1-егофільний інстинкт, 2- генофільний інстинкт, 3-альтруїстичний інстинкт, 4-дослідницький інстинкт, 5-домінантний інстинкт, 6-дигнітофільний інстинкт, 7-лібертофільний інстинкт)

Множина інстинктів завжди складається, у загальному випадку, з трьох підмножин: тих, які утворюють «сприяючу» мотивацію, тих, які утворюють «гальмівну» мотивацію, і тих, які у кожному конкретному випадку, є нейтральними.

В результаті досліджень ми створили усереднену характеристику викладача і політика.

Згідно методики В. І. Гарбузова рівень інстинктів визначається за п'яти бальною шкалою.

Треба пам'ятати, що склад компонентів зазначених підмножин інстинктів у кожному конкретному випадку може змінюватися, позаяк при зміні програми діяльності людини та її задач ті ж самі інстинкти можуть підсилювати загальну мотивацію до цього, можуть зменшувати, а можуть і бути нейтральними!

Дані професії згідно методики Дж. Голанда належать до соціального типу, і для них характерна робота з людьми, що передбачає наявність вмінь розбиратися в поведінці людей і навчати інших. Робота вимагає постійного особистого спілкування з людьми.

Згідно зазначеному, державний службовець реалізує соціальний тип діяльності, для якого є характерними хороший мовний розвиток, жвава міміка, інтерес до людей, готовність прийти на допомогу.

Отже, виходячи з вище сказаного, для кожної професії (навіть тих, які входять до одного типу діяльності) потрібний специфічний набір інстинктивних проявів.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Згідно з результатами проведених досліджень, можна зробити висновки, що знання про рівні вроджених чинників (зокрема, інстинктів та схильності до різних типів трудової діяльності) для працівників системи державного управління є досить важливими, позаяк з використанням такої інформації державний службовець зможе покращити ефективність своєї діяльності.

Таким чином, з використанням системного підходу, краще аналізувати проблеми, синтезувати необхідні об'єкти управління, а також досягати поставленої мети, у єдності всіх складових, що безперервно взаємодіють як між собою, а також і з зовнішнім середовищем.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Качинський А.Б., Кальниш Ю.Г. Сучасні політико-управлінські концепції стратегічного розвитку // Актуальні проблеми внутрішньої політики: Наук. журн.: Дод. до Вісн. НАДУ / Ред. кол. під кер. О.О. Рафальського. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – Вип. 2. – 66 с.
2. Мельник Л.Г. Фундаментальные основы развития. – Сумы: "Университетская книга", 2003. – 288 с.
3. Новаченко Т.В. Архетипова парадигма керівника в державному управлінні : монографія / Т.В. Новаченко; за наук. ред. Е.А. Афоніна ; Національна академія державного управління при Президентів України ; Українське товариство сприяння соціальним інноваціям. – Ніжин-Київ : Видавець Лисенко М. М., 2013. – 320 с.
4. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. / Н.Р. Нижник, О.Машков. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
5. Орлова В.В., Ларионова А.В. Особенности структуры личностного потенциала инновационно активных студентов г. Томска: системно-целостный подход // Философия. Социология. Политология.: Вестник Томского государственного университета – Томск, 2013. – № 1 (21) – 43 с.
6. Скуратівський В.А. Соціальні системи та соціологічні методи дослідження : навч. посіб. / В.А. Скуратівський, М.Ф. Шевченко. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 200 с.
7. Фет А.И. Инстинкт и социальное поведение./ А.И. Фет. – Новосибирск: ИД "Сова". – 2008. – 34 с.
8. Фоміцька Н.В. Теорія систем для менеджерів : навч. посіб. / Н.В. Фоміцька, В.В. Єганов. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2013. – 248 с.
9. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Державне та регіональне управління» (для студентів 2 курсу напряму підготовки 6.030601 "Менеджмент" денної форми навчання) / С.І.Чернов, М.М. Новікова, С.О. Гайдученко; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. – Х.: ХНУМГ, 2014. – 140 с.

СЕКЦІЯ 4 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

ХАРАКТЕРИСТИКА МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ФРАНЦІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

CHARACTERISTICS OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT MODEL OF FRANCE: EXPERIENCE FOR UKRAINE

У статті проаналізовано сутність поняття «модель місцевого самоврядування», співвідношення категорій «модель» та «система» місцевого самоврядування, здійснено характеристику існуючої системи органів місцевого самоврядування у Французькій Республіці. На підставі досвіду врядування, здобутого Францією, запропоновано основні напрями подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: континентальна модель, адміністративно-територіальна одиниця, регіон, департамент, комуна, децентралізація.

В статье проанализированы сущность понятия «модель местного самоуправления», соотношение категорий «модель» и «система» местного самоуправления, дана характеристику существующей системы органов местного самоуправления во Французской Республике. На основании опыта

управления, полученного Францией, предложены основные направления дальнейшего развития местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: континентальная модель, административно-территориальная единица, регион, департамент, коммуна, децентрализация.

In this article the essence of concept "the model of local self-government" and the relationship between categories "model" and "system" of local self-government were analyzed, the characteristic of the current system of local self-government in the French Republic was performed. Based on the experience of governance gained by France, the main directions of development of local self-government in Ukraine were proposed.

Key words: continental model, administrative and territorial unit, region, department, commune, decentralization.

УДК 352 (44)

Фелонюк Т.А.

аспірант кафедри державного будівництва
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

Постановка проблеми. Принцип місцевого самоврядування є однією з найважливіших ознак будь-якої демократичної держави. Він закріплений Європейською Хартією місцевого самоврядування, Всесвітньою декларацією місцевого самоврядування та іншими міжнародними документами. Кожна Європейська країна на підставі свого історичного, соціального, культурного, економічного розвитку створила власну модель місцевого самоврядування із самобутнім механізмом формування органів управління місцевими справами. Рада Європи виробила певні стандарти щодо організації й управління на місцях, що стало об'єднуючим чинником стосовно європейської моделі місцевого самоврядування. Приєднавшись до Європейської Хартії, кожна держава зобов'язалась дотримуватись загальноєвропейських стандартів, але при цьому має право сформувавши національну модель самоврядування на основі власних потреб і традицій.

Однією з таких Європейських країн є Французька Республіка, яка сформувала дієздатну та ефективну модель місцевого самоврядування, накопичила правову базу з цих питань. Такий досвід є вкрай важливим для його аналізу на сучасному етапі розвитку

місцевого самоврядування в Україні, коли в процесі реформ вибудовується нова модель місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти цієї проблеми були предметом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних вчених: П.М. Любченка [1], О.В. Батанова й В.М. Кампо [2], А.Ф. Ткачука [3], В.Є. Чіркина [4], М.О. Ємельянова [5], В.І. Фадєєва [6], О.В. Антонова [7] та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідження моделі місцевого самоврядування Французької Республіки на сьогодні є актуальним як з теоретичної так і з практичної точок зору. Значущість дослідження обумовлена тим, що на сьогодні спостерігається активний процес децентралізації державної влади в посттоталітарному світі. Ступінь ефективності діяльності місцевого самоврядування виступає одним із визначальних критеріїв демократичності політичної системи. Вже є багато досліджень порівняльного характеру моделі місцевого самоврядування Франції. Однак здебільшого вони зводяться до аналізу трансформації органів самоврядування в посттоталітарний період або загального опису без суттєвого порівняльно-правового аналізу.

Метою даної статті є аналіз сутності поняття «модель місцевого самоврядування», співвідношення категорій «модель» та «система» місцевого самоврядування, а також дослідження особливостей організації діяльності органів муніципальної влади у Франції та можливості застосування її позитивного досвіду в Україні.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи муніципальні системи зарубіжних країн, можна дійти висновку, що у світі існує чимало їх різних моделей. Вони суттєво відрізняються одна від одної щодо принципів формування органів місцевого самоврядування, характеру взаємин органів місцевого самоврядування з органами державної влади, форм взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядчих органів у системі місцевого самоврядування.

З теоретичної точки зору модель (фр. *modèle*, відт лат. *modulus* – «міра, аналог, зразок») – це система взаємопов'язаних елементів, дослідження яких слугує засобом для отримання інформації про іншу систему чи підсистему, це спрощене уявлення реального об'єкта та/або процесів, які в ньому відбуваються.

У науковій літературі сформульовано чимало підходів до визначення моделей місцевого самоврядування. Так, В.Г. Шустов визначає таку модель як «систему взаємозв'язків між суб'єктами місцевого самоврядування, між органами місцевої та державної влади, їх взаємодії з демократичними інститутами, самостійності та відповідальності всіх цих суб'єктів у загальній системі публічної влади» [8, с. 256]. У свою чергу, І.І. Овчинников визначає моделі місцевого самоврядування як його форми, «що претендують на видове виокремлення, виявляють свою специфіку, відмінність від інших форм комплексом сутнісних, функціональних, організаційно-структурних, матеріально-фінансових та інших характеристик» [9, с. 67]. Натомість І.С. Щебетун під моделлю місцевого самоврядування розуміє «форму організації місцевої влади, що втілює в собі усі найбільш істотні характеристики різних муніципальних систем і виступає в якості їх типового представника» [10, с. 72].

Неоднорідність критеріїв оцінки породжує різноманітні класифікації моделей місцевого самоврядування. Світова практика дає величезну різноманітність організаційних і політичних рішень в сфері місцевого врядування. При цьому доволі часто моделі місцевого самоврядування ототожнюють з його системами.

Так, колектив авторів під керівництвом А.Б. Страшуна виокремлює тільки дві основні системи демократичної організації влади на місцях – англо-американську і європей-

ську. У свою чергу, І.Д. Саначев, говорячи, фактично, про ті ж самі організаційно-правові феномени, називає їх «моделями місцевого самоврядування» [11, с. 180] – відповідно англосаксонською і континентальною.

В. Корицька вважає, що в Європі були сформовані дві основні моделі місцевого самоврядування, які в тому або іншому поєднанні розповсюдилися по всьому світу – англосакська і континентальна [12].

Однак, перш ніж перейти до характеристики названих моделей, на наш погляд необхідно проаналізувати категорії «модель місцевого самоврядування» та «система місцевого самоврядування», які часто вживаються як синоніми. Їх варто розмежувати.

Під системою місцевого самоврядування слід розуміти зовнішній прояв системно-структурної організації муніципальної влади, який становить найбільш істотні її юридичні характеристики. Інакше кажучи, система місцевого самоврядування за особливостями системно-структурної побудови заслуговує на родове виокремлення. Класифікація систем місцевого самоврядування в зарубіжних країнах має базуватися на особливостях системи органів місцевого самоврядування, порядку їх формування й характеру взаємовідносин цих органів між собою та з органами інших владних підсистем. Моделі ж місцевого самоврядування слід розглядати у межах відповідної системи, як її конкретні різновиди. Іншими словами, моделі місцевого самоврядування різняться своїми видовими характеристиками в межах відповідної системи. Вважаємо, що такий підхід досить органічно поєднує загальне розуміння моделі зі специфікою предмету муніципального права, формує адекватне уявлення про цей феномен і є досить зручним для юридичної науки.

Англосакська модель поширена переважно в країнах з одноіменною правовою системою: Великобританії, США, Канаді, Індії, Австралії, Новій Зеландії та ін. Основний принцип цієї системи «діяти самостійно в межах наданих повноважень». Вибірні органи місцевого самоврядування в межах закону, звичаю, практики, що склалася, судового прецеденту самостійно і під свою відповідальність вирішують питання, не віднесені до компетенції держави. Державне регулювання може здійснюватися в непрямій формі, наприклад, за рахунок ухвалення стандартних законів, які органи місцевого самоврядування можуть вводити на своїй території зі змінами. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється у формі судового контролю. Засобами ж впливу виступають державні дотації.

Континентальна модель поширена в країнах континентальної Європи (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія) і в більшості країн Латинської Америки, Близького Сходу, франкомовної Африки. Цій моделі притаманні такі основні риси: по-перше, поєднання місцевого самоврядування і місцевих адміністрацій (органів державної влади місцевого рівня), виборності і призначення; певна ієрархія системи управління, у якій місцеве самоврядування є нижчестоящою ланкою в порівнянні з вищестоящою державною; по-друге, обмежена автономія місцевого самоврядування; наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування.

Розглядаючи досвід організації місцевої влади у країнах континентального права, можна стверджувати, що ця модель припускає певне обмеження місцевого самоврядування і забезпечує велику підконтрольність і централізацію системи управління, «французьке місцеве управління ... завжди характеризувалося твердою ієрархією і підпорядкованістю центральної влади» [13, с. 101].

Тож, для розуміння того, які саме структурні елементи та позитивні напрацювання місцевого самоврядування Франції увібрала в себе українська модель, зупинимось на її характеристичі.

Система місцевих органів у Франції ґрунтується на адміністративно-територіальному поділі, який у 80-ті роки минулого століття був радикально реформований за допомогою прийняття законів про децентралізацію.

Складовими частинами адміністративно-територіальної структури Франції є (знизу доверху): комуна, кантон, округ, департамент і регіон. При цьому кантон і округ не мають виборних органів управління та самоврядування, а є територіями, в межах яких діють деякі спеціальні адміністративні органи. Округами управляє супрефект, який призначається зверху. Кантони являють собою історико-географічні одиниці та використовуються як виборчі округи для виборів до ради департаментів.

Територіальними самоврядними колективами Франції, що мають виборні органи самоврядування, є регіони, департаменти та комуни.

Традиційно основною одиницею адміністративно-територіального поділу Франції є департамент. З 1965 р. на території метрополії їх нараховується 96, включаючи Париж. Для вирішення сучасних економічних і соціальних проблем департамент виявився неефективною малопотужною одиницею, що зумовило прийняття 2 березня 1982 р. Закону

про децентралізацію, згідно з яким метрополія була поділена на 22 регіони (області), що охоплюють кілька департаментів (від 3 до 5) [14]. Регіон став основною територіальною одиницею, у рамках якої здійснюються найважливіші економічні і соціальні програми розвитку. Регіони мають власний бюджет, розробляють власні плани економічного та соціального розвитку, а також облаштованості території і розвитку інфраструктури.

Головним представницьким органом регіону є регіональна рада, члени якої обираються шляхом загальних і прямих виборів у пропорційній виборчій системі. Рада обирає голову, який одночасно виступає виконавчою владою регіону. Повноваження голови досить великі: він готує проекти рішень регіональної ради в тому числі і проект бюджету регіону, скликає раду і головує на її засіданнях, виконує прийняті радою рішення, є розпорядником фінансових ресурсів регіону, керує роботою регіональних служб і є адміністративним головою всього персоналу адміністративних органів регіону, призначає на посади працівників адмінслужб регіону і накладає адміністративні стягнення.

Контроль за законністю рішень регіональної ради здійснює регіональний префект. Рішення регіональної ради, до вступу їх в законну силу обов'язково подаються комісару республіки. В разі коли він вважає таке рішення незаконним по формі чи по суті, то передає його на розгляд адміністративного суду, який і приймає рішення по суті, тобто або визнає його незаконним, чи навпаки, приймає постанову про законність рішення регіональної ради.

Регіональний префект також здійснює контроль за законністю рішень голови регіональної ради. Найбільш важливі рішення голови (передусім це рішення нормативного характеру) мусять передаватись префекту ще до вступу їх в силу.

Регіональний префект, залишаючись префектом головного департаменту округу поєднує в собі функцію представника держави в регіоні та представника держави у департаменті. Він безпосередньо представляє в регіоні президента та французький уряд. Цим він уособлює в собі повноважного представника всіх центральних органів державної виконавчої влади.

Регіональний префект має не тільки контрольні чи представницькі повноваження, а й достатньо компетенції для вирішення питань соціально-економічного розвитку та облаштування території всього регіону. Він здійснює державну політику на цьому рівні та відіграє основну роль в плануванні розвитку регіону

і розподілу державних інвестицій, що надаються регіону державою, або в яких є державна частка.

Дуже важливим і позитивним моментом в організації життя регіону є можливість договірної (узгодженого) розподілу підпорядкованих служб між головою регіональної ради та префектом. Це дозволяє уникати дублювання в роботі і зменшує вірогідність виникнення суперечностей між префектом і головою ради.

Оскільки префект є представником усіх міністрів у регіоні, він має значні повноваження щодо безпосереднього керівництва місцевими службами центральних міністерств і відомств.

Так префект може наділятися повноваженнями, які б міністри хотіли передати органам, що представляють центральну державну адміністрацію на регіональному рівні. За рахунок цього префект є в принципі єдиним органом адміністративної влади в регіоні, який може приймати рішення від імені держави.

Департамент у Франції є другим рівнем адміністративно-територіального устрою на якому паралельно працюють два органи влади: генеральна рада, як орган самоврядування та префект, як орган державної влади. Генеральна рада із свого складу обирає голову ради, який одночасно є і керівником виконавчого органу департаменту. За загальним принципом в компетенцію Генеральної ради входить право вирішувати всі питання, що належать до компетенції департаменту і не входять до компетенції інших органів департаменту, наприклад: надання соціальної допомоги, опіка над недієздатними, охорона прав дітей й материнства, утримання доріг місцевого значення, організацію транспортного забезпечення школярів, підтримка функціонування коледжів і початкових шкіл тощо [15].

Що стосується голови Регіональної ради, то він готує і проводить наради генеральної ради, є розпорядником видатків департаменту і робить розпорядження щодо одержання департаментських доходів, є керівником служб департаменту, може, під своїм наглядом та своєю відповідальністю, надавати право підпису щодо будь-якого питання відповідальним особам вищезгаданих служб.

Так само, як у регіоні, в департаменті наявна посада представника уряду в особі префекта. Представник держави у департаменті призначається Указом Президента схваленим на засіданні Ради Міністрів. Він керує роботою всіх місцевих посадових осіб, відділень, управлінь і агентств, що представляють центральний уряд. На префекта департаменту покладено здійснення нагляду за законністю

дій і рішень виборчих органів і посадових осіб департаменту. І саме тільки префект має право висловлюватись від імені держави перед генеральною радою.

Низовою адміністративно-територіальною одиницею є комуна (община) – самоврядний колектив, що володіє порівняно широкими повноваженнями. Великі міста мають статус общин, але з іще ширшими повноваженнями. Важливими юридичними чинниками, що відбивають сутність комуни є: назва, територія, чисельність населення. Саме ці елементи ідентифікують комуну, як окрему, базову ланку місцевого самоврядування у Франції.

Як зазначає О.В. Болотіна [16] та інші вчені система організації влади в територіальних одиницях Франції побудована за континентальною моделлю, яка характеризується поєднанням в органах на місцях функцій місцевого самоврядування та функцій державної влади.

Представницькими органами муніципального управління в комунах є муніципальні ради, які складаються з депутатів, що обираються населенням. Муніципальна рада приймає бюджет, встановлює місцеві податки, розпоряджається майном комуни, приймає програми розвитку комуни, займається ринком, місцевими дорогами і вирішує багато інших питань місцевого значення.

Очолює муніципальну раду мер, який обирається депутатами і водночас є керівником виконавчого органу – мерії. Оскільки в комунах немає представників центральної влади, мер за своєю посадою вважається представником державної влади в комуні, реалізуючи таким чином іберійську модель муніципального управління. До кола його функцій, як представника держави, належить реєстрація актів громадянського стану, вжиття заходів щодо пошуку і покарання правопорушників, які скоїли злочин чи розшукуються на території комуни, складення протоколів про правопорушення, забезпечення обнародування законів та інших нормативних актів держави, контроль за їх виконанням, видання різних свідоцтв та ліцензій тощо.

Як представник комуни, до повноважень мера належить: представляти інтереси комуни у відносинах з іншими органами публічної влади та громадськими організаціями, укладати угоди і договори, виконувати делеговані радою повноваження, керувати муніципальними службами, призначати управлінський персонал, накладати дисциплінарні стягнення на комунальних службовців, видавати дозволи на будівництво тощо.

Значна самостійність комун і відсутність посадових осіб, які призначаються урядом,

певною мірою врівноважується жорстким адміністративним контролем з боку уряду через префектів регіонів і департаментів, які мають право припиняти виконання незаконних рішень муніципальних рад.

Важливою особливістю є те, що держава контролює і забезпечує здатність приймати рішення муніципальною радою. Так, якщо рада не спроможна прийняти відповідне рішення через внутрішні розбіжності, то вона може бути розпущена декретом президента Франції, прийнятим на засіданні Ради міністрів Франції. Після цього префект призначає в комуну делегацію представників, які тимчасово мають право приймати лише адміністративні акти та протягом двох місяців оголошує нові вибори [17].

Висновки. Аналіз української моделі місцевого самоврядування, дозволяє констатувати, що на сучасному етапі розвитку України розрізняють два самостійних, встановлених Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», рівні формування органів місцевого самоврядування – базовий та регіональний. Вони характеризуються певними суттєвими відмінностями у правовому статусі: сільські, селищні, міські ради представляють інтереси відповідних територіальних громад та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції й повноваження місцевого самоврядування; районні та обласні ради представляють спільні інтереси всієї сукупності територіальних громад (сіл, селищ, міст) відповідної території.

Особливістю здійснення вітчизняного самоврядування є те, що на рівні районів та областей відсутні виконавчі органи відповідних рад. Всю повноту виконавчої влади на цих рівнях виконують місцеві державні адміністрації, які окрім власних повноважень виконують і повноваження делеговані обласними та районними радами. Вища посадова особа регіону – голова місцевої державної адміністрації, підпорядкований Президентові України.

Особливе місце в системі місцевого самоврядування посідає сільський, селищний, міський голова, який відповідно до ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [18], є головною посадовою особою територіальної громади відповідного села, селища, міста. Він обирається територіальною громадою і здійснює свої повноваження на постійній основі, очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях. Голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень, є підзвітним, підконтрольним та відповідальним

перед територіальною громадою і радою, а з питань здійснення виконавчих повноважень – перед відповідним виконавчим органом ради.

Аналізуючи вітчизняний досвід організації влади на місцях варто констатувати, що Україні на даному етапі суспільно-політичного розвитку необхідна така модель місцевого самоврядування, де місцевим органам влади буде характерне виконання загальних (універсальних) функцій, поєднання прямого державного управління на місцях та місцевого самоврядування, місцевих виконавчих органів, сформованих міським головою, який як голова виконавчого комітету буде поєднувати колегіальні функції з деякими обов'язками державної адміністрації. Державі необхідно зберегти за собою політичні функції, передавши на місця контроль за економічною, соціальною і культурною сферами. Саме таким чином Франція за декілька років перетворилася з держави з високим рівнем централізації влади на країну з розвиненою системою місцевого самоврядування і мінімальним втручанням держави в справи адміністративно-територіальних одиниць.

Окремо слід відмітити, що подальший розвиток України має бути спрямований на розбудову демократичної, правової держави та громадянського суспільства, повинен призвести до збільшення значення саме представницьких органів місцевого самоврядування найнижчої ланки, підвищення їх ролі у формуванні як місцевої так і регіональної політики.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: монографія / за ред. Ю.М. Тодики. – Х.: Право, 2009. – 540 с.
2. Батанов О.В., Кампо В.М. Муніципальне право зарубіжних країн: Навч. посіб.: У 2 ч. / За заг. ред. проф. П.Ф. Мартиненка. – К.: Знання України, 2006. – Ч. 1. / О.В. Батанов, В.М. Кампо. – 148 с.
3. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування Франції. На шляху до децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pdp.org.ua/analytics/local-government/979-28a-a5----->
4. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран/ В.Е. Чиркин. – М.: Юрист, 1997. – 568 с.
5. Емельянов Н.А. Местное самоуправление: международный опыт. – Тула, 1996. – 112 с.
6. Фадеев В.И. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации // Региональное управление и местное самоуправление. – М., 1996. – С. 47-50.
7. Антонов А.В. Основные направления реформирования региональных и местных органов власти во Франции [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://zakon.ru/publication/osnovnye_napravleniya_reformirovaniya_regionalnyxi_mestnyx_organov_vlasti_vo_francii

8. Шустов В.Г. Основные модели местного самоуправления / В. Г. Шустов // Вестник Адыгейского государственного университета. Сер.: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. – 2011. – Вып. 2. – С. 256-264.
9. Овчинников И.И. Теоретико-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации: (системный анализ концепции и методологии правового регулирования): дис... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Овчинников Иван Иванович; Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. – М., 2000.
10. Щебетун І.С. Модель місцевого самоврядування: поняття, взаємозв'язок з концепцією та системою місцевого самоврядування / І. С. Щебетун // Правничий часопис Донецького університету. – 2013. – № 1. – с. 67-74.
11. Саначев И.Д. Сравнительный анализ моделей местного самоуправления в России, США и Западной Европе: дис... докт. социол. наук: 22.00.08 / Саначев Игорь Дмитриевич. – Владивосток, 2006. – 342 с.
12. Корицька В. Характеристика та сутність основних моделей місцевого самоврядування: на прикладах розвинених країн світу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/ukrpolituk/3/28.pdf>
13. Маклаков В.В. Реформы местного самоуправления во Французской Пятой Республике / В.В. Маклаков // Реформы местного самоуправления в странах западной Европы. – М. : Прогресс, 1993. – 284 с.
14. Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібник / М.С. Горшеньова, К.О. Закоморна, В.О. Ріяка та ін.; За заг. ред. В.О. Ріяки. – 2-е вид., допов. і перероб. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
15. Панов А.В. Територіальний устрій Франції та Італії – уроки для України: Монографія / ПП «АУТДОР-ШАРК». Ужгород, 2015. – 126 с.
16. Болотина Е.В. Организационные основы французского муниципального управления: Монография / ГУАП. СПб., 2006. – 91 с.
17. Скороход О.П. Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: здобутки та застереження для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/9/21.pdf>
18. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

СЕКЦІЯ 5

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИМУШЕНОЇ МІГРАЦІЇ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

GOVERNMENT REGULATION OF FORCED MIGRATION, ORGANIZATIONAL-LEGAL ASPECTS

У статті проаналізовано чинне законодавство України щодо вимушено переміщених осіб. Визначено прогалини у механізмі державного регулювання соціально-економічної адаптації вимушених мігрантів. На основі закордонного досвіду обґрунтовано необхідність внесення змін до деяких державних програм. Переглянуто та запропоновано зміни до деяких функцій інституцій, що мали б забезпечувати соціальну безпеку населення, що постраждало в процесі антитерористичної операції на сході України та змушене змінити регіон проживання. Запропоновано заходи щодо вирішення проблем забезпечення соціальної безпеки вимушених переселенців а також населення, яке залишається на тимчасово неконтрольованих Україною територіях.

Ключові слова: вимушено переміщені особи, державна політика, державне управління, законодавство України, соціальна безпека, соціально-економічні загрози.

В статье проанализировано действующее законодательство Украины относительно вынужденно перемещенных лиц. Определены пробелы в механизме государственного регулирования социально-экономической адаптации вынужденных мигрантов. На основании зарубежного опыта обоснована необходимость внесения изменений в государственные программы. Рассмотрено и предложено изменения к некоторым функциям институций, обеспечиваю-

щих социальную безопасность населения, пострадавшего в процессе антитеррористической операции на востоке Украины и вынужденных изменить регион проживания. Предложены меры по решению проблем обеспечения социальной безопасности вынужденных переселенцев а также населения, оставшегося на временно неконтролируемых Украиной территориях.

Ключевые слова: вынужденно перемещенные лица, государственная политика, государственное управление, законодательство Украины, социальная безопасность, социально-экономические угрозы.

The article analyzes the current legislation of Ukraine on internally displaced persons. The gaps in the mechanism of state regulation of social and economic adaptation of forced migrants are determined. The necessity of amending some government programs is defined, that based on foreign experience. Reviewed and proposed changes to certain features of institutions that would ensure social security of population affected during the counter-terrorist operation in eastern Ukraine and forced change of residence. The measures suggest that concern the problems of social security of internally displaced persons and the population that remains in Ukraine temporarily uncontrolled territories.

Key words: compelled displaced persons, public policy, public administration, legislation Ukraine, social security, social and economic threats.

УДК 351.755

Весельська Л.А.

к. наук з держ. упр.,
докторант кафедри глобалістики,
євроінтеграції та управління
національною безпекою
Національна академія державного
управління при Президентіві України

Постановка проблеми. Проблема вимушених переселенців є одним з серйозних викликів, що нині постали перед Україною. Системне руйнування інфраструктури, потужна економічна дестабілізація Донбасу призводить до розгортання регіональної гуманітарної катастрофи, коли тисячі сімей зі зруйнованих міст шукають тимчасове місце проживання або готові повністю змінити його. Вимушено виїхавши із рідних місць люди відразу ж розуміють, що ніхто їх ніде не чекає. Державних програм, які б осягнули все коло проблем вимушених переселенців недостатньо, деякі з них мають декларативний характер, адже механізм їх реалізації не передбачений або передбачений частково..

Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення невирішених раніше частин

загальної проблеми. Серед науковців, які займаються проблематикою сучасних міграцій ми відмічаємо таких вітчизняних та іноземних науковців, як О. Малиновська, Е. Лібанова, А. Соснова, І. Пінчук, А. Хомра, В. Іонцев, І. Прибиткова, В. Холод та ін. Однак мусимо визнати, що взаємозв'язок вимушеної міграції та політики забезпечення соціальної безпеки все ще залишається малодослідженою темою у середовищі вітчизняних науковців.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження організаційно-правових засад державного регулювання вимушеної міграції населення із зони антитерористичної операції та пропозиція заходів щодо його соціально-економічної адаптації та інтеграції

Виклад основного матеріалу дослідження. За майже два роки військової агресії

Росії на сході України єдиного реєстру обліку переселенців: звідки вони, їх вік, профіль, особливості, не було створено. Жоден з державних органів не був готовий взяти відповідальність за проведення реєстрації. Спочатку розпорядженням Уряду, створення системи обліку доручається Міграційній службі. Однак, вже на початку жовтня 2014 року Уряд України приймає два рішення: про реєстрацію внутрішньо переміщених осіб і надання фінансової допомоги, а 15 жовтня Кабмін покладає відповідальність за облік вимушено переселених осіб на Міністерство соціальної політики. Це рішення було правильним, адже департаменти Міністерства вели такі бази на місцях. Згідно з інформацією, наданою Міністерством, вже на кінець жовтня більше 100 тис. чоловік було зареєстровано.

Ми вважаємо, що у вирішенні даної проблеми нам варто було би перейняти досвід Грузії, яка мала аналогічні проблеми в 1990-их та 2000-их роках. Вони створили мобільні пункти обліку, придумали систему комп'ютеризованих центрів з гарячою лінією і соціальними працівниками. Для обліку цих громадян було створено online-систему реєстрації, за даними якої здійснювався аналіз їхніх потреб. Вимушених переселенців ставили на облік і в телефонному режимі. В результаті вдалося забезпечити облік переселенців, задовольнити їх першочергові потреби та запобігти можливим зловживанням державною та донорською допомогою.

Але, на жаль, в Україні за основу була прийнята паперова система. Частково через закон «Про захист персональних даних» [1]. Зокрема, всі бази даних в Україні мають певний режим, який не передбачає можливості розміщення даних он-лайн. Тому чиновник на місцях заповнює анкету, витративши на це приблизно 20 хвилин. Потім інша людина заносить дані в комп'ютер. Після цього інформація передається не через інтернет, а на фізичному носії в потрібне місце. Внаслідок чого може виникнути багато плутанини і помилок. За попередніми оцінками, для завершення реєстрації потрібно щонайменше два місяці і тільки тоді буде відомо скільки і де компактно проживає внутрішніх переселенців.

За останніми даними Міністерства соціальної політики України, офіційна цифра переселенців досягає 1445 тис. осіб. Але за неофіційними цифрами – близько 2 млн. осіб, з яких 32% – це діти, а 20% – пенсіонери та інваліди.

Найбільше переселенців сконцентровано в Харківській, Донецькій, Запорізькій, Луганській, Дніпропетровській областях та місті Києві.

Водночас, на неконтрольованих Україною територіях Донбасу продовжує залишатися близько 2,2 млн. населення, для якого з наближенням зими і подальшим руйнуванням інфраструктури у зв'язку з бойовими діями зростають ризики безробіття, відсутності засобів та умов для нормального існування. В свою чергу, це формує передумови для другої хвилі міграції до інших регіонів країни. Разом з тим, мають місце так звані «реверсні потоки» – частина людей повертається до місця постійного проживання, оскільки не в змозі соціалізуватися у новій місцевості.

Ще донедавна була типовою ситуація із неможливістю працевлаштування або присвоєння статусу безробітного вимушено переселеним особам через колізії у вітчизняному законодавстві. Так у багатьох країнах світу трудової книжки не існує вже багато десятиліть. В Україні ж вона продовжує використовуватися. В країні війна, а в центрі зайнятості не можуть спілкуватися з людиною без трудової книжки. Більш того, виникають випадки, коли у людини немає штампа в трудовій про звільнення. Чиновник не може порушити закон і поставити його на облік. Але і ця людина не може повернутися на неіснуючий вже завод, щоб закрити запис у трудовій. Старі методи не підходять для надзвичайного стану, в якому знаходиться наша держава.

Основні соціально-економічні загрози, пов'язані з масштабним вимушеним переселенням, виявляються у зростанні навантаження не тільки на локальних ринках праці а й існуванні проблем з розміщенням переселенців, їх працевлаштуванням, медичним обслуговуванням, доступом до освіти та ін.

Політичні загрози зумовлені, передусім, підтримкою певними політичними силами та ЗМІ тези щодо поляризації країни, її поділу на схід і захід. Наслідком цього є існування випадків неприязного ставлення до вимушених переселенців з боку мешканців територій переселення і поширення антиукраїнських настроїв на територіях, що тимчасово не контролюються Україною.

Вимушено переміщені особи переважним чином виїжджають із зони бойових дій, 57% опитаних виїжджали з дітьми. Наміри переселенців щодо майбутнього ілюструють дані соціологічних досліджень, згідно з якими 25% опитаних планують повернутися до рідних домівок за умови наявності житла і роботи, постачання електроенергії, води, газу та припинення бойових дій, не планують повертатись найближчим часом 22%, на тривалий час хочуть залишитися на новому місці 23% та відчувають невпевненість 30% респондентів [5].

З огляду на це, необхідними є зважена державна політика та виконання ряду державних програм, зокрема щодо:

- повернення людей, які мають наміри повернутися до місць постійного проживання;
- розселення та адаптації на новому місці і проживання тих, хто не планує повертатися.

Заходи вказаних програм мають передбачати:

- переселення з місць компактного розташування (таборів, будинків відпочинку тощо) до окремих квартир/будинків;
- інвентаризацію можливостей прийняття на постійне/довготривале проживання переселенців за окремими районами та поселеннями;
- будівництво житла для цільових професійних груп;
- відновлення військових городків як осередків тимчасового проживання;
- використання житлового фонду монофункціональних міст (на умовах комунальної оренди у приватних власників житла);
- пристосування існуючих місць компактного проживання до умов осінньо-зимового періоду тощо.

Сьогодні першочергового вирішення потребують питання, пов'язані з розміщенням переселенців у житлі, придатному для зимівлі, відновленням документів, отриманням пенсій і соціальної допомоги, наданням медичної допомоги, працевлаштуванням, забезпеченням освіти дітей. Інституціональне забезпечення такої політики передбачає створення спеціальних муніципальних комісій (із представників органів державної влади, волонтерських організацій та переселенців) і фондів (із залученням коштів місцевих бюджетів, міжнародних організацій та благодійної допомоги) за стандартами міжнародних фондів, підзвітних громадянському суспільству, а також тимчасових соціальних служб (з волонтерів і переселенців) для допомоги тим, хто її потребує.

Важливим кроком став прийнятий Верховною Радою та підписаний Президентом України Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.11.2014 року № 1706-VII. [2] Перше, що регламентує закон – це визначення «внутрішньо переміщеного особи». Значна частина переселенців досі називає себе «біженцями», хоча це поняття припускає виїзд за територію своєї країни. На міжнародному рівні внутрішньо переміщені особи - це люди, переміщені в межах своєї країни із-за загрози життю, політичних розбіжностей і іншого.

Відповідно до Закону внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який

постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [2].

Зазначені обставини вважаються загальновідомими і такими, що не потребують доведення, якщо інформація про них міститься в офіційних звітах (повідомленнях) Верховного Комісара ООН з прав людини, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, Міжнародного Комітету Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, Уповноваженого ВРУ з прав людини, розміщених на веб-сайтах зазначених організацій, або якщо щодо таких обставин уповноваженими державними органами прийнято відповідні рішення.

Другий важливий аспект закону - це гарантування прав і свобод ВПО шляхом деяких нововведень. Нарешті буде вестися повноцінна реєстрація: видача довідки про реєстрацію у відділеннях соціального захисту населення міських обласних адміністрацій і внесення в електронну базу. Тобто, навіть якщо переселенець переміщується по Україні, йому не потрібно реєструватися повторно на новому місці [2].

Серед основних плюсів законом визначено можливість отримання, за рахунок держави, місця для тимчасового проживання щонайменше на 6 місяців. Вимушено переселені особи матимуть можливість заочно звільнитися і встати на облік в центрі зайнятості за спрощеною процедурою, навіть без трудової книжки [2]. Також «переміщеним особам» надаватиметься можливість відновити соціальні виплати та пенсії за фактичним місцем проживання. Більшість студентів, які були змушені покинути домівки у зоні проведення АТО або ж у анексованому Криму, матимуть повне право навчатись на державних місцях у ВИШах та інших навчальних закладах на всій території України [3].

Жінки, які мають неповнолітніх дітей, за новими встановленими законом правилами, повинні одержати місце у дитсадку та школі для дітей-переселенців. Інші люди матимуть право закрити підприємницьку діяльність за спрощеною процедурою і зареєструвати юридичну особу та ФОП за місцем фактичного проживання. Згідно нового закону держава повинна забезпечити потреби переселенців у наданні соціальної та фінансової допомоги. Довідка про реєстрацію переселенця буде видаватися відразу, в день звернення.

Але, поряд із позитивними нововведеннями, що забезпечує щойно прийнятий закон, залишаються і не вирішені питання. Так, щоб нова система безперервно запрацювала, необхідно внести зміни до діючого законодавства, зокрема до законів України:

- «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання»;
- «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»;
- «Про створення вільної економічної зони "Крим" та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України»;
- «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»;
- «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»;
- «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»;
- «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців»;
- «Про захист персональних даних» [1].

Також потребують доповнень деякі положення Кодексу України про адміністративні правопорушення, Податкового та Бюджетного кодексів України.

Крім того, деякі положення закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» не мають чіткого підкріплення постановами Кабінету Міністрів України у частині прописаного механізму і термінів виконання. До прикладу, п.3 ст. 15. «У разі якщо вимушена міграція за обставин, передбачених у статті 1 цього Закону, спричинена військовою агресією іншої держави, військовим вторгненням, окупацією чи анексією території України, і цю територію покинули особи, що стали внутрішньо переміщеними особами, держава-агресор компенсує прямі витрати внутрішньо переміщених осіб, які виникли внаслідок вимушеного переміщення, а також всі витрати на приймання та облаштування зазначених осіб, що були здійснені за рахунок державного бюджету України та місцевих бюджетів, відповідно до норм міжнародного права».

Також у п.2 ст. 18 Закону мова йде про те, що «Міжнародним донорам, що роблять внесок у програми допомоги для внутрішньо переміщених осіб, надається сприяння в прискоренні імпорту гуманітарних вантажів». Залишається незрозумілим, про яке саме сприяння йде мова, у чому воно полягатиме?

Ці статті запрацюють у разі прийняття відповідних нормативно-правових актів КМУ, які

передбачатимуть Порядок і преференції щодо згаданих норм.

Потребує доопрацювання і стаття 11 закону, якою передбачені повноваження центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, оскільки різні Центральні органи виконавчої влади реалізують державну політику щодо переселенців відповідно до своїх функцій.

Доречніше було б, на нашу думку, створити єдиний ЦОВВ, який би переймався проблемами вимушено переселених осіб комплексно, не розпорошуючись між різними відомствами. У разі неможливості цього, розподіл функції між існуючими ЦОВВ щодо вимушено переселених осіб мав би передбачати:

- визначення в положеннях про ЦОВВ їх повноваження по роботі з ВПО;
- визначення у кожному органі відповідальних по роботі з ВПО та організаціями-донорами (міжнародними, благодійними, волонтерськими);
- запровадження єдиного стандарту роботи з ВПО. Розподіл сфери роботи – що робить держава, що місцева влада;
- забезпечення поширення позитивного досвіду регіонів (Дніпропетровська область – домовилась про навчання 15 ВПО у Литві, виділення Євросоюзом 1,5 млн. євро на реконструкцію гуртожитків для ВПО [4]);
- забезпечення прозорих правил взаємодії між волонтерами і благодійниками та державою, залучення цих інституцій до експертизи при підготовці рішень;
- прозоре та публічне звітування держави про витрачання фінансів та матеріально-технічних ресурсів (власних та отриманих від благодійників);
- підзаконна база для звільнення від оподаткування благодійної допомоги для потерпілих від АТО.

Сьогодні просто вкрай необхідним є забезпечення комплексної соціальної реабілітації внутрішньо переміщених осіб в Україні задля відновлення та заміщення втрачених функцій життєдіяльності людини через процеси соціалізації, адаптації до наявних соціальних умов з метою її інтеграції у суспільство, а також через зміну притаманних суспільству стереотипів.

Одним з важливих критеріїв політики щодо переселенців має стати прогнозна структура зайнятості на Донбасі після його відновлення. Для цього, необхідним є запровадження моніторингу становища вимушених переселенців, їх психологічних настроїв, соціально-економічної й соціально-психологічної ситуації на сході

та півдні України з систематичним представленням результатів моніторингові органам виконавчої влади.

Кількість вимушено переміщених осіб зростає, а їх «реверсне» переміщення значною мірою є наслідком вичерпання фінансових ресурсів, неможливості подальшого проживання у непристосованих для зимових умов приміщеннях, відсутністю роботи та ін.

Сьогодні системи освіти, медичного, соціального забезпечення вирішують проблеми переселенців за рахунок власних резервів (ущільнення груп і класів, додаткові ліжка), їх розміщення у санаторіях та інших закладах фактично здійснюється за рахунок власника приміщення та коротко-терміново [5].

При цьому, ефективно врегулювати ці та інші питання неможливо за відсутності відповідного законодавства, організаційних, фінансових та ін. механізмів надання допомоги ВПО.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розробок.

На наш погляд, є необхідність у прозорих правилах взаємодії між державою, волонтерами, благодійниками, залученні їх до експертизи при підготовці рішень, забезпеченні прозорості та публічної звітності держави про витрати фінансових та матеріально-технічних ресурсів (власних та отриманих від благодійників).

Отже, першочерговими мають стати завдання щодо:

- забезпечення невідкладної реалізації реформ у сфері оновлення влади та боротьби з корупцією, оподаткування, дерегуляції та розвитку підприємництва, децентралізації державного управління, охорони здоров'я тощо;

- врахування у Законі України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» та проектах на наступні роки видатків, пов'язаних з фінансуванням політики щодо вимушено переміщених осіб та їх потреб;

- оперативної розробки і прийняття Порядку використання бюджетних коштів а також інших нормативних документів для забезпечення фінансування потреб вимушено переміщених осіб, зокрема щодо звільнення від оподаткування благодійної допомоги

для осіб, які постраждали в зоні анти терористичної операції;

- розробки і затвердження Плану відновлення Донбасу, як основи для забезпечення повернення вимушено переміщених осіб до місця постійного мешкання;

- створення нормативно-правової бази з питань взаємодії органів виконавчої влади різних рівнів з волонтерами, громадськими та міжнародними організаціями щодо роботи з вимушено переміщеними особами.

Крім того, органам виконавчої влади різних рівнів також необхідно забезпечити прозорість діяльності та публічну звітність з питань надання допомоги вимушено переміщеним особам.

Ми вважаємо, що відповідь держави на виклики політичного і соціально-економічного характеру повинна мати комплексний характер, передбачати вирішення як проблем забезпечення соціальної безпеки вимушених переселенців так і населення, яке залишається на тимчасово неконтрольованих Україною територіях. Подальші дослідження передбачають надання пропозицій для створення механізму дій влади щодо соціальної адаптації, економічної реабілітації та постконфліктного врегулювання у цих регіонах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України «Про захист персональних даних» від 20.11. 2012 р. № 5491-VI – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5491-17>

2. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 № 1706-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

3. Соснова А. Переселенці - відповідальність цієї держави, а не фондів - УВКБ ООН. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slovoidilo.ua/articles/5600/2014-11-05/pereseleny--otvetstvennost-etogo-gosudarstva-a-ne-fondov--uvkb-oon.html>

4. На яку допомогу можуть розраховувати переселенці на Волині. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.volynnews.com/news/society/na-ia-ku-dopomohu-mozhut-rozrakhovuvaty-pereselentsi-na-volyni/>

5. Пінчук І. Я. Психосоціальні фактори та їх вплив на психічне здоров'я населення України: нові виклики та шляхи їх розв'язання. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.idss.org.ua/index.html>

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНІСТЮ ДОБРОВОЛЬНОЇ ПОЖЕЖНОЇ ОХОРОНИ В ГАЛИЧИНІ І ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ВОЛОНТЕРСЬКОЇ ДОПОМОГИ В КРАЇНАХ ЄС

STATE ADMINISTRATION OF VOLUNTARILY FIRE PREVENTION IN GALYCHINA AND EUROPEAN EXPERIENCE OF VOLUNTEER HELP ACTIVITY ARE IN COUNTRIES OF EU

Проведено дослідження ролі і значення історичного досвіду управління діяльністю добровільної пожежної охорони в Галичині та країнах ЄС для забезпечення пожежної безпеки населення України. Проаналізовано європейський досвід волонтерської допомоги задля безпеки громади під час великих природних катастроф та техногенних аварій. Здійснено аналіз сучасного ставлення до протипожежної справи. Якісне підвищення рівня відповідальності громади за стан пожежної безпеки сьогодні є важливою умовою підвищення пожежної безпеки в Україні. Обґрунтовано наскільки волонтерська допомога є актуальним явищем в Україні і поширеним серед українців. Підтвердженням значення добровільних пожежних команд є той факт, що в Європі пожежні волонтери відіграють більш вагомий роль, ніж професійні пожежники.

Ключові слова: державне управління, добровільна пожежна охорона, волонтерська допомога, пожежна безпека, пожежне волонтерство, історичний досвід, Галичина, Україна, Польща, ЄС.

Проведено исследование роли и значение исторического опыта управления деятельностью добровольной пожарной охраны в Галичине и странах ЕС для обеспечения пожарной безопасности населения Украины. Проанализирован европейский опыт волонтерской помощи ради безопасности общества во время больших природных катастроф и техногенных аварий. Осуществлен анализ современного отношения к противопожарному делу. Качественное повышение уровня ответственности общества за

состояние пожарной безопасности сегодня является важным условием повышения пожарной безопасности в Украине. Обоснованно насколько волонтерское является актуальным в Украине и распространенным среди украинцев". Подтверждением значения добровольных пожарных команд является тот факт, что в Европе пожарные волонтеры играют более весомую роль, чем профессиональные пожарные.

Ключевые слова: государственное управление, добровольная пожарная охрана, волонтерская помощь, пожарная безопасность, пожарная волонтерская, исторический опыт, Галичина, Украина, Польша, ЕС.

A study of role and value of historical experience of management of voluntarily fire prevention activity are undertaken in Galychyna and countries of EU for providing of fire safety of population of Ukraine. European experience of volunteer help is analysed for the sake of safety of society during large natural catastrophes and technogenic accidents. The analysis of modern attitude is carried out toward fire-prevention business. A quality increase of level of responsibility of society for the state of fire safety today is the important condition of increase of fire safety in Ukraine. Reasonably as far as volunteering is actual in Ukraine and widespread among Ukrainians. Confirmation of value of voluntarily fire-companies is circumstance that in Europe fire volunteers play more ponderable role, than professional firemen.

Key words: state administration, voluntarily fire prevention, volunteer help, fire safety, fire volunteering, historical experience, Galychyna, Ukraine, Poland, EU.

УДК 351.78:614.84:(477.83/86)

Гонтар З.Г.

здобувач кафедри європейської інтеграції і права
Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
викладач кафедри права та менеджменту у сфері цивільного захисту
Львівський державний університет безпеки життєдіяльності

Постановка проблеми. Історичні аспекти вимагають відзначити той факт, що добровільна пожежна охорона (далі – ДПО), яка знаходилась під опікою держави, відіграла значиму роль у суспільстві. На протязі всього часу вона вела боротьбу з пожежами, а також вимагала дотримання правил пожежної безпеки. Ця історична доведеність полягає в тому, що пожежна охорона Галичини містить позитивний різний досвід, який разом із європейською практикою пожежного волонтерства має ґрунтовне значення для організації пожежної безпеки в умовах незалежної України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти діяльності добровільної пожежної охорони знайшли своє відображення у працях вітчизняних і зарубіжних дослідників – Н. Вовчатої, А. Доценка, С. Ляхова,

С. Поповича, Л. Різника, А. Сиви, Й. Шафліка та ін. М. Байтали, М. Брушлинського, В. Нагірного, Т. Олейника та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проте, на сьогодні залишаються ще не дослідженими належним чином питання узагальненості історичного досвіду діяльності ДПО для сучасної практики організації пожежної безпеки в Україні, і важливості волонтерської діяльності у сфері пожежної безпеки як для самих волонтерів так, і для держави в цілому.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідити та з'ясувати значення історичного досвіду державного управління діяльністю пожежного волонтерства в Галичині і ЄС для забезпечення пожежної безпеки, а саме зменшення завданих збитків і уникнення жертв серед населення України.

Виклад основного матеріалу. Слід зазначити, що на різних історичних етапах розвитку Галичини (з кінця XIX – до початку XX ст.) відбувалось посилення одних напрямків діяльності добровільної пожежної охорони і послаблення, в силу ідеологічних доктрин, економічних пріоритетів або меркантильних інтересів інших. Однак, не дивлячись на неодноразове ставлення держави і місцевої влади до пожежної справи, в цілому спостерігався поступовий розвиток ДПО.

Суттєво врахувати те, що в умовах незначного державного фінансування та обмежених фінансових можливостей суб'єктів пожежної безпеки Галичини (в часи її перебування у складі Австро-Угорської і Польської держав) без детального аналізу протипожежних рішень органів державного управління неможливо буде правильно визначити місце і роль ДПО у боротьбі з пожежами та їх наслідками.

Головні аспекти системи державного управління пожежною охороною в Галичині, яка включала добровільні пожежні команди, почали формуватися наприкінці XIX ст. [20]. Зокрема, 15 листопада 1867 р. був прийнятий Закон “Про товариства” [3]. Ним визначалася суть громадських організацій як добровільних об'єднань, що не мають на меті політичних цілей, а повинні вирішувати благодійницькі та інші соціальні справи. Стосунки між професійними та добровільними пожежними командами під час рятувальних акцій пожежників регламентувала ухвала правління Крайової спілки добровільних пожежників (КСДП) від 9 березня 1901 р. [4]. Щодо міст і містечок, які не мали змоги утримувати платну пожежну службу, вся відповідальність за своєчасність і ефективність боротьби з вогнем лягала на начальника корпусу добровільних пожежників [13]. Отже, на початок XX ст. була відпрацьована основна законодавча база пожежної охорони всієї імперії, нормативні акти якої діяли і в Галичині. Після створення структури професійних і добровільних пожежних команд поступово виникала необхідність перегляду, розширення, систематизації існуючої нормативно-правової бази у всій сфері протипожежної безпеки. Цьому сприяла активна діяльність КСДП. В результаті було відпрацьовано юридичну основу пожежної справи.

Однак, проблеми постійного зростання кількості пожеж, швидкі темпи розвитку міст вимагали збирання й узагальнення вже наявних законодавчих актів, подальшого формування регламентуючих основ пожежної безпеки. Крайовий виділ зобов'язав гміни міст і містечок заопікуватися створенням допоміжних команд добровільних пожежників, при потребі

залучати до рятувальних акцій доросле місцеве населення чоловічої статі. Це санкціоновано у циркулярі Галицького намісника.

27 березня 1911 р. Крайовий виділ у Львові скерував циркуляр Галицького намісництва від 15 лютого 1904 р. до всіх повітових виділів щодо організації пожежної охорони. У цьому документі була визначена роль, яку мають брати на себе пожежні формації краю: “Добровільна пожежна охорона у містах та містечках, яка взяла на себе обов'язки гмінної пожежної служби, зобов'язана постійно, вдень і вночі, влітку і взимку нести пожежну службу” [22].

Але закони, на які посилалися органи влади у реалізації пожежної безпеки, не були уніфіковані і залишалася вкрай неідеальними також у міжвоєнний період. Основу складали закони, прийняті ще до отримання Польщею незалежності або тимчасові законодавчі акти 1919-1920 рр. Однак, юридичні приписи не враховували особливостей Східної Галичини, тому, на думку пожежних спеціалістів, слід було регулятивні приписи формулювати “залежно від місцевих потреб та умов, бо тільки тоді вони будуть життєздатними і спонукатимуть до поступового вдосконалення протипожежного стану” [20]. Недосконале законодавство істотно впливало на ефективність роботи пожежної охорони. У певній мірі ці недоліки мав усунути Закон “Про захист від пожеж та інших стихійних лих”, котрий 13 березня 1934 р. був ухвалений сеймом і, згідно зі статтею 53, набув чинності 18 листопада [26].

Прогресу у вирішенні цього питання сьогодні можливо досягнути лише за умови науково обґрунтованого вивчення ситуації, що складається у сфері пожежної безпеки та наданні конкретних пропозицій і рекомендацій щодо системи її регулювання з досвіду країн ЄС [7].

Організація роботи із забезпечення пожежної безпеки – керований процес, важливу роль в якому відіграють органи місцевого самоврядування. Завдяки знанням історичних і географічних фактів місцевостей вони перебувають у кращому становищі щодо визначення ризиків, які можуть спричинити надзвичайні ситуації, і оперативно організують боротьбу з пожежами. З цього приводу д-р В. Гайер об'єктивно наголошував, що одним із важливих вузлів механізму протидії надзвичайним ситуаціям є саме діяльність територіальної громади. За його словами, “навіть найкраща профілактика професіоналів не зможе перешкодити виникненню надзвичайних ситуацій і мінімізувати їх збиток, на відміну від своєчасного і правильного застосування навичок громадами” [19].

Чималий цінний історичний досвід діяльності органів місцевого самоврядування в Галичині від кінця XIX ст. до початку Другої світової війни підтверджує важливу роль, яку вони можуть виконати у підтримці пожежної безпеки в державі, про що також свідчить і практика зарубіжних країн. У більшості країн ЄС професійна пожежна охорона забезпечується саме місцевими органами влади і не має централізованого керівництва. Процес реформування інституту місцевого самоврядування, передача низки функцій від держави до місцевих органів влади, збільшення фінансової складової місцевих бюджетів неодмінно поставлять питання про створення добровільних протипожежних формувань в Україні. Прикладом для наслідування є практика наших найближчих західних сусідів: Польщі, Чехії, Словаччини, Угорщини [12].

Узагальнений досвід організації пожежної справи в Галичині переконливо доводить, що запобігання пожежам та боротьба з вогняною стихією були традиційною справою не тільки фахових пожежних команд, а й об'єднань добровільних вогнеборців. Слід звернути увагу, що поява тут пожежних добровольців була наслідком малоефективної діяльності Австрійської держави в сфері протипожежного захисту поселень. Великий доробок у розвитку добровільного пожежництва в Галичині належав інспектору П.Прауну, який очолював корпус львівських пожежників. Він був ініціатором створення Крайової Спілки добровільних пожежників в Галичині [21].

Доведеним історичним фактом є те, що держава в основному покладала завдання боротися з пожежами на “вогневі сторожі” – напівдержавні структури, що їх утримували місцеві громади своїм коштом і котрі володіли спеціальним спорядженням. Але, вони існували у небагатьох селах, їхня дієвість і надійність викликали постійні нарікання. За таких обставин функції “пожежництва” виконували українські молодіжні пожежно-гімнастичні товариства “Сокіл”, “Січ”, а згодом “Луг”. Станом на 15 березня 1912 р. в Галичині нараховувалось 760 пожежних товариств, серед яких 196 товариств під назвою “Січ” [18].

Новостворені пожежні товариства діяли ефективніше, ніж загони місцевої “Вогневої сторожі”, і поступово цілком її замінили [17, с. 360]. Січовики володіли високим професіоналізмом та майстерністю під час гасіння пожеж. Після того, коли в громаді Нагорнянка Бучацького повіту утворилася “Січ”, всі пожежі настільки ефективно ліквідовувалися, що в 1910 р. польське “Товариство асекураційне” виділило 50 крон для потреб товариства [6].

Важливо, що сусідні “Січі” у критичні моменти допомагали одна одній. Це сприяло успішному гасінню вогню, гуртувало сусідні громади.

Описаний досвід діяльності добровільних пожежних команд і пожежно-гімнастичних товариств в Галичині, засвідчує про значну їх роль у забезпеченні пожежної безпеки населення. Принциповий перегляд сучасного ставлення до протипожежної справи, якісне підвищення рівня відповідальності громади за стан пожежної безпеки сьогодні є важливою умовою підвищення пожежної безпеки в Україні. Тому варто чітко усвідомлювати, що сучасні українські добровільні пожежні спільноти – не формальність, а втілення найкращого досвіду, набутого і, зокрема, в організації державного управління розвитком пожежної справи в досліджуваному регіоні [16]. На нашу думку, слід розробити і здійснити систему заходів по відродженню традицій добровільного пожежництва на прикладі товариств “Сокіл”, “Січ”, “Луг” і масової їх участі у попередженні і гасінні пожеж, особливо в сільській місцевості.

В європейських країнах активно працюють сотні тисяч підготовлених волонтерів, які за фахом є вчителями, лікарями чи ким-завгодно. Нині добровільні пожежні формування складають до 80% пожежних підрозділів Великої Британії, Франції та Італії, а пожежна охорона Бельгії майже вся складається із добровільних пожежників [7]. У Німеччині професійна пожежна охорона функціонує лише у 107 містах (як правило, з населенням понад 100 тисяч мешканців), а добровільні пожежні команди – у 2074 населених пунктах. Цікавим є досвід Австрії, де в ролі пожежників виступають прості громадяни, які в інший час працюють на будь-якій іншій роботі. В маленькому містечку може не бути пожежної станції, але в ньому стоїть повністю готова до роботи пожежна машина, якою в разі необхідності керує спеціально навчена команда волонтерів. Це дозволяє або самостійно ліквідувати пожежу, або ж дочекатися допомоги із найменшими збитками, а також економить значні ресурси на утримання пожежників.

Завдяки цьому система пожежної безпеки ефективно працює без зайвих витрат і з найменшими збитками. Зрозуміло, що у великих містах з висотними житловими комплексами й промисловими зонами без фахових пожежних команд й складної техніки не обійтися, але у невеличких містечках й сільській місцевості цілком можуть впоратися добровільні пожежники [8].

У 1992 р. в Польщі відбулася реформа пожежної служби. Державна пожежна служба взяла на себе зобов'язання не тільки на поже-

жах допомагати населенню, а й в інших випадках: дорожніх катастрофах, різних стихійних лихах. Перевагу було віддано добровільним пожежним формуванням тому, що бюджетних коштів, щоб підтримати пожежну охорону в повному обсязі, не вистачає [1].

Наприкінці 2013 року в Україні стартувала тематична національна просвітницька кампанія Програми щодо волонтерського руху. Вона має на меті покращити співпрацю населення зі службами порятунку України.

Європейський досвід переконує: 30-40 % пожеж у початковій стадії ліквідовують саме добровільні пожежні дружини. В Україні відповідний показник не перевищує 3-4 %. Сьогодні країна потребує понад 30 тис. добровільних дружин і команд [9]. Досвід галицьких вогнеборців доводить, що пожежне волонтерство потребує державної підтримки – перш за все на законодавчому рівні. Аналіз ряду нормативно-правових актів, що регламентують діяльність ДПО закордонних країн, демонструє, що успішна діяльність добровільних пожежних формувань можлива лише за наявності правової бази діяльності ДПО, відповідних соціальних пільг і гарантій, що надаються добровільним пожежним, штатних працівників (механіків, водіїв, диспетчерів, начальників ДПО) у підрозділах ДПО, навчання (у т. ч. і практичного) добровільних пожежних діям по гасінню та попередженню пожеж.

Крім того, на державному рівні також можна стимулювати людей долучатись до громадської активності. Зокрема, у Німеччині існує державна програма підтримки волонтерів, згідно з якою активісти отримують певні пільги та сплачують зменшені податки. Всі охочі можуть пройти безкоштовні тренінги, на яких вони отримують вкрай важливі навички реагування на небезпечні обставини та їх попередження. Завдяки цьому в місті з'являються люди, які в разі небезпеки можуть зі знанням справи організувати інших. Цим людям не потрібно виплачувати зарплатню, однак якщо один раз на 15 років в місті трапиться пожежа чи паводок, вони будуть одними із тих, хто поводитиметься правильно, хто знатиме, що робити і як допомогти. В Італії щорічно на таких тренінгах готують тисячі волонтерів.

Слід звернути увагу, що ускладнювала діяльність ДПО відсутність елементарних знань у населення про реагування на небезпечні обставини та їх попередження. Тому важливе значення для сучасної організації пожежної безпеки населення має узагальнений досвід залучення громадян Галичини до навчання з пожежно-технічних знань, з

питань їх участі в організації захисту державної та приватної власності від пожеж, поширення досвіду сприяння державній пожежній службі, органам місцевої влади в організації боротьби з пожежами та їх наслідками. Вже з перших своїх випусків українські часописи “Пожежний огляд – Спілка” “Батьківщина”, “Діло”, “Сокільські Вісти” “Народня справа”, “Січові вісти” та інші заходились консолідувати пожежні сили, скрупульозно аналізували причини недостатнього професійного вишколу пожежників, терпляче і доступно популяризували ази пожежної справи серед населення [15].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальшого розвитку в даному напрямку. Таким чином, подальший розвиток ДПО має бути спрямованим на досягнення прогресивного рівня організації пожежного волонтерства в країнах ЄС. Держава, вкладаючи певну суму грошей щорічно, може отримувати назад значно більше. По-перше, завдяки цьому формується культура безпечної поведінки, адже людина, що пройшла правильну підготовку, не допустить ризикованої ситуації і не зробить фатальної помилки. По-друге, на ліквідацію наслідків аварії витрачають величезні кошти, а залучення тисяч підготовлених людей уможливорює значну економію. Тут потрібен цілий комплекс заходів із врахування попереднього історичного досвіду, які мають бути спрямовані на вдосконалення всієї системи забезпечення пожежної безпеки. Однак, для цього необхідний далекоглядний підхід, який передбачає довгострокове планування і розподіл ресурсів. Проблема ця є набагато ширшою, і основа її вирішення полягає в усвідомленні державою пріоритетності проблем, пов'язаних із забезпеченням безпеки життя і здоров'я своїх громадян.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Olejnik T. Towarzystwa ochotniczych straży ogniowych w Królestwie Polskim [Text] / Tadeusz Olejnik. – Warszawa: Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, 1996. – 367 s.
2. Вісник законів державних для королівств і країв в державній раді заступлених. - Річник 1871. – Відень [s.n.], 1871. – 440 с.
3. Вісник законів і розпоряджень краєвих для Королівства Галичини і Володимирії разом з Великим Княжеством Краківським. – Річн. 1901. – 248 с.
4. Попович С. Пожежництво Львова. Історичний нарис [Текст] / С. Попович. – Львів: Світ, 2002. – 368 с.
5. Przewodnik Pozarniczy. – 1904. – № 9. – S. 48-52.
6. Przewodnik Pozarniczy. – 1911. – № 5. – S. 54-57.
7. Historia państwa i prawa Polskie. 1918 – 1939 [Text]. – Warszawa: PWN, 1962. – Cz. I. – 416 s.

8. Ustawa o ochronie przed pożarami i innymi klęskami // Przegląd Pożarniczy. –1934. – № 5. – S. 133–141.
9. Зарубежный опыт развития ДПО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.mchs.gov.ru.
10. Geier W. Is civil protection in Germany prepared for large-scale natural disasters?. Lecture on the occasion of the international German Committee for Disaster Reduction Workshop “Orkane uber Europa” (Severe storms over Europe) at the Academy for Crisis Management, Emergency Planning and Civil Protection (AKNZ). [Електронний ресурс] / W. Geier. – Режим доступу: www.dkkv.org/de/publications/ressource.AspID=137.
11. Брушлинский Н. Организация пожарной охраны в ФРГ / Н. Брушлинский, В Коробко, Ю. Коломиец // Пожарное дело [Текст]. – 1992. – № 1-6. – С. 44-45.
12. Пожарная безопасность – история, состояние, перспективы [Текст] // Материалы Всеукр. научно-практ. конф. – М.: ВНИИПО, 1997. – Ч. 1. – 200 с.
13. Praun P. Praktyczne wskazówki urządzenia straży ogniowej i gaszenia pożarów
14. Przewodnik Pożarniczy. – 1897. – № 9. – S. 94.
15. Статистика пожарних філій “Сокола-Батька” // Вісти з Запорожа [Текст]. – 1912. – 30 берез. – С. 2–3.
16. Сова А. Діяльність українських товариств “Сокіл” на Дрогобиччині / Андрій Сова // Дрогоб. краєзн. зб. [Текст]. – 2005. – Вип. IX. – С. 356–371.
17. Громадский голос . – 1907. – № 71. – С. 2.
18. Громадский голос . – 1914. – 16 лист. – С. 3.
19. Салила В. Пріоритети – відродження історичних традицій / В. Салила // Пожежна безпека [Текст]. – 2011. – № 11 (134). – С. 7-8.
20. Ляхов С. “Пожежне волонтерство – не формальність, а європейський стандарт!”. [Електронний ресурс] / С. Ляхов. – Режим доступу: www.vinnitsaok.com.ua/volonterstvo-ne-formalnist-a.
21. Байтала М. Державна добровільна пожежна охорона Польщі працюють як єдине ціле / М. Байтала // Пожежна безпека [Текст]. – 2009. – № 2. – С. 4-5.
22. Wowczasta N. Charakterystyka uczelni pozarniczych na Ukrainie i w Polsce. / Natalia Wowczasta // Zeszyt Naukowy SGSP [Text]. – Warszawa, 2007. – № 35 – S. 93–98.

СЕКЦІЯ 6

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ЕКОНОМІКИ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ

FORMATION OF MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF DEVELOPMENT OF THE ECONOMY: THEORETICAL PRINCIPLES

Сучасні умови господарської діяльності визначають тенденції розвитку державної економічної політики. На сьогоднішній день, основний акцент ставиться на науково-технічній, інноваційній та інвестиційній політиках держави. Беручи до уваги обмеженість матеріальних ресурсів, єдине, що залишається суб'єктам господарської діяльності – це знаходити нові економічні шляхи розвитку виробництва та підприємства. У статті відзначається, що ефективність економічної діяльності, так чи інакше, залежить від гармонійного поєднання ринкових та державних механізмів впливу на процес суспільного виробництва. У статті проаналізовано теоретичні засади формування механізмів державного управління розвитком економіки та надано практичні рекомендації щодо шляхів вдосконалення їх понятійно-категоріального апарату.

Узагальнено такі базові дефініції дослідження: «механізм державного управління», «державне управління економікою», «механізм державного управління розвитком економіки». Здійснене дослідження механізмів державного управління розвитком економіки засвідчило, що актуальність та нагальна потреба їх вивчення зумовлені тим, що в економіці нашої держави триває процес устаткування власної господарської системи, в якій будуються принципи, засоби процесу інвестування коштів у виробництво, і вирішальним є вплив суб'єктів господарської діяльності на стабільність нової господарської системи. Відповідно:

– механізм державного управління запропоновано розглядати як комплекс процесів, інструментів, методів, засобів, заходів держави (адміністративних, правових, організаційних, мотиваційних та інших), спрямованих на забезпечення безперервного розвитку суспільства;

– державне управління економікою – це система основних форм і методів прямого впливу, який чинять державні організації і установи на розвиток суспільного способу виробництва, а саме: на продуктивні сили, організаційно-економічні, техніко-економічні та соціально-економічні відносини, з метою пристосування до умов, що змінюються та стабілізації економіки;

– механізм державного управління розвитком економіки – це, по суті, відносини між суб'єктами господарської діяльності та органами державної влади з приводу реалізації їх загальних потреб і інтересів. Його сутність полягає у комплексі економічних форм, правових норм, інструментів і заходів, за допомогою яких органи державної влади регулюють економічну діяльність, вирішують суперечності у соціально-економічних взаємовідносинах.

Ключові слова: механізм державного управління, державне управління економікою, механізм державного управління розвитком економіки, соціально-економічні взаємовідносини, процес інвестиційного розвитку економіки.

Современные условия хозяйственной деятельности определяют тенденции развития государственной экономической политики. На сегодняшний день, основной акцент ставится на научно-технической, инновационной и инвестиционной политике государства. Принимая во внимание ограниченность материальных ресурсов, единственное, что остается субъектам хозяйственной деятельности – это находить новые экономические пути развития производства и предприятия. В статье отмечается, что эффективность экономической деятельности, так или иначе, зависит от гармоничного сочетания рыночных и государственных механизмов влияния на процесс общественного производства. В статье проанализированы теоретические основы формирования механизмов государственного управления развитием экономики и даны практические рекомендации относительно путей совершенствования их понятийно-категориального аппарата. Обзор такие базовые дефиниции исследования: «механизм государственного управления», «государственное управление экономикой», «механизм государственного управления развитием экономики». Осуществлено исследование механизмов государственного управления развитием экономики показало, что актуальность и насущная необходимость их изучения обусловлены тем, что в экономике нашего государства продолжается процесс оборудования собственной хозяйственной системы, в которой строятся принципы, средства процесса инвестирования средств в производство, и решающим является воздействие субъектов хозяйственной деятельности на стабильность новой хозяйственной системы. В соответствии:

– механизм государственного управления предложено рассматривать как комплекс процессов, инструментов, методов, средств, мер государства (административных, правовых, организационных, мотивационных и других), направленных на обеспечение непрерывного развития общества;

– государственное управление экономикой – это система основных форм и методов прямого воздействия, которое оказывают государственные организации и учреждения на развитие общественного способа производства, а именно: на производительные силы, организационно-экономические, технико-экономические и социально-экономические отношения, с целью приспособления к изменяющимся и стабилизации экономики;

– механизм государственного управления развитием экономики – это, по сути, отношения между субъектами хозяйственной деятельности и органами государственной

УДК 351

Данилевська О.О.
аспірантка
Інститут законодавства
Верховної Ради України

власти по поводу реализации их общих потребностей и интересов. Его сущность заключается в комплексе экономических форм, правовых норм, инструментов и мер, с помощью которых органы государственной власти регулируют экономическую деятельность, решаю противоречия в социально-экономических взаимоотношениях.

Ключевые слова: механизм государственного управления, государственное управление экономикой, механизм государственного управления развитием экономики, социально-экономические взаимоотношения, процесс инвестиционного развития экономики.

Current conditions of economic activity determine the tendencies of state economic policy. To date, the main emphasis is placed on the scientific, technical, innovation and investment policies of the state. Given the scarcity of material resources, the only thing that remains for economic operators is to find new economic ways to develop production and enterprise. The article notes that the effectiveness of economic activity, in one way or another, depends on the harmonious combination of market and state mechanisms of influence on the process of social production. The theoretical principles of formation of mechanisms of state management of economic development are analyzed in the article and practical recommendations are given on ways of improvement of their conceptual and categorical apparatus. In particular, the mechanism of public administration is a complex of processes, tools, methods, means, measures of the state (administrative, legal, organizational, motivational and other) aimed at ensuring the continuous development of society.

The following basic definitions of the research are summarized in the article: «mechanism of public administration», «state management of econ-

omy», «mechanism of state management of economic development». The conducted research of the mechanisms of state management of economic development showed that the urgency and urgent need to study them are due to the fact that the process of equipping our own economic system, which builds the principles, means of the process of investing in production, has just begun in the economy of our country, and the influence is crucial business entities to the stability of the new economic system. In accordance:

– mechanism of public administration is proposed to be considered as a complex of processes, instruments, methods, means, measures of the state (administrative, legal, organizational, motivational and other) aimed at ensuring the continuous development of society;

– public administration of the economy is a system of basic forms and methods of direct influence exerted by state organizations and institutions on the development of the social mode of production, namely: on productive forces, organizational-economic, technical-economic and socio-economic relations, in order to adapt to changing conditions and stabilization of the economy;

– mechanism of state management of economic development is, in fact, the relationship between economic operators and public authorities regarding the realization of their common needs and interests. Its essence lies in the complex of economic forms, legal norms, instruments and measures by which state authorities regulate economic activity, resolve contradictions in socio-economic relations.

Key words: mechanism of public administration, public administration of economy, mechanism of public administration of economic development, socio-economic relations, process of investment development of economy.

Постановка проблеми. Понятійно-категоріальний апарат теорії державного управління є системою узгоджених та взаємозалежних уявлень і категорій, позначених словами та словосполученнями, що необхідні для теоретичного розуміння державних процесів і явищ. Базові теоретичні поняття у державному управлінні – це форма конкретної думки, вкладена в логічно оформлену систему узагальнених ідей про класи державних явищ, що знаходять відображення в їх ознаках.

Щодо співвідношення теорії державного управління та економічної теорії, то їх об'єднує спрямованість на дослідження закономірностей: теорія державного управління вивчає правові та організаційні державні закономірності, а економічна теорія осягає закономірності економічних феноменів. Однак, теорія державного управління може використовувати поняття економічної теорії, такі як: власність, виробничі відносини, статутний капітал, продуктивні сили та інше, в той час, як теорія економіки вимагає більш адекватних собі державно-правових категорій і положень (наприклад, право приватної власності на землю – це термін правового інституту, а поняття приватної власності на землю стосується інституту економічної теорії). Відповідаючи політичним потребам, інститути державної влади виступають важливим чинником для побудови соціально-економічних відносин у державі та потребують доопрацювання існуючих, а, також, введення нових механізмів державного регулювання процесу інвестиційного розвитку економіки.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Впродовж останніх десятиліть, вивчення механізмів державного управління перебуває у сфері наукових інтересів багатьох вітчизняних науковців, серед яких: О. Амосов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Б. Гаєвський, В. Гурковський, І. Дацій, Н. Дацій, О. Драган, І. Жукова, О. Ковалюк, В. Коломийчук, О. Кравченко, І. Кринична, І. Куровська, В. Малиновський, Т. Мотренко, О. Оболенський, Є. Романенко, Р. Рудницька, О. Федорчак та інші.

Формулювання цілей (мети) статті. **Мета статті** – проаналізувати важливі теоретичні засади формування механізмів державного управління розвитком економіки та надати практичні рекомендації щодо шляхів вдосконалення їх понятійно-категоріального апарату.

Вклад основного матеріалу. На сьогодні, не дивлячись на широку вживаність поняття механізмів державного управління їх структура та зміст трактується вченими у галузі державного управління по-різному. Г. Атаманчук [1, с. 86] визначає механізм державного управління як частину великої системи управління, Р. Рудницька [2, с. 15] вважає, що це штучно створена система впливу для досягнення поставленої мети, в той час як, Б. Гаєвський [3, с. 138] називає механізмом державного управління процес узгодження інтересів держави з суспільством.

Достатньо глибоко вивчав структуру і зміст механізму державного управління О. Бойко-Бойчук [4]. Науковцеві вдалося визначити повний комплекс ознак механізму як сис-

теми, серед яких він виділив: засоби, стимули, важелі і разом з тим формування нових структур (інститутів, організацій тощо). Шляхом їх узагальнення дослідник вивів формотворчу і змістовну складові загальної моделі механізму, які використовував під час пояснення механізму державного управління. О. Бойко-Бойчук погоджується з думкою О. Радченко [5, с. 65] на предмет того, що може бути стільки механізмів державного управління, скільки є функцій у держави. Однак, на його думку, кожна функція державного управління логічно потребує впровадження окремого механізму її реалізації.

Погоджуючись з авторами, можна зважено говорити про необхідність розробки ефективного механізму державного регулювання економіки, зважаючи на те, що він є важливою складовою державного управління, при цьому, правомірно застосовувати теоретико-методологічні підходи до його комплексного формування, що існують, на сьогодні, у сфері державного управління.

М. Круглов [6, с. 111] розуміє механізм державного управління як комплекс організаційних, економічних, правових і мотиваційних засобів прямого впливу суб'єктів державного управління на діяльність об'єктів, які забезпечують координацію інтересів учасників державного управління, які взаємодіють між собою. Тобто, прослідкувавши за ходом думки автора, можна вважати, що якщо фактори державного управління можуть мати організаційну, економічну, політичну, правову і соціальну природу, то комплексний механізм державного управління має бути системою організаційних, економічних, правових і мотиваційних механізмів.

Проаналізувавши вищенаведені трактування поняття «механізм державного управління», можна сформулювати наступне визначення, механізм державного управління – це комплекс процесів, інструментів, методів, засобів, заходів держави (адміністративних, правових, організаційних, мотиваційних та інших), спрямованих на забезпечення безперервного розвитку суспільства.

Що стосується категорії механізму державного регулювання економічною діяльністю, то О. Комяков [7] зазначає, що його потрібно розглядати як комплекс організаційно-економічних методів, заходів та інструментів, за допомогою яких виконуються взаємозалежні функції, що забезпечують постійне, ефективне, безперебійне функціонування державної системи та підвищують якість функціонування економіки, в цілому. Отже, враховуючи, те що більшість науковців, представлених в огляді джерел, аналізуючи механізми дер-

жавного управління, включають до них економічну функцію та той факт, що у всіх системах громадського життя невід'ємним елементом їх ефективного функціонування є економічні відносини, в подальших дослідженнях доцільно зупинитись на характеристиці саме державного управління економікою.

Наприклад, у аналітичному дослідженні О. Чечеля [8, с. 106], наводиться думка Ю. Трещевського, який, також, вивчав механізми державного регулювання економіки. На думку вченого, сенс механізму державного регулювання економіки міститься у формуванні відносин суб'єктів, які створюють уніфіковану систему, учасниками якої є органи державної влади, суб'єкти господарювання та зовнішнє середовище у вигляді інтересів, цілей і потреб суб'єктів економічної діяльності.

Іншими словами, механізм державного регулювання економіки, в цілому – це, по суті, відносини між суб'єктами господарської діяльності та органами державної влади з приводу реалізації їх загальних потреб і інтересів. Тобто, проаналізувавши думку науковця, можна зробити висновок, що сутність механізму державного регулювання економіки полягає у комплексі економічних форм, правових норм, інструментів і заходів, за допомогою яких органи державної влади регулюють економічну діяльність, вирішують суперечності у соціально-економічних взаємовідносинах.

Взявши за основу аналітичні дослідження Ю. Трещевського, можна резюмувати певні висновки щодо механізмів державного управління економікою, а саме:

- механізм державного управління економікою — це функція державного управління, для реалізації якої потрібен ефективний механізм, що може базуватися на методологічних підходах;

- за результатами досліджень вітчизняних науковців, механізм державного управління економікою має розглядатися як система, що складається з набору визначених компонентів, які утворюють його структуру;

- на сьогоднішній день, теоретико-методологічна база для функціонування механізму державного регулювання економіки поки що не розроблена.

У сучасній науковій літературі у більшості джерел категорія «державне управління економікою» розглядається як його різноманітні інструменти, методи та форми. Якщо об'єднати більшість визначень сутності державного управління економікою в одне, то воно буде казати про те, що це комплекс методів і форм впливу на визначений об'єкт, або процес. Прихильником цього підходу можна наз-

вати С. Мочерного [9, с. 379]. На його думку, державне управління економікою є системою основних форм і методів прямого впливу, який чинять державні організації і установи на розвиток суспільного способу виробництва, а саме на продуктивні сили, організаційно-економічні, техніко-економічні та соціально-економічні відносини, з метою пристосування до умов, що змінюються, та її стабілізації. Вважаю це визначення державного управління економікою вдалим, тому що у ньому чітко визначена роль державного управління і вона полягає саме в тому, щоб своїми методами стабілізувати економічні відносини в часи нестабільності.

В. Орешина [10, с. 92] розглядає державне управління економікою як діяльність органів влади з метою їхнього впливу на процес суспільного виробництва для досягнення високих результатів на користь суспільства. Частково погоджуюся, але, зазначу, що таке визначення є дуже економічно наближеним і не відображає специфіки власне ролі держави у цьому процесі.

Л. Дідківська та Л. Головка [11, с. 14] пишуть про те, що державне управління економікою є ніщо інше як вплив держави на соціальний розвиток країни. Ми вважаємо, що дане визначення спрощене і не розкриває всю складність процесу державного управління економікою, а, також, не висвітлює методи, функції та принципи державного регулювання економічних процесів. Тобто, роль держави дещо знецінюється. На мою думку, більш гнучким є визначення Д. Стеченко [12, с. 5], що державне управління економікою – це безпосередній вплив держави на виробничі процеси в економіці визначеними методами з метою орієнтації суб'єктів господарської діяльності та окремих громадян на досягнення цілей державної політики щодо соціального розвитку.

Отже, важливість концепції механізму державного управління економікою визначається його завданнями, серед яких вважаю за потрібне виділити наступні:

- забезпечення стабільного зростання та розвитку економіки;
- досягнення повної, ефективної зайнятості трудових ресурсів та нарощування трудового потенціалу;
- забезпечення справедливого та прозорого перерозподілу доходів громадян і зниження рівня соціальної напруженості;
- досягнення і поступове підвищення показника економічної ефективності в державі;
- підтримка зовнішньо торгівельного балансу держави, стабілізація цін і грошей, раціоналізація використання природних

ресурсів, подальший інституційний розвиток країни.

На мою думку, виконання вищезазначених завдань сприятиме створенню необхідних умов для економічного розвитку країни, вирішенню соціальних проблем у державі та актуалізує питання аналізу інвестицій в теорії державного управління. У наукових публікаціях все ще немає чіткого визначення механізму державного управління економікою. Це поняття повинно нести у собі розуміння нестійкого стану економіки країни, її гнучкості і динамічності, тому даний механізм має бути універсальним, адаптованим до будь-яких змін цілей і тенденцій державної економічної політики. Отже, теоретична база має відповідати поставленим вимогам і змістовно формулювати теоретичні аспекти державного управління економікою.

В деяких публікаціях механізм державного управління економікою трактується як економічна діяльність держави. Автори вважають, що це діяльність держави з метою створення економічних, правових і соціальних передумов, необхідних для функціонування економічного механізму з метою задоволення пріоритетів і цілей державної економічної політики, з основною ідеєю реалізації національних інтересів держави.

Деякі автори розглядають державне управління економікою як систему заходів. Прихильником такого визначення є І. Михасюк [13, с. 8], який зазначає, що державне регулювання економікою є системою заходів держави, націлених на скерування суб'єктів економічної діяльності в напрямі, потрібному для успішного досягнення, визначених органами державної влади, цілей. На мою думку, дане визначення дещо неповне і не бере до уваги всі функції, які має реалізовувати держава, зважаючи на наявні потреби суспільства.

Л. Ходов [14, с. 15] та А. Булатов [15, с. 371] збігаються у думці, що державне управління економічною діяльністю є комплексом типових заходів законодавчого, виконавчого і контролюючого характерів, що здійснюються громадськими організаціями і державними установами з метою стабілізації і пристосування існуючої соціально-економічної системи до нестабільних умов. На мою думку, єдиним зауваженням до даного визначення є незрозумілість і неактуальність використання словосполучення «комплекс типових заходів», тому що сучасні економічні відносини суб'єктів господарської діяльності будуть ефективними і збалансованими тоді, коли до них будуть застосовуватися такі методи і заходи держав-

ного управління економікою, що відповідають сучасним змінним тенденціям.

Висновки. Резюмуючи зазначу, що актуальність та нагальна потреба вивчення механізмів державного управління розвитком економіки зумовлені тим, що в економіці нашої держави тільки-но розпочався процес устаткування власної господарської системи, в якій будуться принципи, механізми та засоби процесу інвестування коштів у виробництво, і вирішальним є вплив суб'єктів господарської діяльності на стабільність нової господарської системи. На мою думку, найбільш повно зміст державного управління економікою розкривається у визначенні, що це система основних форм і методів прямого впливу, який чинять державні організації і установи на розвиток суспільного способу виробництва, а саме: на продуктивні сили, організаційно-економічні, техніко-економічні та соціально-економічні відносини, з метою пристосування до умов, що змінюються та стабілізації економіки. Дане визначення максимально охоплює необхідні складові для ефективної організації та реалізації регулювальної функції держави, та в повній мірі віддзеркалює складну систему економічних та соціальних відносин між державою, як суб'єктом регулювання, та об'єктами.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М.: Юридическая литература, 1997. –400 с.
2. Рудницька Р. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Рудницька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М. ; за наук. ред. М. Д. Лесечка, А. О. Чемериса. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. –28 с
3. Гаєвський Б. А., Ребкало В. А., Туленков М. В. Політичне управління На-вчальний посібник – К. Видво УАДУ, 2001 —160 с

4. Бойко-Бойчук О. В. Механізми державного управління: узагальнена модель [Електронний ресурс] / О. В. Бойко-Бойчук. – Режим доступу : <http://www.concept.at.ua/load/0-0-0-34-20>

5. Радченко О. В. Категорія “механізм” у системі державного управління / О. В. Радченко // Держава та регіони : наук.-вироб. журн. Серія : Державне управління. – 2009. – № 3. С. 64–69.

6. Круглов М.И. Стратегическое управление компанией. – М.: Русская деловая литература, 1998. –356 с.

7. Державне регулювання перехідної економіки: Автореф. дис... канд. екон. наук: 08.01.01 / О.М. Комяков; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2000. – 19 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ard/2000/00komrpe.zip>.

8. Чечель О. М. Принципи та механізм державного регулювання економіки / О. М. Чечель. // Демократичне врядування. – 2014. – Вип. 13. – - С. 103-111.

9. Мочерний С. В. Економічна теорія: навч. посіб. / С. В. Мочерний. – 4-те вид., стереотип. – К.: ВЦ «Академія», 2009. –640 с.

10. Малиш Н. А. Макроекономіка: навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Н. А. Малиш. – [3-те вид. стереотип.]. – К.: МАУП, 2007. –184 с.

11. Дідківська Л. І., Головка Л. С. Державне регулювання економіки: Навч. посіб. / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. – К.: Знання-Прес, 2008. –213 с.

12. Стеченко Д. М. Державне регулювання економіки: Навч. посібник / Д. М. Стеченко. – К.: Знання, 2007. –271 с.

13. Михасюк І. Р., Швайка Л. А. Державне регулювання економіки: Підручник / І. Р. Михасюк, Л. А. Швайка. – Львів: «Магнолія плюс»; видавець СПД ФО «В.М. Піча», 2006. –220 с.

14. Ходов Л. Г. Основы государственной экономической политики: Учебник / Л. Г. Ходов. – М.: Изд-во БЭК, 2007. –332 с.

15. Мочерний С. В. Економічна теорія: навч. посіб. / С. В. Мочерний. – 4-те вид., стереотип. – К.: ВЦ «Академія», 2009. –640 с.

ЯКІСТЬ ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ ЯК ОБ'ЄКТ АУДИТУ: ІДЕНТИФІКАЦІЯ ПРОТИПРАВНИХ ДІЙ

QUALITY OF FINANCIAL STATEMENTS AS AN OBJECT OF AUDIT: IDENTIFICATION OF ILLEGAL ACTIONS

У статті доведено роль та важливість значення незалежного аудиту як інструменту підтвердження якості фінансової інформації особливо в умовах інформаційної економіки. Обґрунтовано, що фінансова звітність є основним джерелом формування інформаційного ресурсу на основі якого приймаються рішення як внутрішніми, так і зовнішніми користувачами щодо підприємства. Уточнено, що формування фінансової звітності проявляється в послідовній дії сукупності етапів формування даних, контролю, перевірки даних, підтвердження даних аудитором та подання. Охарактеризовано підходи до класифікації та інформаційних запитів користувачів фінансової звітності та результатів аудиту. Досліджено авторський погляд на класифікацію користувачів результатів аудиту за Н.С. Шалімовою. Розглянуто класифікацію зацікавлених сторін економічного суб'єкта в контексті якості бухгалтерської фінансової інформації. Зроблено висновок, що аудит фінансової звітності значно розширює спектр діяльності аудиторських фірм й, відповідно, надання супутніх послуг не стільки в підтвердженні якості звітності, скільки в забезпеченні її формування. Досліджено динаміку кількісних та якісних показників розвитку ринку аудиторських послуг в Україні за період з 2011 по 2017 роки та встановлено тенденції розвитку аудиторських послуг. Розроблено модель якості фінансової звітності як об'єкту бухгалтерського обліку. Виділено наступні складові моделі якості фінансової звітності як об'єкту аудиту: господарська діяльність, бухгалтерський облік як процес інформаційного моделювання господарської діяльності підприємства, фінансові звітність, інформаційний ресурс, взаємодія властивостей об'єктів бухгалтерського обліку та якісних властивостей інформації, незалежний аудит. Доведено, що особливість аудиту як комунікаційного процесу передбачає дослідження різноманітних факторів (середовище комунікації, процес передачі інформації), але, в першу чергу, користувачів, які визначають можливості підвищення якості аудиту в напрямі забезпечення відповідності аудиторської інформації реальним потребам та адекватності її сприйняття. Обґрунтовано, що основним мотивом користувачів є певний інтерес, який в більшій мірі пов'язаний із використанням ресурсів, або впливом механізму використання на певне середовище.

Ключові слова: якості аудиту, фінансова звітність, бухгалтерський облік, аудиторські процедури.

The article proves the role and importance of independent audit as a tool for confirming the quality of financial information, especially in the information economy. It is substantiated that financial reporting is the main source of information resource on the basis of which decisions are made by both internal and external users about the enterprise. It is specified that the formation of financial statements is manifested in the sequential action of a set of stages of data formation, control, verification of data, confirmation of data by the auditor and submission. Approaches to the classification and information requests of users of financial statements and audit results are described. The author's view on the classification of users of financial statements by NS is investigated. Shalimova. The classification of the economic entity's stakeholders in the context of the quality of accounting financial information is considered. It is concluded that the audit of financial statements significantly expands the range of activities of audit firms and, accordingly, the provision of related services not so much in confirming the quality of reporting, but in ensuring its formation. The dynamics of quantitative and qualitative indicators of the development of the audit services market in Ukraine for the period from 2011 to 2017 is studied and trends in the development of audit services are established. A model of quality of financial reporting as an object of accounting has been developed. The following components of the model of quality of financial reporting as an object of audit: economic activity, accounting as a process of information modeling of economic activity of the enterprise, financial reporting, information resource, interaction of properties of objects of accounting and qualitative properties of information, independent audit. It is proved that the peculiarity of audit as a communication process involves the study of various factors (communication environment, information transfer process), but primarily users who determine the possibility of improving the quality of audit to ensure compliance of audit information with real needs and adequacy of its perception. It is substantiated that the main motive of users is a certain interest, which is more related to the use of resources, or the impact of the mechanism of use on a particular environment.

Key words: audit quality, financial reporting, accounting, audit procedures.

УДК 657.6

Грицишен Д.О.

д.е.н., професор,
професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування
Державний університет
«Житомирська політехніка»

Прокопенко Ж.В.

к.е.н.,
доцент кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування
Державний університет
«Житомирська політехніка»

Кочин Т.М.

аспірант кафедри обліку і аудиту
Державний університет
«Житомирська політехніка»

Опанасюк А.А.

здобувач кафедри інформаційних систем в управлінні та обліку
Державний університет
«Житомирська політехніка»

Постановка проблеми у загальному вигляді. Економічна система світу є досить складною, що представляє собою переплетення різноманітних суспільних зв'язків, що націлені на збільшення доданої вартості та максимізацію прибутків як великих корпорацій так і домогосподарств. Сьогодні на міжнародному рівні сформовано комплекс економічних інституцій, які наділені різноманітними функці-

ями, направлені на регулювання економічних процесів в світі. Не меншу їх кількість має окремо взята держава. Проте, якими б функціями не були наділені державні та міжнародні економічні регуляторні інституції все зводиться до одного – збереження динамічного розвитку економічних процесів та уникнення кризових явищ. Якби не пафосно звучали наступні слова, але від цього ще не захисти-

лася жодна країна та й світ в цілому: фінансові ринки, зокрема ринки цінних паперів визначають існування економічної системи світу, але найважливішим індикатором залишається інформація, що міститься у фінансових звітах.

Саме тому сьогодні, як і раніше важливого значення набуває якість інформації, що міститься у фінансовій звітності. А ще більшого значення набуває довіра до якісних характеристик фінансової звітності, що підтверджується незалежним аудитом. Актуальність дослідження аудиту якості фінансової звітності є не лише питанням сьогодення, вона визначена історично та, напевне, буде існувати завжди.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку аудиту загалом та аудиту якості фінансової звітності піднімалися в працях вітчизняних вчених, зокрема:

- в частині розвитку аудиту: Антонюк О.Р., Бондаря В.П., Давидова Г.І., Дорош Н.І., Зубілевич С.Я., Корінька М.Д., Мниха Є.В., Проскуріної Н.М., Петрик О.А., Редька О.Ю., Редченка К.І., Рудницького В.І., Рядської В.В., Усача Б.Ф., Шалімової Н.С., Шерстюка О.Л., Дмитренко І.М., Дрозд І.К., Каменської Т.О., Назарової К.О., Сметанка О.В.

- в частині розвитку фінансової звітності: М.І. Бондаря, С.Ф. Голова, Д.О. Грицишена, Б.В. Гриніва, В.В. Євдокимова, В.М. Жука, Ю.О. Івахів, Л.М. Кіндрацької, С.А. Кузнецової, Ю.А. Кузьмінського, В.А. Кулик, Т.Є. Кучеренко, Я.Д. Крупки, С.О. Левицької, С.Ф. Легенчука, Л.Г. Ловінської, Ю.Ю. Мороз, В.Б. Моссаковського, О.І. Малишкіна, В.М. Пархоменка, В.К. Орлової, В.М. Пархоменка, О.М. Петрука, М.С. Пушкаря, С.В. Свірко, П.Я. Хомина, Л.В. Чижевської, М.Г. Чумаченка, Я.В. Шевері, В.О. Шевчука, М.М. Шигун, А.Ю. Щирської, І.Й. Яремка та ін.

Серед зарубіжних вчених питання аудиту були досліджені: Блутфілд Д., Шекман Дж., Кармона П., Бігус Дж., Зіммерман Р.-К., І.В. Аверчевим, Н.Г. Айрапетовою, Я.Алвером, Н.А.Бреславцевою, В.Г.Гетьманом, Т.Д. Варфілдом, Дж.Дж. Вейгандтом, С.Дж. Греєм, Т.Ю. Дружиловською, Д.Е. Кізо, В.В. Ковальовим, М.І. Кутером, М.Р. Метьюсом, К. Ноубсом, В.Ф. Палієм, Д.О. Панковим, Н.В. Парушиною, М.Х.Б. Перерою, Р. Паркером, М.Л. Пятовим, О.В. Рожновою, Я.В. Соколовим, Е.С. Хендріксоном, Т.В. Федорович, О.М.Хоріним, Л.Ф.Шиловою, Л.З.Шнейдманом та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Вітчизняні та зарубіжні вчені внесли вагомий внесок у розвиток та становлення аудиту, але динамічний розви-

ток економічної науки ставить нові завдання перед його методологією та організацією в контексті формування якісного інформаційного ресурсу, що потребує подальшого дослідження.

Мета статті. Метою статті є дослідження якості фінансової звітності як об'єкту аудиту в частині ідентифікації протиправних дій.

Виклад основного матеріалу. Роль та значення незалежного аудиту, як інструменту підтвердження якості фінансової інформації особливо зростає в умовах інформаційної економіки. Інформація є ресурсом, який є вкрай важливим для забезпечення стабільного розвитку як окремого підприємства, так і ринків капіталу, в результаті коливання яких під загрозою можуть опинитися цілі галузі, економічні системи держав, регіонів та світу. На початку століття скандали корпоративні, обумовлені фальсифікацією фінансової звітності та неякісними аудиторськими перевітками спричинили зниження суспільної довіри до ринків цінних паперів та кризи в енергетичній галузі США. Це в свою чергу призвело до жаклих соціальних наслідків.

В підтвердження зазначеного процитуємо вітчизняного вченого К.І. Редченка: «Однією з передумов ефективного функціонування ринків капіталу є впевненість в якості, повноті та достовірності фінансової інформації, що оприлюднюється компаніями. Інвестори та інші учасники ринку капіталу повинні бути захищені від можливих фальсифікацій і маніпулювання показниками звітності, оскільки це становить загрозу не тільки окремо взятим економічним суб'єктам, але й системі фондового ринку загалом» [1, с. 532]. Так, незахищеність інвесторів, може призвести як до економічних наслідків для держави так і соціальних наслідків для суспільства. Зазначена ситуація висуває нові вимоги до інформаційних ресурсів, а отже і суб'єктів, які підтверджують якість інформаційного ресурсу, тобто аудиторських компаній.

Фінансова звітність є основним джерелом формування інформаційного ресурсу на основі якого приймаються рішення як внутрішніми, так і зовнішніми користувачами щодо підприємства. В свою чергу незалежний аудит є системою, що має підтвердити якість такого інформаційного ресурсу як для внутрішнього так і зовнішнього користувача. Вітчизняна дослідниця Г.П. Машталяр з даного приводу зазначає, що «Фінансова звітність має суттєвий вплив на фінансово-господарську діяльність підприємства, що проявляється опосередковано, через відповідні дії її основних користувачів. Вона служить одним із прийомів

впливу держави на економічні процеси в цілому через регламентування обсягу інформації, що обов'язково повинна розкриватися у фінансовій звітності та граничного терміну оприлюднення фінансової звітності користувачам. Формування фінансової звітності проявляється в послідовній дії сукупності етапів формування даних, контролю, перевірки даних, підтвердження даних аудитором та подання, що становить його внутрішню сторону стосовно підприємства. Зовнішня його сторона проявляється в опрацюванні даних фінансової звітності користувачами та прийманні ними відповідних рішень. На сучасному етапі розвитку економіки та складності нормативно-правової бази зростає ризик прийняття помилкових рішень на підставі фінансової звітності різними її користувачами. Аудит фінансової звітності виконує надзвичайно важливу функцію щодо підтвердження достовірності та неупередженості поданої користувачам інформації, що допомагає їм у прийнятті правильних рішень. Ефективність аудиторської перевірки фінансової звітності в багатьох аспектах залежить від організації аудиту» [2, с. 159].

Погоджуємося із твердженням автора адже, для підтвердження якості це не стільки оцінка власне фінансової звітності, скільки вивчення усього процесу її формування. Тобто є потреба у вивченні системи бухгалтерського обліку з позиції її можливості відображення та інформаційного моделювання усіх властивостей господарської діяльності в цілому та окремих об'єктів зокрема. Адже, в спираючись на інформацію, що міститься у фінансовій звітності користувачі як зовнішні так і внутрішні мають розуміти особливості господарської діяльності.

На значенні фінансової звітності та її аудиту наголошує також Михалків А.А.: «у сучасних умовах особливе значення при прийнятті ефективних управлінських рішень відіграє фінансова звітність, саме вона є основним джерелом інформації про фінансовий стан суб'єкта господарювання. Постійні зміни податкового та бухгалтерського законодавства призводять до помилок, що, своєю чергою, сприяє підвищенню ролі аудиту фінансової звітності як гаранта достовірності показників фінансової звітності» [3, с. 105].

Авторка наголошує на аудиті лише як на інструменті забезпечення достовірності фінансової звітності. Власне інформація, яка представлена у фінансовій звітності може бути достовірною, але не в повній мірі якісною, тобто не враховувати усього спектру діяльності підприємства, що в результаті може призвести до неадекватних рішень як з боку потен-

ційних інвесторів, так і з боку власне системи менеджменту. Крім того, варто наголосити на важливості таких рішень з позиції не лише їх економічних наслідків, але й соціальних, а в окремих галузях національної економіки (важка промисловість, сільське господарство, переробна промисловість, хімічна промисловість та інші) навіть екологічних наслідків.

Вважаємо, що аудит якості фінансової звітності направлений на уникнення інформаційної асиметрії на ринку та усунення конфлікту між учасниками соціально-економічних відносин, які є користувачами як фінансової звітності так власне і результатами аудиту. Кількість користувачів та змістовні характеристики їх інформаційних запитів постійно змінюються, що залежить від економічних реалій певного періоду суспільних відносин. Сучасний стан науки про бухгалтерський облік, аналіз та аудит характеризується різноманітними підходами до ідентифікації інформаційних запитів користувачів.

В науковій літературі існує різноманітна кількість підходів до класифікації та інформаційних запитів користувачів фінансової звітності та результатів аудиту. Так, зокрема Голячук Н.В. та Рихлюк В.С. вважають, що «На різних етапах розвитку економіки змінюються підходи до формування облікової інформації, вимоги щодо складу інформації і форматів її подання. Зацікавленими користувачами інформації вважаються особи, які мають потреби в інформації про підприємство і володіють достатніми знаннями і навиками для того, щоб зрозуміти, оцінити і використовувати цю інформацію, а також мають бажання вивчати цю інформацію. Зацікавленими користувачами можуть бути реальні та потенційні інвестори, працівники, позикодавці, постачальники та підрядники, покупці і замовники, органи влади та громадськість в цілому» [4].

Яцко М.В. [5] класифікував користувачів за фінансовим інтересом. За даною ознакою дослідник виділяє наступні види користувачів:

- внутрішні користувачі з фінансовим інтересом;
- зовнішні користувачі з прямим фінансовим інтересом;
- зовнішні користувачі з непрямим фінансовим інтересом;
- зовнішні користувачі без фінансового інтересу.

Вказаний вченим склад користувачів є не повним, адже фінансово-економічні наслідки мають не лише фінансові інтереси але й соціальні та екологічні. Зокрема, коли мова йде про вплив підприємства на навколишнє середовище, що може вплинути як певні види

витрат так і місце підприємства на ринку цінних паперів. Так, Вибух нафтової платформи «Deerwater Horizon» мав колосальні екологічні наслідки, що визначили соціальні наслідки (безробітними залишилися: 150000 рибалок і працівників ресторанів; 13000 працівників, задіяних в глибоководному бурінні), збитки туристичної галузі склали - 23 мільярди доларів США, а власники ліцензій мали сплатити 7 800 000 000 доларів США постраждалим.

Бондар В.П. [6, с. 23]. пропонує класифікувати користувачів за наступними суспільними групами:

- інвестори, постачальники, кредитори: платоспроможність підприємства;
- акціонери, власники: реальні фінансові результати, можливість отримання дивідендів;
- державні, контролюючі органи: сплата податків, платежів (надходження до бюджету);
- працівники підприємства: перспектива отримання заробітної плати.

Вчений визначив користувачів бухгалтерського обліку в контексті інституційних агентів, що мають те чи інше відношення до їх діяльності та можуть приймати рішення, що визначають межі подальшого функціонування підприємства. Варто зазначити, що визначний вченим інформаційний запит на сьогоднішній день не відповідає суспільним реаліям. Зокрема, інвестори, постачальники та кредитори, як джерела фінансових ресурсів господарської діяльності підприємства сьогодні зацікавленні не лише в платоспроможності підприємства, але безперервності його діяльності, яка визначається як економічними так і екологічними та соціальними факторами. Тобто, фінансова звітність виступає не лише інформаційним джерелом фінансового аналізу, але й представляє усі аспекти господарської діяльності підприємства як за звітні періоди так і в наступні звітні періоди. Врахування усіх властивостей господарської діяльності у звітній інформації дозволить зменшити інформаційну асиметрію на ринках.

Шалімова Н.С. пропонує багаторівневу класифікацію користувачів аудиторської та бухгалтерської інформації. В таблиці 1 представлено класифікацію, що розроблена вчено. Н.С. Шалімовою з авторськими примітками, щодо якості інформаційного ресурсу.

Класифікація розроблена Н.С. Шалімовою з авторськими примітками визначає напрями розвитку аудиту в частинні оцінки якості фінансової звітності. Це в свою чергу визначає, що фінансова звітність має врахувати властивості господарської діяльності, що в кінцевому випадку визначають напрями формування управлінських рішень усіма користувачами.

Зауважимо, що одного користувача не можливо класифікувати лише за певною ознакою. Так, акціонери чи потенційні інвестори можуть відповідати різним класифікаційним ознакам. В свою чергу управлінський персонал підприємства можна класифікувати за усіма представленими ознаками.

Досить розширена класифікація користувачів бухгалтерського обліку з позиції якості фінансової звітності міститься в праці [8] та представлена в табл. 2. Варто зазначити, що запропонована авторами класифікація зацікавлених сторін враховує безпосередньо якісний підхід до формування інформації в бухгалтерському обліку та її підтвердження аудитом.

Зазначимо, що аудит фінансової звітності значно розширює спектр діяльності аудиторських фірм й, відповідно, надання супутніх послуг не стільки в підтвердженні якості звітності, скільки в забезпеченні її формування. Вітчизняна дослідниця Антонюк О.Р. досліджуючи сучасний стан аудиторських послуг зазначає наступні особливості: «умови суцільної інформаційної глобалізації підвищують вимоги до інформаційних ресурсів підприємств, що призводить до активної позиції підприємств у співпраці з аудиторськими фірмами, а, отже, змінюють попит та значення на аудиторські послуги. На підставі дослідження динаміки кількісних та якісних показників розвитку ринку аудиторських послуг в Україні за період з 2011 по 2017 роки було встановлено тенденції розвитку аудиторських послуг, а саме:

1) розширення спектру професійних послуг аудиторів, підвищення ролі облікової інформації у забезпеченні результативності менеджменту викликають підсилення уваги до якості цієї інформації та появу нових видів аудиторських послуг;

2) частка супутніх послуг аудиту за період з 2011 по 2017 роки. перебувала в інтервалі від 8,9 % до 12,5 % з тенденцією до коливань за роками;

3) частка інших аудиторських послуг за період з 2011 по 2017 роки перебувала в інтервалі від 37,3% до 50,6% зі сталою тенденцією до збільшення таких послуг у 2011-2016 роках;

4) аналіз змістового наповнення складу інших аудиторських послуг чітко визначив перевагу у наданні консультаційних послуг, що в середньому в останні роки становить 55%, а також послуг з ведення обліку;

5) завдання з надання впевненості за останні роки мають тенденцію до зменшення (за винятком незначного збільшення у 2017 році) та в середньому за період аналізу становлять 47,9 %;

**Авторський погляд на класифікацію користувачів результатів аудиту
за Н.С. Шалімовою [7, с. 27]**

Ознака класифікації користувачів	Види користувачів
I. Класифікаційні групи користувачів результатами аудиторської роботи, виділені в залежності від змісту та характеру їх інформаційних потреб	
1.1. Зв'язок аудиторського звіту з іншими джерелами інформації	користувачі, яким для задоволення своїх інформаційних потреб, потрібен лише аудиторський звіт користувачі, які для задоволення своїх інформаційних потреб, використовують аудиторський звіт в сукупності з іншими джерелами інформації
<i>Авторська примітка¹: зазначена ознака визначає рівень задоволеності інформаційним ресурсом про господарську діяльність підприємства, який формується на основі фінансової звітності та результатів аудиту</i>	
1.2. Інформаційні потреби користувачів аудиторського звіту у взаємозв'язку з їх інформаційними потребами як користувачів фінансової звітності	користувачі, яким необхідно підвищити ступінь довіри до фінансових звітів при здійсненні оцінок стосовно: використання інвестицій у відповідності з визначеними цілями, необхідного рівня прибутковості інвестицій (нинішні та потенційні інвестори) здатності підприємства виплатити дивіденди певного розміру (нинішні та потенційні акціонери) ефективності управління та належного виконання обов'язків управлінського персоналу у відповідності з визначеними цілями та задачами (нинішні та потенційні акціонери та власники) здатності забезпечити належний рівень оплати праці, соціальних пільг та гарантій (нинішні та потенційні персонал) забезпечення своєчасності та повноти погашення основної суми кредиту та відсотків (нинішні та потенційні кредитори) забезпечення своєчасності оплати поставленої продукції за договірними цінами (нинішні та потенційні постачальники) стабільності роботи підприємства, можливості отримання продукції (товарів), робіт та послуг належної якості на умовах, визначених договорами (нинішні та потенційні покупці, клієнти) та ін.
<i>Авторська примітка: класифікаційна ознака групує користувачів за змістом та характерними рисами інформаційного запиту, що визначає сукупність властивостей господарської діяльності</i>	
1.3. Інформаційні потреби стосовно процесу та результатів аудиту	користувачі, яким достатньо інформації про результат аудиту користувачі, яким необхідна інформація про результат та процес аудиту
<i>Авторська примітка: класифікаційна ознака, яка групує користувачів за рівнем довіри не лише результатів аудиту, але й методології, що є важливим при конкуренції на ринку фінансових послуг та формування вартості аудиту</i>	
II. Класифікаційні групи користувачів, виділені в залежності від можливості задоволення їх інформаційних потреб, враховуючи вимоги діючих стандартів аудиту	
2.1. Відповідність змісту інформаційної потреби цілі аудиту, як виду завдань з надання впевненості	користувачі, інформаційні потреби яких можуть бути задоволені в результаті виконання аудиту як виду завдань з надання впевненості користувачі, інформаційні потреби яких не можуть бути задоволені в результаті виконання аудиту як виду завдань з надання впевненості
<i>Авторська примітка: така ознака визначає напрями розвитку супутніх аудиторських послуг з позиції забезпечення якісного інформаційного ресурсу</i>	
2.2. Відповідність змісту інформаційної потреби основній цілі аудиту	користувачі, яким достатньо інформації, яка відповідає основній цілі аудиту («основна інформаційна потреба») користувачі, які потребують додаткової інформації, яка виходить за межі основної цілі аудиту («специфічні інформаційні потреби»)
<i>Авторська примітка: додаткова інформація в більшій мірі стосується властивостей господарської діяльності, які можуть призвести до додаткових ризиків та загроз користувача</i>	
2.3. Відповідність змісту специфічних інформаційних потреб основним етапам (стадіям) та процедурам аудиту	користувачі, які потребують додаткової інформації, яка виходить за межі основної цілі аудиту, але має відношення до процесу аудиту користувачі, які потребують додаткової інформації, яка виходить за межі основної цілі аудиту і вимагає проведення розширених та додаткових процедур, не передбачених міжнародними стандартами
<i>Авторська примітка: зазначена ознака знову ж таки визначає напрями розширення не лише аудиту алей супутніх аудиторських послуг, такими напрями можуть бути застосування додаткових аналітичних процедур</i>	
III. Класифікаційні групи користувачів результатами аудиторської роботи, виділені в залежності від порядку їх інформування	
3.1. Обсяг використаної інформації та час її отримання	користувачі, які мають можливість скористатися лише аудиторським звітом після закінчення аудиту користувачі, які мають повноваження отримувати від аудитора і іншу додаткову інформацію безпосередньо в процесі проведення аудиту
<i>Авторська примітка: даний поділ користувачів, визначає їх відношення до господарської діяльності підприємства, зокрема менеджмент та акціонери можуть вимагати додаткову інформацію. В свою чергу потенційні інвестори не мають таких повноважень</i>	
3.2. Спосіб задоволення інформаційної потреби	користувачі, яким потрібна інформація у вигляді думки аудитора про відповідність предмета завдання визначеним критеріям користувачі, яким потрібна інформація у вигляді застереження або наголосу з боку аудитора, якою він привертає увагу користувачів до суттєвої інформації, яка може бути в складі фінансової звітності або ні, для того, щоб користувачі краще зрозуміли сам фінансовий звіт користувачі, яким потрібна інформація у вигляді опису додаткової інформації, яка виходить за межі вимог, що висуваються до фінансової звітності та включені до кола обов'язків управлінського персоналу
<i>Авторська примітка: зазначена ознака визначає, що аудит будучи складовою інформаційного ресурсу про господарську діяльність підприємства має оцінити не лише достовірність, але й надати впевненість через оцінку якості фінансової звітності підприємства</i>	

Класифікація зацікавлених сторін економічного суб'єкта в контексті якості бухгалтерської фінансової інформації [8]

№	1 рівень - ознаки	групи	2 рівень - ознаки	групи
I	<i>по відношенню до середовища функціонування економічного суб'єкта</i>	зовнішні	<i>по приналежності до економічного суб'єкту</i>	непряма
		внутрішні		пряма
II	<i>по цільовій функції</i>	економічні агенти	<i>по характеру зацікавленості</i>	фінансова
		неекономічні агенти		нефінансова
III	<i>по доступу до бухгалтерської фінансової інформації</i>	користувачі з обмеженим доступом	<i>по доступу до інформації про реальний стан справ економічного суб'єкта</i>	аутсайдери
		користувачі з необмеженим доступом		інсайдери
IV	<i>по характеру впливу на якість бухгалтерської фінансової інформації</i>	суб'єкти, що визначають якість бухгалтерської фінансової інформації	<i>по способу впливу на якість бухгалтерської фінансової інформації</i>	суб'єкти, що мають вплив на якість в силу отримання інформаційних потреб та очікувань
		суб'єкти, що створюють якість бухгалтерської фінансової інформації		суб'єкти, що мають вплив на якість шляхом встановлення обов'язкових вимог
				суб'єкти, що мають вплив на якість шляхом докладання зусиль по дотриманню обов'язкових вимог до якості та інформаційних потреб і очікувань належних користувачів

Джерело: [8]

6) провідні аудиторські фірми останнім часом все більше пропонують нові та перспективні види послуг (комплаєнс, форензик, акруарні послуги, IPO діагностика, інші), які спрямовані на детальне та поглиблене виявлення проблем суб'єктів господарювання та ефектне їх вирішення» [9, с. 7-8].

Усе зазначеного певною мірою сприяють підвищенню значущості аудиторських перевірок якості фінансової звітності. В цілому якість фінансової звітності як об'єкту аудиту, можливо представити в наступній моделі (рис. 1).

Зазначене вказує, що об'єктом аудиту є не лише суто власне звітність досліджуваного підприємства, але й її якість. «Основна мета користувачів фінансової звітності – це мати достовірну інформацію про стан справ на підприємстві та на цій основі прийняти правильне, економічно доцільне рішення по відношенню до підприємства. Діапазон цих рішень неодмінно вплине на діяльність будь-якого суб'єкта господарювання, що уособлює залежність між процесом формування та подання даних фінансової звітності та рішенням користувачів» [10].

Тобто, підтвердження якості є завданням аудиту і одночасно об'єктом аудиту. Шалімова Н.С., досліджуючи користувачів результатів аудиту наголошує на тому, що «Взаємодія зі зацікавленими сторонами або «стейкхолдерами» (stakeholder) є однією з основних складових впровадження практик соціальної відповідальності, і в повній мірі має застосовуватися до аудиту як важливого інституту в системі соціально-економічних відносин України. Співпраці з зацікавленими сторонами приділяється величезна увага, зокрема найбільший вплив мають стандарти серії AA1000 (The AA1000 Series), які розроблені Інститутом з соціальної та етичної відповідальності (Institute of Social and Ethical Accountability — ISEA) і складаються з трьох груп стандартів: AA1000APS (2008) AccountAbility Principles (Принципи відповідальності); AA1000AS (2008) Assurance Standard (Стандарт з надання впевненості); AA1000SES (2005) Stakeholder Engagement Standard (Стандарт із взаємодії із зацікавленими користувачами)» [7, с. 25]

«Проблема якості фінансової звітності та її

підтвердження є ключовим фактором довіри користувачів інформації до керівництва підприємств та аудиторів. Кожен користувач має намір отримати достовірну інформацію про фінансову звітність, її господарську діяльність, функціонування систем бухгалтерського обліку та внутрішнього контролю підприємства» [11, с. 23].

«Роль фінансово-економічної інформації, як системи фінансових показників, визначається впливом на обґрунтування і прийняття рішень користувачів. Саме бухгалтерська фінансова звітність, відображаючи всі суттєві зміни в структурі господарських засобів і їх джерел, а також результати фінансово-господарської діяльності, надає в скомпанованому вигляді значний обсяг інформації, необхідної зовнішнім і внутрішнім користувачам. Зміна мети складання та адресності подання, розширення кола суб'єктів, що приймають господарські рішення, спираючись при цьому на звітну інформацію, дозволило визначити бухгалтерську фінансову звітність, як ланку зв'язку між підприємством і зовнішнім середовищем, що покликана адекватно розкривати ті процеси, що відбуваються на підприємстві, з одного боку, та задовольняти інформаційні потреби користувачів, з іншого. При цьому

акцент ставиться на якість звітної інформації, що забезпечується за рахунок дотримання методологічних основ її формування і визначає напрямки її удосконалення» [12, с. 15].

Аудитор застосовує сукупність процедур для підтвердження якості фінансової звітності. Це обумовлено тим, що основною метою аудиту є надання впевненості користувачам у своїх рішеннях, що базуються на основі отриманої інформації. «Аудит як важливий інститут та елемент соціально-економічних відносин був запроваджений та функціонує заради головної мети: зменшення ступеня невизначеності у користувачів фінансової інформації. В процесі виконання завдань з аудиту як професійних послуг відбувається передача різноманітної інформації, а головним результатом є аудиторський звіт. Особливість аудиту як комунікаційного процесу передбачає дослідження різноманітних факторів (середовище комунікації, процес передачі інформації), але, в першу чергу, користувачів, які визначають можливість підвищення якості аудиту в напрямі забезпечення відповідності аудиторської інформації реальним потребам та адекватності її сприйняття» [7, с. 25]. Аудиторська інформація про якість фінансової звітності дозволить уникнути інформаційних ризиків

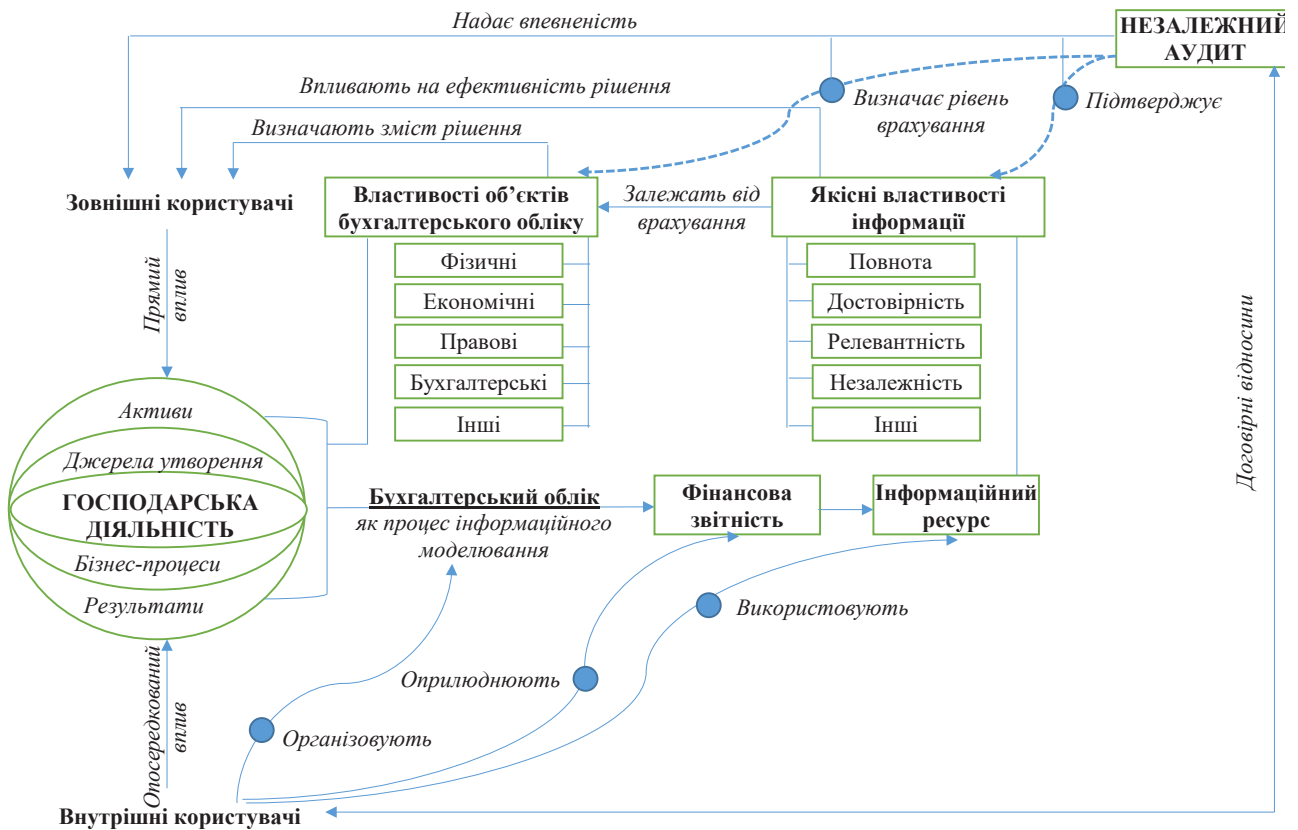


Рис. 1. Модель якості фінансової звітності як об'єкт бухгалтерського обліку

та слугувати основою для забезпечення певного рівня безпеки як зовнішніх користувачів, основними з яких є інвестори так і внутрішніх користувачів, що представлені менеджментом підприємства.

В цілому представлена нами модель якості фінансової звітності як об'єкту аудиту має наступні складові:

1) господарська діяльність, що є об'єктом прийняття рішення внутрішніми та зовнішніми користувачами;

2) бухгалтерський облік як процес інформаційного моделювання господарської діяльності підприємства;

3) фінансова звітність як результат бухгалтерського обліку;

4) інформаційний ресурс, що формується на основі фінансової звітності за різні звітні періоди та інші довідкові інформаційні дані (дані економічного аналізу фінансової звітності);

5) взаємодія властивостей об'єктів бухгалтерського обліку та якісних властивостей інформації, що генерувалася системою бухгалтерського обліку;

6) незалежний аудит як інструмент підтвердження якісних властивостей інформації у фінансовій звітності.

Кожен із зазначених аспектів характеризує якість фінансової звітності як об'єкт аудиту. Адже для оцінки якості фінансової звітності є важливим не лише оцінка інформації, що міститься в звітності, а її відповідність властивостям об'єкту управління, тобто господарській діяльності підприємства. Для підтвердження якості фінансової звітності трансформується власне як система аудиту так і його методологічний інструментарій. Це зумовлює потребу в удосконаленні організаційних та методологічних положень. Це важливо для того, що задовольнити інформаційні потреби користувачів як аудиту так і фінансової звітності, що виступає інформаційною моделлю господарської діяльності. Адже, вагоме значення в сучасному суспільстві є збалансоване забезпечення економічних інтересів різних учасників суспільних відносин. Економічні інтереси значно трансформувалися в умовах інформаційного суспільства. Інформація сьогодні впливає на функціонування як окремого суб'єкта господарювання так і на зміну структури національних економік, зокрема формування нових галузей національної економіки та трансформація взаємовідносин між учасниками ринку.

Фінансова звітність як набір інформаційних даних є не настільки корисною як форма інформаційного представлення властивостей господарської діяльності. Адже, як стверджує

Зуга К.І. «Характеристика складу та інтересів груп користувачів бухгалтерської звітності показує, що інтереси споживачів облікової інформації різноманітні, відмінні один від одного, а нерідко і протилежні. Ці інтереси визначають інформаційні потреби користувачів облікових даних. Сучасна методологія бухгалтерського обліку не пропонує способів задоволення інформаційних потреб одночасно всіх груп користувачів звітності в рівній мірі шляхом побудови єдиного комплексу фінансових моделей фірми. Одним з базових протиріч тут виступає конфлікт завдань представлення даних про платоспроможність і рентабельності господарюючих суб'єктів, що характеризуються теоріями статичного і динамічного балансу» [13, с. 14].

Господарська діяльність окремо взятого підприємства є перетином інтересів різноманітних учасників суспільних відносин. Такими учасниками є як внутрішні так зовнішні користувачі фінансової звітності та результатів аудиту, які зацікавлені в інформації про господарську діяльність підприємства. В окремих випадках їхні інформаційні інтереси навіть є діаметрально протилежними, що в окремих випадках можуть призвести до конфлікту інтересів.

Конфлікт інтересів в більшій мірі пов'язаний із тим, що усі зацікавлені користувачі, здійснюють свою діяльність для отримання відповідних економічних чи соціальних благ. Ітигілова О.Ю. з даного приводу зазначає наступне: «Економічні агенти, в рамках реалізації своєї цільової функції, що здійснюють транзакції в рамках обміну економічних благ, при прийнятті рішень про їх розподіл та використання в значній мірі ґрунтуються на публічних даних бухгалтерської фінансової звітності. В більшості випадків економічні агенти мають різного роду обмеження щодо оцінки відповідності інформації, що розкривається в бухгалтерській фінансовій звітності, реальному стану ресурсів та обставин суб'єкту заінтересованості» [14, с. 21].

Подібна позиція характерна і для вітчизняних дослідників, зокрема М.В. Яцко: «Сучасне конкурентне середовище характеризується жорсткою боротьбою за економічними ресурсами та вигодами. Ці вигоди, можливо отримати завдяки ефективному використанню достовірної облікової інформації, яка міститься у фінансовій звітності контрагентів суб'єкта господарювання. В умовах економічної боротьби за ресурси та ринки посилюється необхідність у повній та достовірній інформації учасниками економічного процесу з метою зменшення ризиків притаманних

ринковим відносинам та досягнення відносного рівня впевненості у виборі альтернативних рішень. Фінансовій звітності в цих умовах належить вирішальна роль, адже лише вона є тим загальнодоступним джерелом, що містить інформацію про діяльність підприємства» [10]. Фактично дослідник вказує, на визначну роль фінансової звітності у подоланні конфлікту між різними учасниками соціально-економічних відносин в суспільстві.

Відповідно до зазначеного господарська діяльність є об'єктом бухгалтерського обліку, а через фінансову звітність навіть об'єктом аудиту. Окремі аудиторські процедури, зокрема аналітичні процедури в аудитах, вивчають не лише фінансову звітність але й господарську діяльність через інші джерела інформації. Бухгалтерський облік та аудит виступають джерелами генерування якісного інформаційного ресурсу про господарську діяльність, що покликаний забезпечити механізм уникнення конфлікту інтересів між різними учасниками господарських відносин. При чому природа зазначених інтересів може бути різною та визначається середовищем розвитку суспільства, зокрема екологічним, соціальним та економічним.

Особливість господарської діяльності є те, що вона в собі поєднує сукупність процесів, які визначають взаємодію різних середовищ, зокрема природного, соціального та економічного. Серед вітчизняних вчених вперше питання вивчення господарської діяльності на перетині різних середовищ функціонування суспільства підняв Д.О. Грицишен. Зокрема автор обґрунтував теоретичні положення розвитку бухгалтерський облік господарської діяльності підприємства як соціально-еколого-економічної системи. Так, автор розглядаючи господарську діяльність підприємства як систему вказує наступне: «Функціонування системи в якості єдиного цілого забезпечується зв'язками між її елементами. Зв'язки поєднують елементи і впливають на поведінку системи в цілому та на її безпеку. В екологічних системах зв'язки виникають природним шляхом, в економічних і соціальних - в плановому порядку або складаються під впливом ринкового механізму. Для підприємств як соціально-еколого-економічної системи є характерним співіснування природних і організованих зв'язків між елементами, підсистемами. Залежно від ефективності таких зв'язків і досягнення цілей кожної складової можна говорити про безпеку діяльності підприємства» [15, с. 149]. Зазначене автор зобразив в наступній моделі (рис. 2).

Характеризуючи результати Д.О. Грицишена, можна зробити висновок, що основним мотивом користувачів є певний інтерес, який в більшій мірі пов'язаний із використанням ресурсів, або впливом механізму використання на певне середовище. Погоджуючись з автором наголосимо, що зазначена модель може слугувати ідентифікації змістовних складових інформаційних запитів користувачів щодо властивостей господарської діяльності підприємства. Врахування зазначених властивостей у фінансовій звітності та аудиторському висновку є основою формування якісного інформаційного ресурсу.

Саме тому подолання конфлікту інтересів між різними учасниками суспільних відносин, які виступають зацікавленими сторонами в господарській діяльності підприємства можливе лише при врахуванні в інформаційному ресурсі про господарську діяльність природи усіх взаємозв'язків. Бухгалтерський облік має генерувати зазначену інформацію, яка в подальшому після аудиту фінансової звітності дозволяє сформувати якісний інформаційний ресурс. Це обумовлює трансформацію методологічних положень як бухгалтерського обліку так і аудиту.

Методологія бухгалтерського обліку передбачає, що бухгалтерський облік має сформувати інформацію про стан господарської діяльності. Проте, елементи методу бухгалтерського обліку, за умови їх змістовного розширення та удосконалення механізму застосування дозволяють сформувати інформаційну модель господарської діяльності підприємства, яка враховує усі її властивості, що пов'язанні як із застосуванням економічних ресурсів так і з впливом на економічне, соціальне та природне середовище.

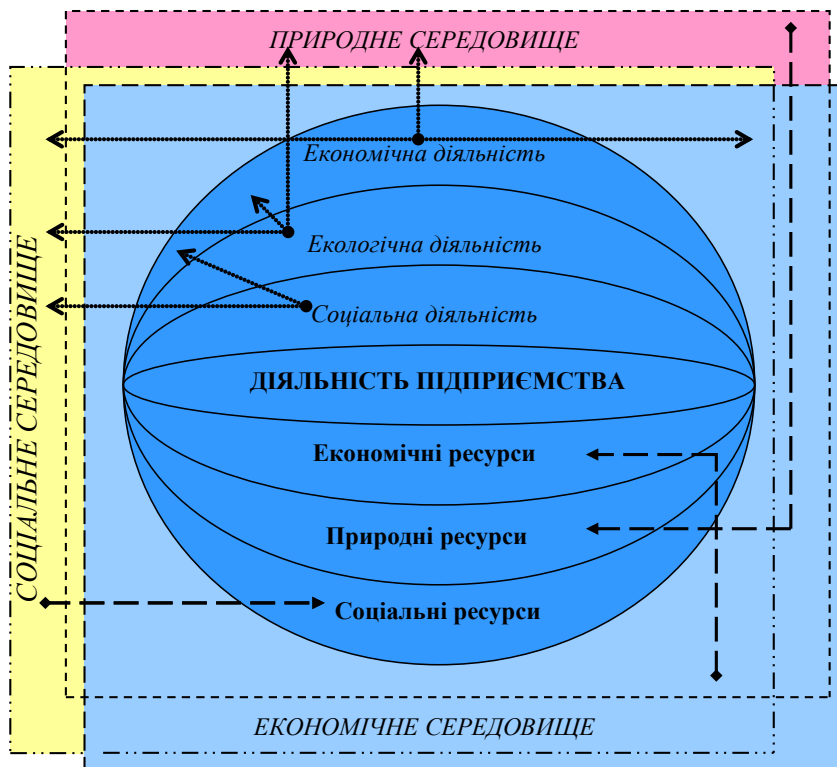
В дисертації А.Ю. Щирської обґрунтовано, що якість облікової інформації залежить від врахування властивостей об'єктів, зокрема, на основі дослідження авторка робить наступний висновок: «Якість інформаційного ресурсу, що генерується системою бухгалтерського обліку, залежить від врахування властивостей об'єкту. Обґрунтовано сукупність властивостей об'єкту бухгалтерського обліку, які мають бути враховані при обліковому відображенні для інформаційного моделювання господарської діяльності як основи генерування якісних інформаційних ресурсів. Такими властивостями є: фізичні, інформаційно-технологічні, економічні, правові та бухгалтерські. За кожною групою властивостей визначено їх зміст та вплив на конкретний вид об'єктів бухгалтерського обліку. Умотивовано взаємозв'язок усіх властивостей бухгалтерського обліку або їх взаємний вплив» [16, с. 190].

Погоджуємося із вченої, щодо властивостей об'єктів бухгалтерського обліку, проте вважаємо, що із розвитком інноваційних технологій та розширення спектру економічної діяльності, вважаємо, що зазначенні властивості повинні бути розширенні як за змістом так і за структурою. Бухгалтерський облік дозволяє змоделювати зазначенні властивості та представити їх у звітності. «Трансформація елементів методу бухгалтерського обліку дозволяє розширити напрями використання облікової інформації, а отже, й підвищити його значення та вагомість в системі управління. На нашу думку, можна говорити про те, що змінюється статус бухгалтерського обліку, адже змінюється спектр використання облікової інформації, і, відповідно, мета та сукупність його завдань, які виконуються як на рівні окремого підприємства, так і на міжгосподарському рівні та рівні держави» [17]. Зауважимо, що розширення напрямів використання елементів методу, дозволить не лише підвищити значення бухгалтерського обліку в системі управління, але визначити його роль в подолання інформаційної асиметрії на різних видах ринків.

В науковій літературі, щодо скалу елементів методу бухгалтерського обліку суперечностей немає. Вітчизняними вченими досить вдало здійснено їх групування, що може бути представлено у вигляді інформаційного моделювання. Зокрема, дослідуючи праці вчених Д.О. Грицишена, В.В. Євдокимова, О.М. Петрука, С.Ф. Легенчука, М.А. Проданчука усі елементи методу можна згрупувати а наступними напрямками:

- спостереження: документування та інвентаризація;
- вимірювання: оцінка та калькуляція;
- групування: рахунки та подвійний запис;
- узагальнення: баланс та звітність.

Таким чином, систему бухгалтерського обліку можна вважати інструментом інформаційного моделювання господарської діяльності підприємства, а власне фінансову та інші види бухгалтерської звітності результатами процесу моделювання. Саме елементи методу бухгалтерського обліку мають в повній мірі забезпечити відповідність звітної інформації. В науковій літературі не існує єдиного підходу щодо складу якісних властивостей



Примітки:

- → Середовище виступає як джерело відповідного виду ресурсів
- → Діяльність підприємства є фактором (негативним або позитивним) розвитку середовища

Рис. 2. Підприємство в системі економічного, екологічного та соціального середовищ [15, с. 150]

інформації, що генерується системою бухгалтерського обліку. Зокрема аналізуючи праці вчених (Омецінська І., Азриліян А.Н., Даньків Й.Я., Крупка Я.Д., Остап'юк М.Я., Гетьман О.М., Соловійова О.В., Е.С. Хендріксен і М.Ф. Ван Бреда, Чижевська Л.В., Х. Ван Грюнінг, М. Коен, Голячук Н.В., Будько О., Лучик Г.М., Круп'як Т.В., Дрей В.В. можна визначити наступні якісні характеристики: Актуальність, Аналітичність, Динамічність, Доречність, Достатність, Доступність, Зіставність (порівнянність, співставність), Змістовність, Зрозумілість (дохідливість), Корисність для споживача, Можливість перевірки, Надійність, Неупередженість (нейтральність, об'єктивність), Однозначність, Оперативність, Пертинентність, Повнота, Порядок, Правдивість, (достовірність, вірогідність), Релевантність, Репрезентативність, Своєчасність, Стійкість, Сумісність, Суттєвість, Точність, Цінність, Щільність. Вважаємо, що надання чіткового переліку якісних властивостей надати не можливо, що обумовлено різносторонніми інформаційними запитами зацікавлених користувачів.

Для того, щоб в бухгалтерській звітності, зокрема у фінансовій, були відображені усі властивості господарської діяльності, що визначатиме якісні властивості інформації, є потреба в розширенні механізму використання елементів методу. Проте, не завжди розширення елементів методу дозволяє підвищити якість отриманого інформаційного ресурсу, адже в окремих випадках таке розширення може бути результатом маніпуляцій з боку адміністрування системи бухгалтерського обліку.

Саме тому, основною складовою зазначеного є аудит, який є результуючим інструментом формування якісного інформаційного ресурсу про господарську діяльність підприємства. Отже, аудит має не лише вивчити фінансову звітність на достовірність, але й оцінити її якість та надати рекомендації підприємству, що до удосконалення методології облікового відображення господарської діяльності.

Висновки. Роль та значення незалежного аудиту як інструменту підтвердження якості фінансової інформації особливо зростає в умовах інформаційної економіки. Інформація є ресурсом, який є вкрай важливим для забезпечення стабільного розвитку як окремого підприємства так і ринків капіталу, в результаті коливання яких під загрозою можуть опинитися цілі галузі, економічні системи держав, регіонів та світу. Вважаємо, що аудит якості фінансової звітності направлений на уникнення інформаційної асиметрії на ринку та усунення

конфлікту між учасниками соціально-економічних відносин, які є користувачами як фінансової звітності так власне і результатами аудиту. Відповідно, об'єктом аудиту є не лише суто власне звітність досліджуваного підприємства, але й її якість.

В цілому якість фінансової звітності як об'єкту аудиту, можливо представити в наступній моделі, що передбачає наступний складові: 1) господарська діяльність, що є об'єктом прийняття рішення внутрішніми та зовнішніми користувачами; 2) бухгалтерський облік як процес інформаційного моделювання господарської діяльності підприємства; 3) фінансові звітність як результат бухгалтерського обліку; 4) інформаційний ресурс, що формується на основі фінансової звітності за різні звітні періоди та інші довідкові інформаційні дані (дані економічного аналізу фінансової звітності); 5) взаємодія властивостей об'єктів бухгалтерського обліку та якісних властивостей інформації, що генерувалася системою бухгалтерського обліку; 6) незалежний аудит як інструмент підтвердження якісних властивостей інформації у фінансовій звітності. Для оцінки якості фінансової звітності є важливим не лише оцінка інформації, що міститься в звітності, а її відповідність властивостям об'єкту управління, тобто господарській діяльності підприємства. Для підтвердження якості фінансової звітності трансформується власне як система аудиту так і його методологічний інструментарій. Це важливо для того, що задовольнити інформаційні потреби користувачів як аудиту так і фінансової звітності, що виступає інформаційною моделлю господарської діяльності. Це дозволить сформувати збалансоване забезпечення економічних інтересів різних учасників суспільних відносин.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Редченко К.І. Роль аудиторських комітетів у забезпеченні достовірності публічної звітності компанії. URL: <http://global-national.in.ua/archive/12-2016/110.pdf>
2. Машталяр Г.П. Організація аудиту фінансової звітності. Бухгалтерський облік, аналіз, аудит. 2015. №1(57). С. 158-164.
3. Михалків А.А. Роль аудиту в забезпеченні достовірності фінансової звітності. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2016. №6. Ч.2. С. 105-107.
4. Голячук Н.В., Рихлюк В.С. Потреби в обліковій інформації різних категорій користувачів. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/ecnem_2012_9\(2\)__18.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/ecnem_2012_9(2)__18.pdf)

5. Яцко М.В. Особливості розкриття інформації для зовнішніх користувачів без фінансового інтересу через процес оприлюднення. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/1147/3>
6. Бондар В.П. Якість аудиту та фактори її підвищення. Вісник ЖДТУ. 2008. № 4(46). С. 23-27.
7. Шалімова Н.С. Користувачі аудиторської інформації та їх потреби в контексті забезпечення соціальної відповідальності аудиту як інституту. Технологический аудит и резервы производства. 2015. № 6/5(26). С. 25-31
8. Итыгилова Е.Ю., Бычкова С.М. Контроль качества аудиторской деятельности: монография. М.: ИД Научная библиотека, 2015. 476 с.
9. Антонюк О.Р. Методология та організація процесу виконання аудиторських послуг. URL: <http://eztuir.ztu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/7516/Antonyuk.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
10. WorldCom уходил от налогов по схеме KPMG. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/444459>
11. Бондар В.П. Якість аудиту та фактори її підвищення. Вісник ЖДТУ. 2008. № 4(46). С. 23-27.
12. Коробко О.М. Бухгалтерська фінансова звітність: методологія складання і практика використання: автореф. дис. на здоб. наук. ст. кан. екон. наук за спец. 08.06.04. Київ, 2003. 23 с.
13. Зуга Е.И. Парадигмы бухгалтерского учета и развитие его теории: автореф. дис. на соискание уч. степени канд. экон. наук. спец. 08.00.12. Санкт-Петербург, 2012. 24 с.
14. Итыгилова Е.Ю. Институциональное и методологическое обоснование качества бухгалтерского учета и аудита. дис. канд. экон. наук. 2015. СПб.
15. Євдокимов В.В. Інформаційне забезпечення антагоністичних інтересів учасників спільної діяльності : монографія / В.В. Євдокимов, Д.О. Грицишен, Л.А. Куришко. Житомир : ЖДТУ, 2015. 540 с.
16. Щирська А.Ю. Розвиток обліку в забезпеченні якості інформації : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.09. Житомир, 2019. 236 с.
17. Грицишен Д.О. Бухгалтерський облік в системі управління економіко-екологічною безпекою промислових підприємств: монографія. Житомир : ЖДТУ, 2015. 540 с.

УДОСКОНАЛЕННЯ ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

IMPROVEMENT OF THE CONCEPTUAL AND CATEGORY APPARATUS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF HEALTHCARE

У статті охарактеризоване державне управління як систему охорони здоров'я, основними складовими понятійно-категоріального апарату якого виступають державне управління системою охорони здоров'я, охорона здоров'я, громадське здоров'я, медична послуга. Сфера охорони здоров'я пов'язана із виконанням державою соціальної функції з одного боку та забезпечення безпеки з іншого.

Обґрунтовано сутність дефініції «охорона здоров'я» та встановлено його властивості і взаємодію з іншими суміжними поняттями та категоріями. Доведено, що система охорони здоров'я пов'язана із перетином різних суспільних наук та медичних наук, а саме: економічні, соціологічні, правові, медичні науки. Розглянуто особливості тлумачення охорони здоров'я в науковій, нормативній та довідковій літературі.

За результатами дослідження нами запропоновані напрями удосконалення змісту понять, зокрема охорона здоров'я, громадське здоров'я та медична послуга. Поняття охорона здоров'я запропоновано розглядати з декількох точок зору: наука, суспільна діяльність сфера державного управління. В частині охорони здоров'я як сфери державного управління запропоновано наступне тлумачення: це сфера державного управління, що регулювання, організації, реалізації та формування ресурсів для забезпечення заходів в сферах матеріального та нематеріального виробництва, що в сукупності складає медичну послугу на платній чи безоплатній основі щодо забезпечення здоров'я окремою людиною та громадського здоров'я в цілому через профілактику, лікування та формування умов безпечної життєдіяльності суспільства.

Ідентифіковано підходи до сутності охорони здоров'я: охорона здоров'я як галузь діяльності держави, охорона здоров'я як система заходів, охорона здоров'я як медицина. Вважаємо, що зміст поняття «охорона здоров'я» має врахувати усі зазначенні підходи, щоб вмістити в собі більшість властивостей як об'єкту впливу державно-управлінських рішень. В свою чергу поняття громадське здоров'я запропоновано розглядати як науку та як сферу суспільної діяльності, а медичні послуги на теоретичному та практичному рівнях.

Розглянуто наукові підходи дефініції медичної послуги, а саме: як комплекс професійних відплатних послуг, як сукупність відносин та взаємодій між суб'єктами, як правомірні дії, як медичне втручання відповідно умов договору, як послуга лікувально-профілактичного характеру.

Запропоновано модель розвитку понятійно-категоріального апарату державного управління системою охорони здоров'я, що передбачає наступні комплексні підходи до змісту наступних категорій та понять: охорона здоров'я, громадське здоров'я, медична послуга.

Ключові слова: понятійно-категоріальний апарат, охорона здоров'я, громадське здоров'я, медична послуга, підходи, державне управління.

The article describes public administration as a health care system, the main components of the conceptual and categorical apparatus of which are public administration of the health care system, health care, public health, medical service. The field of health care is related to the state's social function on the one hand and security on the other.

The essence of the definition of "health care" is substantiated and its properties and interaction with other related concepts and categories are established. It is proved that the health care system is connected with the intersection of different social sciences and medical sciences, namely: economic, sociological, legal, medical sciences. Peculiarities of health care interpretation in scientific, normative and reference literature are considered.

According to the results of the research, we have proposed ways to improve the content of concepts, including health care, public health and medical services. The concept of health care is proposed to be considered from several points of view: science, public activity in the field of public administration. In the field of health care as a sphere of public administration, the following interpretation is proposed: it is the sphere of public administration that regulates, organizes, implements and generates resources to provide activities in the areas of tangible and intangible production, which together constitutes medical service on a paid or unpaid basis, ensuring the health of the individual and public health in general through prevention, treatment and the formation of conditions for the safe functioning of society.

Approaches to the essence of health care are identified: health care as a branch of state activity, health care as a system of measures, health care as medicine. We believe that the meaning of the term "health care" should take into account all these approaches in order to include most of the properties as an object of influence of public administration decisions. In turn, the concept of public health is proposed to be considered as a science and as a sphere of public activity, and medical services on a theoretical and practical level.

Scientific approaches to the definition of medical service are considered, namely: as a set of professional paid services, as a set of relations and interactions between entities, as lawful actions, as medical intervention in accordance with the terms of the contract, as a treatment and prevention service.

A model for the development of the conceptual and categorical apparatus of public administration of the health care system is proposed, which provides for the following comprehensive approaches to the content of the following categories and concepts: health care, public health, medical service.

Key words: conceptual and categorical apparatus, health care, public health, medical service, approaches, public administration.

УДК 351.77:614.2

Криничко Л.Р.

к. мед. наук,
здобувач кафедри економічної безпеки,
публічного управління
та адміністрування
Державний університет
«Житомирська політехніка»

Ватанов А.Р.

здобувач кафедри економічної безпеки,
публічного управління
та адміністрування
Державний університет
«Житомирська політехніка»

Постановка проблеми у загальному вигляді. Наукове дослідження в будь-якій сфері державного управління потребують обґрунтування властивостей об'єкту як теоретичного підґрунтя розробки інноваційних підходів до державного управління чи державної політики. Більшість таких властивостей впливають із сутності об'єкту. Відповідно розвиток теоретичних положень державного управління системою охороною здоров'я має відбуватися в контексті розвитку понятійно-категоріального апарату.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку понятійно-категоріального апарату державного управління системою охорони здоров'я піднімалося в працях наступних вчених: Радиш Я.Ф., Бугайцов С.Г., Ярош Н.П., Рингач Н.О., Банчук М.В., Клименко О.В., Надюк З.О., Курило Т.М., Рудий В.М., Мартинюк О.І., Лещенко В.В., Паращич І.М., Буравльов Л.О., Бедрик І.О., Ляховченко Л.А., Торбас О.М., Васюк Н.О., Корольчук О.Л., Висоцька Т.Є., Білоус І.В., Дудка В.В., Кузьмінський П.Й., Жилка К.І., Фірсова О.Д., Кризина Н.П., Мокрецов С.Є., Коваленко Т.Ю., Білінська М.М., Джафарова Д.М., Фуртак І.І., Пітко Я.М., Дуб Н.Є., Фільц Ю.О., Штогрин О.П., Юристовська Н.Я., Шегедин Я.Ю., Шевчук В.В., Вовк С.М., Карлаш В.В., Устимчук О.В., Галацан О.В., Котляревський Ю.О., Кравченко Ж.Д., Лермонтова Ю.О.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. На сьогодні розвиток понятійно-категоріального апарату в контексті розвитку теорії, організації та методології державного управління в сфері охорони здоров'я піднімалося в працях багатьох вчених як в контексті підготовки монографічних досліджень так і в контексті здобуття наукових ступенів. Проте, для цілей власного дослідження та зважаючи на трансформаційні процеси, що відбулися в системі охорони здоров'я дане питання постійно актуалізується.

Мета статті. Метою статті є удосконалення понятійно-категоріального апарату державного управління в сфері охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Дєєва Н.М., Редіна Н.І., Дулік Т.О. в своєму дослідженні зазначають, що «Кожна наука має свій понятійний апарат, особливі, специфічні категорії, що є концентрованим виразом загальних, найбільш суттєвих ознак, якостей, закономірностей і взаємозв'язків діалектичного руху матеріальних та духовних зв'язків тієї сфери дійсності, яку ця наука вивчає» [1, с. 50]. Відповідно система наук державного управління також володіє відповідними категоріями та поняттями, які розвивають відпо-

відно до практики та зважаючи на розвиток методології наукових досліджень.

В контексті об'єктно-предметного поля нашого дослідження – державне управління є системою охорони здоров'я, основними складовими понятійно-категоріального апарату якого виступатимуть: державне управління системою охорони здоров'я, охорона здоров'я, громадське здоров'я, медична послуга. Зазначені поняття є взаємопов'язаними та в окремих випадках впливають одне з одного. Розглянемо кожне поняття в контексті їх дефініції в науковій та довідковій літературі.

Система охорони здоров'я. Система охорони здоров'я є особливим об'єктом державного управління, що обумовлено його її значенням в забезпеченні життєдіяльності суспільства. В той же час дана сфері державного управління має значені відмінності від інших, адже пов'язано зі здоров'ям людини та громадським здоров'ям в цілому. Сфера охорони здоров'я пов'язана із виконанням державою соціальної функції з одного боку та забезпечення безпеки з іншого. Крім того, система охорони здоров'я знаходиться на перетині інтересів різних соціальних інститутів та інституцій, що визначає необхідність їх врегулювання при розробці державно-управлінських рішень та формування державної політики. Адже, це дозволить уникнути конфлікту інтересів та налагодити соціальний консенсус в суспільстві.

«Специфіка управління в охороні здоров'я обумовлена перш за все тим, що це особлива сфера, яка значно відрізняється від інших видів діяльності. Заклади охорони здоров'я мають особливі характеристики, які вимагають модифікації загальних принципів управління або зміни акцентів. По-перше, результатом діяльності медичної установи є послуга, що визначає характер взаємодії зі споживачами - прямий контакт і залучення його в процес надання послуги. Це, в свою чергу, знаходить вираз у багатоваріантності способів управління, які використовуються в охороні здоров'я. По-друге, медичні послуги відносяться до соціальних послуг» [2, с. 97].

Відповідно для цілей формування теоретичного підґрунтя розробки державного управління потенціалом системи охорони здоров'я України є потреба в обґрунтуванні сутності зазначеного поняття та встановлення його властивостей і взаємодії із іншими суміжними поняттями та категоріями. Складність формування дефініції «охорона здоров'я» («система охорони здоров'я») пов'язано із перетином різних суспільних наук та медичних наук, зокрема:

- медичні науки, як система знань щодо збереження здоров'я людини, профілактики та лікування;

- економічні науки – формування ринку надання медичних послуг державними та приватними закладними охорони здоров'я, фінансування медицини, медичної послуги як соціально-економічної категорії та інші економічні аспекти;

- соціологічні науки з позиції дослідження стану громадського здоров'я;

- правові з позиції формування правового регулювання системи охорони здоров'я.

Власне науки державного управління при формуванні дефініції категорії «охорона здоров'я» («система охорони здоров'я») мають врахувати усі аспекти, адже державне управління потенціалом системи охорони здоров'я держави охоплює усі зазначенні властивості об'єкту дослідження.

Розглянемо особливості тлумачення охорони здоров'я в науковій, нормативній та довідковій літературі. На рівні законодавства сутність охорони здоров'я розкривається як Основи законодавства України про охорону здоров'я «система заходів, спрямованих на забезпечення збереження і розвитку фізіологічних та психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості життя» [3]. В свою чергу в науковій літературі дану категорію характеризують в різних аспектах. Досить поширеними є економічні підходи до сутності поняття «охорона» здоров'я. «В економічній літературі мають місце різні точки зору на охорону здоров'я як на економічну категорію і сформульовано значну кількість його визначень. Під охороною здоров'я слід розуміти систему відносин, метою якої є охорона здоров'я людини за допомогою організації та надання медичної допомоги, забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя, а також організації надання супутніх товарів, робіт, послуг. До супутніх товарів, робіт, послуг належать лікарські засоби, медична техніка, роботи по протезуванню, послуги з перевезення пацієнтів спеціальним транспортом, послуги з харчування хворих, а також інші товари, роботи, послуги, необхідні для надання медичної допомоги пацієнтам і (або) належної діяльності (функціонування) організацій охорони здоров'я та органів управління охороною здоров'я» [4]. В цілому можна погодитися із такими підходами проте охорона здоров'я як об'єкт державного управління має значно ширший зміст.

Аналізуючи наукову та довідкову літературу ідентифіковано наступні підходи до сутності охорони здоров'я:

- *охорона здоров'я як галузь діяльності держави.* Такий підхід підтримує Опалько В.В. зазначаючи, що «охорона здоров'я - галузь діяльності держави, метою якої є організація та забезпечення доступного медичного обслуговування населення. Охорона здоров'я – це ключовий елемент національної безпеки держави» [5]. Відповідно до зазначеної дефініції система охорони здоров'я розглядається як галузь діяльності держави в контексті медичного обслуговування, що дозволить забезпечити національну безпеку держави. В такому ж контексті систему охорони здоров'я розглядає Дурманов Б. пропонуючи наступне визначення: «охорона здоров'я - це галузь економіки держави, що включає виробництво товарів і послуг, спрямованих на поліпшення та розвиток здоров'я громадян» [6]. Особливістю зазначеного тлумачення є те, що автор вважає охорону здоров'я як галузь економіки. З даним визначенням можливо погодитися лише частково, адже економічний аспект охорони здоров'я є занадто вузьким і не характеризує усю специфіку систем охорони здоров'я. Янова В.В., та Лесниченко Е.Н. розглядають також охорону здоров'я як галузь, проте не економіки та держави, а як галузь сфери обслуговування. Так, автори пропонують наступне тлумачення: «Охорона здоров'я - одна з галузей сфери обслуговування. Турбота про збереження здоров'я особистості, збереження здоров'я трудящих, профілактиці хвороб мають велике значення для виробництва, так як під впливом цих факторів зростає активний період людської діяльності і знижуються втрати робочого часу» [7]. Зазначений підхід є можливий лише, за умови, що охорона здоров'я є об'єктом наукового дослідження в економічних науках. Буранбаєва Л.З. пропонує під охороною здоров'я розглядати наступне: «сукупність галузей і організацій, що задовольняють потреби населення по охороні здоров'я. У цій сфері відбувається створення умов для відтворення працівника з метою продовження роду, підтримки і поліпшення його здоров'я» [4]. В даному випадку тлумачення є широким, адже охоплює не лише власне медицину, але й фармацією та інші галузі задіяні в забезпеченні здоров'я населення;

- *охорона здоров'я як система заходів.* В даному напрямі зміст охорони здоров'я розглядав Лисицин Ю.П., який зазначає наступне: «охорона здоров'я суспільства – це система громадських і державних соціально-економічних та медичних заходів, які забезпечують високий рівень охорони й поліпшення здоров'я народу» [8]. Так, автор вважає, що такі заходи забезпечу-

ються як державою через систему державного управління так і громадськістю. В свою чергу, такі заходи носять як соціально-економічний так і медичний характер, що визначає властивості системи охорони здоров'я як об'єкту державного управління. Булеца С.Б. вважає, що «охорона здоров'я — це система державних і суспільних заходів, спрямованих на захист здоров'я, попередження і лікування захворювань та забезпечення довголіття людини». Визначення є подібним проте автор не надає характеристики таким заходам, зазначаючи, що вони направлені на захист здоров'я, попередження та лікування захворювань;

- *охорона здоров'я як медицина.* Даного підходу дотримується К.І. Вінслоу, який вважає, що «охорона здоров'я не є синонімом медицини, а одним з головних факторів і критеріїв прогресу розвитку суспільства, тому що практично немає жодної галузі діяльності, які б так чи інакше не позначалися б на здоров'ї людей» [11]. В свою чергу варто наголосити, що автор наголошує на важливості охорони здоров'я як критерію розвитку суспільства.

Різноманітність підходів до сутності охорони здоров'я можна пояснити наступним чином:

- об'єктно-предметним полем дослідження. Так, в залежності від об'єкту та предмету дослідження, вченні надають охороні здоров'я певних властивостей, що в результаті лягає в їх розуміння змісту зазначеного поняття;

- мета та завдання дослідження визначають особливості та вектор розвитку дослідження системи охорони здоров'я. Зазвичай поставлена мета дослідження характеризує об'єкт та проблему, що намагається вирішити автор;

- міждисциплінарність охорони здоров'я, обумовлює те, що охорону здоров'я характеризують різні сфери наук (економіка, право, медицина, соціологія, державне управління та інші). В залежності від сфери наук визначається й зміст поняття;

- методологія дослідження. При вивченні будь-якого об'єкту дослідник обирає ту чи іншу сукупність методів, зазвичай вибір таких методів суб'єктивний характер, що призводить до висновків щодо змісту охорони здоров'я.

Вважаємо, що зміст поняття «охорона здоров'я» має врахувати усі зазначенні підходи, щоб вмістити в собі більшість властивостей як об'єкту впливу державно-управлінських рішень. Власний комплексний підхід до сутності охорони здоров'я надамо нижче в контексті встановлення сутності інших суміжних понять.

Громадське здоров'я. «Одним з найважливіших досягнень науки XIX–XX ст.

стало вироблення уявлення про громадське (суспільне) здоров'я, як сукупність здоров'я всіх членів суспільства. У той час як історія вчення про індивідуальне здоров'я нараховує майже дві тисячі років, беручи свій початок від медицини Древньої Греції і Древнього Риму, концепція суспільного здоров'я існує приблизно два століття. Її виникнення зв'язане з Великою французькою революцією і деякими іншими подіями кінця XVIII — початку XIX століття» [8].

«Питання забезпечення здоров'я населення є одним з найбільш важливих питань державної соціальної політики у всіх розвинутих країнах світу. Значна увага надається йому і у європейській та світовій практиці у сфері охорони здоров'я. Так, нова європейська політика щодо здоров'я вимагає критичного перегляду існуючих механізмів управління охороною здоров'я, удосконалення політики охорони здоров'я, розвитку структур громадського здоров'я, пріоритету надання медико-санітарної допомоги, впливу на провідні чинники ризику. Основи політики Здоров'я-2020 включають чотири пріоритетні напрямки стратегічних дій, серед яких слід виділити зміцнення систем охорони здоров'я, які мають бути орієнтованими на людину, потенціалу системи громадського здоров'я, готовності до надзвичайних ситуацій, епідагляду та реагування, підвищення «міцності» місцевих громад та створення підтримуючого середовища» [10, с. 58].

Більшого розвитку громадське здоров'я як наука та практична діяльність здобула в країнах Заходу. В Україні дане поняття почало поширюватися не так давно. У зв'язку із цим нами вивчено підходу до змісту поняття «громадське здоров'я» в працях зарубіжних вчених.

- Хелінгберг Б (Hallingberg B.) вважає, що «громадське здоров'я являє собою важливий атрибут суспільного життя та структурну умову відтворення соціально-біологічної детермінації суспільства, що дає змогу проаналізувати антропоцентричну цінність людини в конкретних історичних умовах та фізіологічної будови» [13];

- Фрейдсон Е. (Freidson Elliott) пропнує розглядати громадське здоров'я «як об'єктивний фактор самореалізації індивідів у суспільстві, а відтак один із параметрів якості життя індивідів, соціальних груп» [9];

- Вінслоу Ч.Е.А. (Winslow Charles-Edward Amory), зазначає, що «громадське здоров'я (англ. Public health) — це наука та практика попередження захворювань, збільшення тривалості життя і зміцнення здоров'я шляхом організованих зусиль суспільства» [11].

Таким чином, громадське здоров'я можна розглядати як із статичної так і динамічної точки зору. З одного боку це стан здоров'я суспільства, а зі іншого процес забезпечення та вивчення здоров'я суспільства. В окремих випадках громадське здоров'я розглядають як науку, що вивчає здоров'я суспільства та механізми його забезпечення. Поняття громадського здоров'я та охорона здоров'я є взаємопов'язаними, а в окремих випадках вчені навіть вважають їх синонімами. На нашу думку, зазначені поняття не є синонімами, хоча впливають одне з одного, що буде розглянуто нижче.

Медична послуга. Медична послуга за своїм характером та змістом має економічну сутність, проте за технологією все ж таки впливає з медицини. Якщо розглядати медичну послугу з точки зору державного управління то потрібно врахувати усі можливі підходи. Янова В.В., Лесниченко Е.Н. вважають, що «Дискусія про природу і суть медичної послуги як соціально-економічної категорії виявилася в центрі теоретичної і практичної розробки проблем ефективного розвитку системи охорони здоров'я. Тим часом, за міру розвитку економічної науки погляди економістів на сутність медичної послуги і визначення медичної послуги як соціально-економічної категорії ускладнювалися і розвивалися» [7, с. 33]. Зарубіжна дослідниця проблем громадського здоров'я Крестьянинова О.Г. наголошує, що «Медичні послуги мають особливий статус. Їх кількість і якість, доступність і технологічний рівень, а також інші ознаки визначають рівень життя населення, впливають на стан здоров'я, якість і тривалість життя людей» [14].

В історичному контексті сутність медичної послуги змінювалася власне зі зміною економічних та ринкових відносин. Проте, завжди медичну послугу розглядали як певну корисну дію для суспільства, метою якої є забезпечення здоров'я людини збереження життя. Варто наголосити, що медичну послугу не можна розглядати лише в контексті послуги як економічної категорії, адже в окремих випадках порушуються принцип її платності, якщо послуга надається на безоплатній основі державними суб'єктами охорони здоров'я.

Власне щодо дефініції медичної послуги, то в науковій та довідковій літературі існують наступні підходи:

- по-перше, *комплекс професійних відплатних послуг*. Даний підхід підтримує Дурманов Б., який пропонує наступну дефініцію даного поняття: «медична послуга - це комплекс відплатних послуг, що здійснюються персоналом медичної установи при наданні медичної допо-

моги пацієнту в певній клінічній ситуації з використанням певних медичних технологій, незалежно від використовуваних механізмів і методів оплати» [15]. Авторське тлумачення зводиться до медичної допомоги пацієнту. Варто також наголосити, що механізм оплати такої послуги може бути різним. Подібну точку зору підтримує Данилочкіна Ю.В., яка вважає, що медичні послуги - «це сукупність професійних відплатних, доцільно необхідних дій виконавця, в окремих випадках - зустрічних з боку пацієнта (замовника, споживача), спрямованих на задоволення потреб останнього в формі певного стану здоров'я» [15, с. 8]. Дане тлумачення має лише загальний характер, адже зміст послуги зводиться до задоволення потреб пацієнта в формі певного стану здоров'я;

- по-друге, *сукупність відносин та взаємодій між суб'єктами*. Так, Янова В.В., Лесниченко Е.Н. наголошують, що медична послуга - це економічна категорія, що «виражає економічні та соціальні відносини з приводу задоволення потреб у збереженні життя і здоров'я населення» [7]. Таке тлумачення носить суто економічний характер та не визначає власне змісту поняття, адже автори не визначають суб'єктів між якими такі відносини реалізуються. В свою чергу Рожкова Е.В. такими суб'єктами визначає суб'єктів ринку, вказуючи, що сутність медичної послуги полягає в наступному: «погоджений процес взаємодії суб'єктів ринку, коли об'єктом обміну є медична діяльність в якості специфічної трудової діяльності» [16];

- по-третє, *правомірні дії*. Даний напрям характеризує медичну послугу як сукупність дій, які є дозволенні системою медичного права та спрямованні на забезпечення здоров'я людини. Досить дискусійною в даному напрямі тлумачення медичної послуги є думка Раменської А.А. Так, авторка під даним поняттям розуміє наступне: «сукупність правомірних дій, що здійснюються медичними працівниками, в державних (муніципальних) закладах охорони здоров'я або приватних медичних організаціях, спрямована на поліпшення здоров'я пацієнта і його одужання і носить безоплатний характер» [17, с. 251]. Дискусійність зазначеного визначення полягає в тому, що автор вважає, що зазначенні послуги мають безоплатний характер. Така позиція не зовсім відповідає сучасним реаліям в умовах розвитку ринку приватної медицини, що в окремих випадках надає медичну послугу якіснішу ніж аналогічну послугу, що надають державні заклади охорони здоров'я;

- по-четверте, *медичне втручання відповідно умов договору*. Так, вітчизняні вчені

А.О. Гаврилюк, Р.Г. Жарлінська, Г.В. Даценко, В.П. Сорокоумов, А.А. Міщук, А.С. Котуза вважають, що «медична послуга - визначене договором або законом медичне втручання або комплекс медичних втручань, спрямованих на профілактику, діагностику та лікування захворювань, медичну реабілітацію та які мають самостійне закінчене значення» [18]. Такий підхід має суто медичний характер. Що обумовлений договірними відносинами. Власне така точка зору в цілому не враховує, що медична послуга може надаватися не лише за умовами договору, а наприклад медичні послуги, що реалізуються державними закладами охорони здоров'я є передбачають включення будь-якого договору. Такий підхід характерний лише суто для приватних закладів охорони здоров'я та не можу використовуватися для цілей державного управління за основу.

- по-п'яте, *послуга лікувально-профілактичного характеру*. Вітчизняний вчений Пашков В. вважає, що «медична послуга – це послуга лікувально-профілактичного характеру, в основі якої лежить медична допомога відповідно до існуючих медичних стандартів, підкріплена системою конкурентних переваг»

[19]. Разом з тим, автор надає визначення поняття медичної допомоги: «діяльність професійно підготовлених медичних працівників, спрямована на профілактику, діагностику, лікування та реабілітацію у зв'язку з хворобами, травмами, отруєннями і патологічними станами, а також у зв'язку з вагітністю та пологами» [20]. Так, автор визначає такий підхід з позиції господарського права, але й той же час не враховує суб'єктів, що їх реалізують та суб'єктів, що ними користуються. Проте занадто вузький підхід не може бути використаний за основу при дослідженні державного управління системою охороною здоров'я.

В цілому говорячи про медичні послуги та їх сутність варто врахувати їх властивості. Серед зарубіжних вчених Бурунбаєва Л.З., характеризує медичні послуги як вид суспільного блага. Так, дослідниця виділяє наступні властивості:

- «- обмеженість дії принципу виключаємості з споживання, тобто відсутність способу виключення індивіда з процесу користування цими благами;
- неподільність, тобто часто виникає неможливість надання цих благ окремим особам;
- труднощі нормування;



Рис. 1. Розвиток понятійно-категоріального апарату державного управління системою охорони здоров'я

Умовні позначення: ФР - економічна система є пастильником фінансових ресурсів для медицини; ЗН – медицина формує здоров'я населення, зокрема трудових ресурсів; ПМ – правове регулювання медицини (порядок надання медичних послуг та відповідальність за її якість); ПЕ – правове регулювання економічних відносин щодо надання медичних послуг; ОЗ – оцінка зв'язків між усіма складовими

- труднощі вираження у вартісній (грошовій) вартості;
- неможливість демонстрації;
- незбереженість;
- невіддільність від джерела (наприклад, медичного працівника, медичного обладнання);
- невідчутність, тобто соціальну послугу неможливо побачити, спробувати на відчуття, дізнатися до моменту придбання».

В цілому вважаємо, що для цілей розробки заходів із удосконалення державного управління системою охорони здоров'я необхідно врахувати різні позиції та сформувані підходи, які б відповідали теорії та сучасній практиці державного управління. Відповідно до цього пропонуємо наступну модель розвитку понятійно-категоріального апарату державного управління системою охорони здоров'я (рис. 1).

Таким чином, вивчення наукової та довідкової літератури, дозволило сформувані модель розвитку понятійно-категоріального апарату державного управління системою охорони здоров'я, що передбачає наступні комплексні підходи до змісту наступних категорій та понять:

1. Охорона здоров'я

- як вид суспільної діяльності: сукупність заходів та ресурсів в сферах матеріального та нематеріального виробництва, що в сукупності складає медичну послугу на платній чи безоплатній основі щодо забезпечення здоров'я окремою людиною та громадського здоров'я в цілому через профілактику, лікування, обслуговування та формування умов безпечної життєдіяльності суспільства, та як реалізується державними та / або приватними організаціями;

- як наука: система знань щодо заходів медичного, управлінського, економічного, правового, соціального, інформаційного характеру в забезпеченні здоров'я окремої людини та громадського здоров'я в цілому;

- як сфера державного управління: це сфера державного управління, що регулювання, організації, реалізації та формування ресурсів для забезпечення заходів в сферах матеріального та нематеріального виробництва, що в сукупності складає медичну послугу на платній чи безоплатній основі щодо забезпечення здоров'я окремою людиною та громадського здоров'я в цілому через профілактику, лікування та формування умов безпечної життєдіяльності суспільства.

2. Громадське здоров'я:

- як наука: система знань, щодо попередження захворювань населення, інстру-

ментів вивчення стану здоров'я населення та факторів впливу на нього, формування профілактичних заходів та напрямів розвитку охорони здоров'я та ресурсів підвищення її якості;

- як сфера суспільної діяльності: сукупність заходів щодо вивчення стану здоров'я суспільства, факторів впливу на нього та формування заходів щодо підвищення якості та тривалості життя населення.

3. Медична послуга:

- теоретичний підхід: суспільне благо щодо забезпечення здоров'я людини (фізіологічного та психологічного), яке реалізується на платній (приватними закладами охорони здоров'я) та / або безоплатній основі (державними закладами охорони здоров'я);

- практичний підхід: послуга, яка полягає у правових взаємовідносинах людини із закладами охорони здоров'я, щодо профілактики, лікування (медичної допомоги) та медичного обслуговування, що спрямованні на забезпечення здоров'я людини.

Як об'єкт державного управління медичну послугу варто розглядати як: по-перше, державну послугу, що реалізується державними закладами охорони здоров'я; по-друге, об'єкт державного регулювання щодо забезпечення здоров'я людини та громадського здоров'я в цілому.

Висновки. За результатами дослідження нами запропоновані напрями удосконалення змісту понять, зокрема охорона здоров'я, громадське здоров'я та медична послуга. Поняття охорона здоров'я запропоновано розглядати з декількох точок зору: наука, суспільна діяльність сфера державного управління. В частині охорони здоров'я як сфери державного управління запропоновано наступне тлумачення: це сфера державного управління, що регулювання, організації, реалізації та формування ресурсів для забезпечення заходів в сферах матеріального та нематеріального виробництва, що в сукупності складає медичну послугу на платній чи безоплатній основі щодо забезпечення здоров'я окремою людиною та громадського здоров'я в цілому через профілактику, лікування та формування умов безпечної життєдіяльності суспільства. В свою чергу поняття громадське здоров'я запропоновано розглядати як науку та як сферу суспільної діяльності, а медичні послуги на теоретичному та практичному рівнях.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Дєєва Н. М., Редіна Н. І., Дулік Т. О. та ін. Оподаткування в Україні: навч. посіб. / за ред. Н. І. Редіної. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 544 с.
2. Леонтьев І.Л., Махинова Н.В. Особенности современной системы управления здравоохранением // Journal of new economy. 2010. №2 (28).

URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-sovremennoy-sistemy-upravleniya-zdravoohraneniem> (дата обращения: 15.12.2020).

3. Основы законодательства Украины про охорону здоров'я // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №4. – С. 20.

4. Буранбаева Л.З. Реализация социально ориентированной стратегии регионального развития на основе совершенствования инструментов управления системой здравоохранения Специальность 08.00.05 - Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика) Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор Саркин А.В. КАЗАНЬ-2012

5. Опалько В.В. Реформування системи охорони здоров'я в Україні // Вісник Черкаського університету Науковий журнал. — № 207, 2011

6. Дурманов Б. Экономическая сущность и природа здравоохранения: некоторые теоретические и практические аспекты // Экономика и финансы (Узбекистан). 2013. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ekonomicheskaya-suschnost-i-priroda-zdravoohraneniya-nekotorye-teoreticheskie-i-prakticheskie-aspekty> (дата обращения: 15.12.2020).

7. Янова В. В., Лесниченко Е. Н. Сущность медицинской услуги как социальноэкономической категории // Пространство экономики. 2009. №2-2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/suschnost-meditsinskoy-uslugi-kak-sotsialnoekonomicheskoy-kategorii> (дата обращения: 15.12.2020).

8. Лисицин Ю.П. Слово о здоровье. – М.: Сов. Россия, 1986. – 198 с.

9. Freidson Elliott. The Social Organization of Illness / Elliott Freidson // Brown, Phil. Perspectives in Medical Sociology. – Illinois : Waveland Press, 2000. – P. 285–294.

10. Epidemiology and Leadership in Public Health in the Americas. Milton Terris // Journal of Public Health Policy. – 1998. - № 2. – V. 9. – p.p. 250-260.

11. Winslow Charles-Edward Amory (1920). The Untilled Field of Public Health. Modern Medicine 2: 183–191.

12. Огнєв В.А., Чухно І.А. Громадське здоров'я: змістовно-управлінський аспект // Україна. здоров'я нації. 2018. № 3 (50). С. 58-61

13. Hallingberg B. Do stronger school smoking policies make a difference? Analysis of the health behaviour in school-aged children survey [Електронний ресурс] / B. Hallingberg, A. Fletcher, S. Murphy, K. Morgan, H. J. Littlecott, J. Roberts, G. F. Moore // The European Journal of Public Health. – 2016. – Режим доступу : <http://www.shrn.org.uk/2016-publications/>

14. Крестьянинова О.Г. Исследование сущности медицинских услуг как экономической категории // Известия СПбГЭУ. 2019. №3 (117). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/issledovanie-suschnosti-meditsinskih-uslug-kak-ekonomicheskoy-kategorii> (дата обращения: 15.12.2020).

15. Данилочкина Ю.В. Правовое регулирование предпринимательской деятельности на рынке медицинских услуг. Волгоград, 2003. 24 с.

16. Рожкова Е.В. Медицинские услуги: понятие и особенности // Russian Journal of Education and Psychology. 2011. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/meditsinskie-uslugi-ponyatie-i-osobennosti> (дата обращения: 15.12.2020).

17. Раменская А.А. Медицинская услуга: понятие и содержание // Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики: материалы XII Международной науч. практич. конф.: в 2-х ч. Ч. 2. Тольятти: Волжский ун-т им. В.Н. Татищева, 2015. С. 248-251.

18. Гаврилюк А.О., Жарлінська Р.Г., Даценко Г.В., Сорокоумов В.П., Міщук А.А., Котуза А.С. Особливості удосконалення надання медичних послуг в Україні.

19. Пашков В. Сутність медичних послуг у системі господарського законодавств // Медичне право 2(12) 2013. С. 88-101

20. Гладун З.С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації): Монографія – Тернопіль, «Економічна думка», 2005 – 460 с.

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 1

Коректура • Н. Ігнатова

Комп'ютерна верстка • Н. Кузнецова

Формат 60x84/8. Гарнітура Arimo.
Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 8,02. Ум.-друк. арк. 9,07.
Підписано до друку 29.11.2017. Наклад 100 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.
Телефон +38 (0552) 39-95-80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 4392 від 20.08.2012 р.