

Міністерство освіти і науки України
Чорноморський національний університет
імені Петра Могили

НАУКОВІ ПРАЦІ

Видається з грудня 2001 року
Періодичність – двічі на рік

Науковий журнал



Т. 298. Вип. 286
Серія «Державне управління»

Миколаїв
Вид-во ЧНУ імені Петра Могили
2017

Започатковано у 2001 році.

Засновник Чорноморський державний університет імені Петра Могили.

Свідоцтво про Державну реєстрацію журналу КВ № 15281. Видано 10.04.2009.

Рекомендовано до друку та поширення мережею Інтернет рішенням вченої ради Чорноморського національного університету ім. Петра Могили (протокол № 11 від 30.06.2017 р.)

РЕДАКЦІЙНО-ВИДАВНИЧА РАДА

Клименко Л. П.	голова редакційно-видавничої ради, головний редактор журналу «Наукові праці», доктор технічних наук, професор, ректор ЧНУ імені Петра Могили.
Беглиця В. П.	заступник голови редакційно-видавничої ради, заступник головного редактора журналу «Наукові праці», доктор наук з державного управління, доцент, проректор з наукової роботи ЧНУ імені Петра Могили.
Смелянов В. М.	голова редколегії серії «Державне управління», доктор наук з державного управління, професор.
Іванов М. С.	голова редколегії серії «Політологія», доктор політичних наук, професор.
Мещанінов О. П.	голова редколегії серії «Педагогіка», доктор педагогічних наук, професор.
Горлачук В. В.	голова редколегії серії «Економіка», доктор економічних наук, професор.
Грабак Н. Х.	голова редколегії серії «Екологія», доктор сільськогосподарських наук, професор, старший науковий співробітник.
Матвєєва Н. П.	голова редколегії серії «Філологія. Мовознавство», доктор філологічних наук, професор.
Клименко Л. П.	голова редколегії серії «Техногенна безпека», доктор технічних наук, професор.
Пронкевич О. В.	голова редколегії серії «Філологія. Літературознавство», доктор філологічних наук, професор.
Котляр Ю. В.	професор, голова редколегії серії «Історія», доктор історичних наук, професор.
Гавеля В. Л.	голова редколегії серії «Соціологія», доктор філософських наук, професор.
Фісун М. Т.	голова редколегії серії «Комп'ютерні технології», доктор технічних наук, професор, старший науковий співробітник.
Лозко Г. С.	голова редколегії серії «Філософія», доктор філософських наук, професор.
Андрєєв В. І.	відповідальний секретар журналу «Наукові праці», кандидат технічних наук, доцент.

Наукові праці : наук. журн. / Чорном. нац. ун-т ім. Петра Могили ; ред. кол. : Смелянов В. М. (голова) [та ін.]. – Миколаїв, 2017. – Т. 298. Вип. 286. – 124 с. – (Державне управління).

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ СЕРІЇ:

1. **Смелянов В. М.** – доктор наук з державного управління, професор (м. Миколаїв) – голова редакційної колегії;
2. **Беглиця В. П.** – доктор наук з державного управління, доцент (м. Миколаїв) – заступник голови редакційної колегії;
3. **Валляс Т.** – доктор політичних наук, професор (м. Познань, Польща) – заступник редакційної колегії;
4. **Стельмах А.** – доктор політичних наук, професор (м. Познань, Польща) – заступник редакційної колегії;
5. **Штирєв О. М.** – кандидат наук з державного управління, доцент (м. Миколаїв) – відповідальний секретар редакційної колегії;
6. **Андріяш В.І.** – доктор наук з державного управління, доцент (м. Миколаїв);
7. **Антонова Л. В.** – доктор наук з державного управління, професор (м. Миколаїв);
8. **Бакуменко В. Д.** – доктор наук з державного управління, професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ);
9. **Багмет М. О.** – доктор історичних наук, професор, академік, Заслужений діяч науки і техніки (м. Миколаїв);
10. **Вашенко К. О.** – доктор політичних наук, с.н.с. (м. Київ);
11. **Дашій О. І.** – доктор економічних наук, професор НАН України, Заслужений працівник освіти України (м. Київ);
12. **Євтушенко О. Н.** – доктор політичних наук, професор, Відмінник освіти України (м. Миколаїв);
13. **Коваль А. В.** – доктор наук з державного управління, професор (м. Миколаїв);
14. **Лопушинський І. П.** – доктор наук з державного управління, професор кафедри, Заслужений працівник освіти України (м. Херсон);
15. **Серьогін С. М.** – доктор наук з державного управління, професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Дніпропетровськ);
16. **Сорока С. В.** – доктор наук з державного управління, доцент (м. Миколаїв);
17. **Стоян О.Ю.** – доктор наук з державного управління, доцент (м. Миколаїв);
18. **Сиченко В. В.** – доктор наук з державного управління, доцент (м. Дніпропетровськ);
19. **Плеханов Д. О.** – доктор наук з державного управління, доцент (м. Миколаїв);
20. **Хаджирадєва С. К.** – доктор наук з державного управління, професор (м. Київ);
21. **Шевчук О. В.** – доктор політичних наук, професор (м. Миколаїв);
22. **Беккер Р.** – доктор політичних наук, професор (м. Торунь, Польща);
23. **Бонусяк В.** – доктор історичних наук, професор (м. Жешув, Польща);
24. **Вальценбах Г.** – доктор наук, доцент (м. Брістоль, Велика Британія);
25. **Здиб М.** – доктор наук з державного управління, професор (м. Люблін, Польща);
26. **Мачей Ф.** – доктор історичних наук, професор (м. Познань, Польща);
27. **Харріс С.** – доктор наук, професор (м. Оттава, Канада);
28. **Шнидтке О.** – доктор наук, професор (Канада).

ISSN 2311-1666

Електронна версія збірника: http://idu.at.ua/index/naukovi_fakhovi_vidannja/0-25

Статті друкуються в авторській редакції

Журнал розміщений в «Ulrich's Periodical Directory». Індексовано в «Google Scholar»

АДРЕСА РЕДАКЦІЇ:

54003, м. Миколаїв,
вул. 68 Десантників, 10
Тел.: (0512) 76-55-99, 76-55-81,
факс: 50-00-69, 50-03-33,
E-mail: avi@chmnu.edu.ua

ЗМІСТ

Бондаренко А. Моделювання процесів державного регулювання фінансової безпеки суспільства.....	6
Вдовенко С. М., Денисенко К. В. Система життєзабезпечення осіб похилого віку в умовах сучасних соціально-економічних перетворень	10
Возняк Р. І. Актуальні питання діяльності центрів надання адміністративних послуг в Україні	15
Гбур З. В. Держава, як ключовий суб'єкт управління економічною безпекою на шляху європейської інтеграції.....	19
Гіржєв А. О. Удосконалення кадрового забезпечення в об'єднаних територіальних громадах.....	25
ГлухТ. В. Зарубіжний досвід мотивації діяльності державних службовців та можливості його використання в Україні.....	30
Говорун С. В. Парадокси державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні.....	34
Голубок К. Ю. Туристична сфера: особливості державного регулювання та перспективи розвитку в Україні.....	43
Гончаренко О. В. Особливості форм контролю парламентських комітетів та їх правове регулювання.....	48
Доценко Л. Сучасний стан та проблеми пенсійної системи України.....	54
Дубовик А.В. Реалізація ситуаційного підходу до державного регулювання ринку нерухомості	60
Ємельянов В. М., Шульга А. А. Нормативно-правовий супровід процесу реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад: недоліки та способи їх подолання.....	64
Жолудь О. В. Існуючі показники співвідношень категорій особового Складу ЗС України та оптимізація їх у відповідності до стандартів країн НАТО.....	73
Кайда О. П. Стратегічні аспекти удосконалення формування та реалізації соціальної політики держави на основі соціального альянсу	79
Карпенко І. А. Вплив нематеріальної мотивації на підвищення ефективності трудової діяльності державних службовців.....	84
Беглиця В. П., Кравцова О. В. Впровадження внутрішнього контролю як управлінської функції в систему державних органів України.....	89
Криворучко О. О. Критерії та показники ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.....	95
Курносєв О. В. Детермінанти державної податкової політики: концептуальний підхід.....	100
Маковій Ю. Г. Роль державного регулювання розвитку енергетичної безпеки	107
Сімоненко О. А. Міжнародна підтримка реформи децентралізації влади	111

СОДЕРЖАНИЕ

Бондаренко А. Моделирование процессов государственного регулирования финансовой безопасности общества	6
Вдовенко С. М., Денисенко К. В. Система жизнеобеспечения пожилых людей в условиях современных социально-экономических преобразований	10
Возняк Р. И. Актуальные вопросы деятельности центров по предоставлению административных услуг в Украине	15
Гбур З.В. Государство как ключевой субъект управления экономической безопасностью на пути к европейской интеграции	19
Гиржнев А. А. Усовершенствование кадрового обеспечения в объединенных территориальных общинах	25
Глух Т.В. Зарубежный опыт мотивации деятельности государственных служащих и возможности его использования в Украине	30
Говорун С. В. Парадоксы государственного управления в сфере пожарной безопасности в Украине	34
Голубок К. Ю. Туристическая сфера: особенности государственного регулирования и перспективы развития в Украине	43
Гончаренко О. В. Особенности форм контроля парламентских комитетов и их правовое регулирование	48
Доценко Л. Современная солидарная пенсионная система Украины и её проблемы	54
Дубовик А. В. Реализация ситуационного подхода к государственному регулированию рынка недвижимости	60
Емельянов В. М., Шульга А. А. Нормативно-правовое сопровождение процесса реформирования местного самоуправления и объединения территориальных громад: недостатки и способы их преодоления	64
Жолудь А. В. Существующие показатели соотношений категорий личного состава ВС Украины и оптимизация их в соответствии со стандартам НАТО	73
Кайда О. П. Стратегические аспекты совершенствования формирования и реализации социальной политики государства на основе социального альянса	79
Карпенко И. А. Влияние нематериальной мотивации на повышение эффективности трудовой деятельности государственных служащих	84
Беглиця В. П., Кравцова О. В. Внедрение внутреннего контроля как управленческой функции в систему государственных органов Украины	89
Криворучко О. О. Критерии и показатели эффективности деятельности органов местного самоуправления	95
Курносев А. В. Детерминанты государственной налоговой политики: концептуальный подход	100
Маковей Ю. Г. Роль государственного регулирования развития энергетической безопасности	107
Симоненко О. А. Международная поддержка реформы децентрализации власти	111

CONTENTS

Bondarenko A. Modeling of the processes of state regulation of the financial security of the company	6
Vdovenko S. Denysenko K. System of life support for elderly people in the conditions of modern socio-economic processes	10
Voznyak R. Issues in the centers of administrative services in Ukraine.....	15
Hbur Z. State as a key economic security manager on the way of european integration.....	19
Hirzhev A. Improvement of staffing in the united territorial communities	25
Gluch T. Foreign experience of the personal activity of the state employees and the possibility of its use in Ukraine	30
Govorun S. Paradoxes of public administration in the field of fire safety in Ukraine	34
Holubok K. The tourism sector: characteristics of state regulation and possibilities of development in Ukraine	43
Goncharenko O. Peculiarities of forms of control parliamentary committee and their legal regulation	48
Dotsenko L. Modern solidar pension system of Ukraine and its problems	54
Dubovik A. V. Realization of the situative approach to the state regulation of the real estate market	60
Emelyanov V., Shulga A. Regulatory and legal support of the process of local government reform and territorial communities: shortcomings and ways to overcome them.....	64
Golud A. Existing indicators of the correlation of the categories of personal composition of the Armed Forces of Ukraine and their optimization in accordance to NATO standards	73
Kaida O. Strategic aspects of improvement of formation and realization of social policy of the state on the basis of social alliance	79
Karpenko I. Influence of intangible motivation on increase of efficiency of work of civil servants	84
Beglytsya V., Kravtsova O. Introduction of internal control as a management function in the system of state bodies of Ukraine	89
Krivoruchko O. Criteria and indicators of effectiveness of the local self government's activity	95
Kurnosov O. Determinants of State Tax Policy: Conceptual Approach	100
Makovii Y. Role of government regulation in energy security	107
Simonenko O. International Support for the Reform of the Decentralization of Power	111

МОДЕЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ СУСПІЛЬСТВА

Стаття присвячена актуальним питанням забезпечення фінансової безпеки набувають особливої актуальності для країн, що знаходяться в стані трансформаційної кризи. Це явище завжди характеризується загостренням протиріч, які надають криза економічної ситуації супроводжується наявністю мінливості багатьох зовнішніх і внутрішніх факторів. Глибина і характер розвитку кризи можуть поставити під загрозу безпосереднє існування соціально-економічної системи країни. В статтю відзначається що для розробки філософії державного регулювання фінансової безпеки з урахуванням особливостей соціальних систем, поняття динамічного хаосу, самореферентності, контингентні т.п., необхідно застосовувати аналогічно концепцію еволюційного менеджменту управління.

У зазначених умовах одним із першочергових завдань стає моделювання стану та перспектив розвитку державного регулювання фінансової безпеки країни.

Ключові слова: фінансова безпека; економічна криза; державне регулювання; модель; концепція.

Питання забезпечення фінансової безпеки набувають особливу актуальність для країн, що знаходяться в стані трансформаційної кризи. Це явище завжди характеризується загостренням протиріч, які чинять кризу економічної ситуації, що супроводжується наявністю мінливості багатьох зовнішніх та внутрішніх чинників. Глибина і характер розвитку кризи можуть поставити під загрозу безпосереднє існування соціально-економічної системи країни. У зазначених умовах одним з першочергових завдань стає моделювання стану та перспектив розвитку державного регулювання фінансової безпеки країни.

Аналіз останніх досліджень. У сучасних умовах роботи таких учених, як: В. М. Биченков [1], Ж. Т. Тощенко [2], В. М. Шубкін [3] та ін. присвячено питанням моделювання суспільних відносин. Однак проблеми моделювання процесів державного регулювання фінансової безпеки суспільства досі залишаються недостатньо висвітленими.

Постановка цілей дослідження

Мета роботи – дослідження моделей державного регулювання фінансової безпеки суспільства.

Для досягнення поставленої мети в роботі було вирішено такі завдання:

– аналіз особливостей використання в методологічному аналізі фінансової безпеки суспільства фрактального числення;

– оцінка значення туренівської моделі для здійснення державного регулювання фінансової безпеки суспільства;

– виділення невідповідних сучасному суспільству моделей державного регулювання фінансової безпеки.

Результати. Дуже плідним виявляється використання в методологічному аналізі фінансової безпеки суспільства фрактального числення, яке оформилося в контексті синергетичної парадигми. Це фрактальне числення отримало досить ефективну реалізацію на практиці, а саме: низка американських фірм показала дієвість фрактального аналізу на ринку капіталів. Фрактальне числення є невідривним від поняття динамічного хаосу, воно засноване на певній ідеалізації реального світу – гіпотезі самоподібності або скейлінгу, коли вид структури об'єктів є інваріантним при масштабах перетворення в певному діапазоні. Як відомо, фрактали мають досить незвичайні властивості – їх розмірність може бути дробовою, фрактальний час має нецілу розмірність, відстаням властива неадитивність, і чимале значення має та обставина, що фрактальне числення органічно пов'язане з рядом чисел Фібоначчі, які виражають принцип золотого перерізу. Останній же характеризує гармонію, існуючу в природі, соціумі і людському мисленні [2].

При цьому дослідження слід підкреслити ту істотну обставину, що синергетична парадигма зараз

широко застосовується в дослідженні проблем публічного управління світом хаотичних змін, світу спонтанних соціальних порядків, що дозволяє адекватно розглядати державне регулювання фінансової системи та її безпеки. Для розробки філософії державного регулювання фінансової безпеки з урахуванням особливостей соціальних систем, поняття динамічного хаосу, самореферентності, контингентності тощо, необхідно застосовувати аналогічно концепцію еволюційного менеджменту управління. Ця концепція з'явилася через неадекватність біологічних організмичних аналогій дійсному стану справ, вона є реакцією на вищий рівень складності соціальних систем, які формуються з живих елементів, але не редукуються до них. В даному випадку методологічно адекватною виявляється трансформаційна модель індійського соціолога

Р. Бхаскари, що дозволяє аналізувати соціологічний аспект фінансової безпеки.

Є підстави вважати, що існує певний зв'язок трансформаційної моделі Р. Бхаскари з так званим хвильовим принципом Елліота, що описує і прогнозує поведінку різного роду ринків, у тому числі і фінансових. Важливим тут є той момент, що в основі цього хвильового принципу лежить золотий переріз, що фіксується в числах Фібоначчі. Як відомо, числа Фібоначчі з'являються в ринковій статистиці частіше, ніж це витікає із звичайного використання класичної теорії випадковості. Проте, істотною є та обставина, що в головній концепції хвильового принципу ці числа все-таки є теоретично вагомими, проте саме співвідношення виступають основним ключем до моделей зростання цього типу. Зазвичай в літературі рідко звертається увага на те, що коефіцієнт Фібоначчі виникає в адитивній послідовності незалежно від того, які два числа утворюють послідовність. У результаті з'являється прогресія, в якій співвідношення між сусідніми членами послідовності завжди досить швидко наближаються до деякої межі. Отже, певні числа утворюють послідовність Фібоначчі, відбивають ідеальну прогресію хвиль, що виникають на ринку. Тоді коефіцієнт Фібоначчі виражає фундаментальний закон прогресії, де два попередні члени поєднуються для того, щоб отримати наступний. Це пояснює той факт, що цей коефіцієнт управляє такою великою кількістю стосунків в рядах даних, які тісно пов'язані з природними явищами підвищення і зниження, розширення і звуження, підйомів і спадів, що характеризують процеси різної природи, у тому числі і ринки (фондові, фінансові тощо) [3].

У цьому сенсі хвильовий принцип припускає, що закон, який формує живі істоти і галактики, є властивим духу і діяльності людей. Оскільки фондовий ринок є найточнішим барометром масової психології у світі, його дані відбивають прекрасну картину соціально-психологічних станів і схильностей людей. Ця картина самооцінки продуктивної діяльності, що коливається, виражається через певні моделі прогресу і регресу, який відбувається в державі. Хвильовий принцип

говорить, що прогрес людського роду (популярною оцінкою якого є фондовий ринок держави) не проявляється у вигляді прямої лінії, випадкового руху або циклів. Оскільки соціальна активність людини пов'язана з послідовністю Фібоначчі і спіральною моделлю розвитку, вона не є виключенням з найбільш поширеного у Всесвіті закону впорядкованого зростання. Відомо, що в сучасній класичній і некласичній соціології управління, яка тісно пов'язана з державним управлінням, з метою дослідження функціонування соціуму, що формується в державному середовищі, використовується ціла низка соціологічних моделей суспільства, особливо модель класичної соціології Т. Парсонса – чотирьохфункціональна схема взаємообміну, що використовує як універсальний методологічний інструментарій, який призначений для аналізу будь-яких конкретних суспільств і будь-яких живих систем дії взагалі, так і модель некласичної соціології «діючої людини» А. Турена. У сучасній науковій літературі увага акцентується на тому, що теоретично у межах парсонівської схеми можливий розгляд деякої єдиної, надколективної освіти. Але, по-перше, соціологічна традиція такий підхід заперечує, а, по-друге, розглядається класична схема – концепція людської дії, зафіксована в концепції Т. Парсонса, вироблена соціологією, та адекватна індустріальній цивілізації, і тому невідповідна параметрам постіндустріального суспільства. Неадекватною поставлений в дослідженні проблемі з'ясування соціологічних основ фінансової безпеки є і туренівська модель суспільства, що обумовлено наступними причинами. Передусім туренівська концепція «діючої людини» заснована на ліберальній ідеї, відповідно до якої кожна людина та кожна організація діють на основі спектру своїх можливостей для досягнення найвищих результатів, причому ця дія не суперечить діям інших індивідів і груп. Проте для здійснення цієї ліберальної ідеї потрібна наявність єдиного для усіх правового і морального устрою, що дозволяє кожному індивідові максимально реалізувати свої можливості без порушення при цьому прав інших індивідів. Ліберальна ідея не реалізується в умовах відсутності вільних територій, ресурсів, місць на ринку, в умовах значного ускладнення суспільства і екологічної катастрофи, що насувається. Відповідно, є можливість відмітити, що забезпечення свободи і максимальної активності кожного індивіда можна сьогодні вважати компромісом або таким, що у багатьох випадках вимагає планування, централізації та наявності силових методів його реалізації. Іншими словами, «діюча людина» може реалізовувати свою діяльність тільки в певній системі суспільства [4].

Важливим є і те, що туренівська модель суспільства за своєю суттю відноситься до категорії редукаціоністських моделей соціуму, оскільки вона описує соціальні процеси у межах одного рівня реальності. У даному випадку присутня типова редукація соціальної системи до індивіда в усій його тілесній екзистенції. Послідовно досліджуючи цю точку зору, – підкреслює В. М. Биченков, – можна

сказати: суспільство та складові його групи, об'єднання, колективи є не що інше, як сукупність індивідів; усі їх стосунки – комплекси дій індивідів; усі створені ними організаційні і подібні нематеріальні структури – лише уявні образи, стереотипи і установки, що склалися в певному духовному контексті, та є загальними для усіх, багатьох або, принаймні, для двох осіб форми індивідуальної свідомості, зумовлюючі типи їх поведінки. Тим самим соціальні феномени зводяться до комплексів певним чином орієнтованих дій індивідів і далі – до психологічних явищ, що обумовлюють ці дії. Редукціоністські концепції соціології не дозволяють описати адекватно функціонування багатьох організацій суспільства, у тому числі і фінансову систему й її безпеку [1].

Проте виявляються неадекватними сучасному суспільству і антиредукціоністські концепції і моделі, що інтерпретують суспільство за допомогою таких абстрактних, гранично загальних категорій, як «нація», «народ», «держава» тощо. Теоретична реальність, що описується за їх допомогою, – модель світу – показує як «реальності» абстрактні, так і абстрактні тотальні суб'єкти (нації, класи, держави і так далі). В цьому випадку індивід, який є функцією цих цілосностей, перетворюється на деяку умовну, фіктивну освіту. Іншими словами, подібного роду моделі суспільства показують редукціонізм навпаки, коли не «цілісності зводяться до індивідів і їх дій, а індивіди зводяться до проявів цих цілісностей» [2].

Це означає, що для розуміння соціологічного аспекту фінансової безпеки потрібна модель суспільства, вироблена в єдиних методологічних межах взаємовідношення суб'єктів, що належать до різних рівнів соціальної реальності. Така ситуація виникає в контексті поточного дослідження, наприклад, у тому випадку, коли необхідно з'ясувати стосунки індивіда й організації у межах фінансової безпеки. Ці стосунки неможливо пояснити за допомогою редукціоністських і антиредукціоністських моделей суспільства, оскільки індивід розглядається в його фізичній і психологічній реальності мислячої істоти, що відчуває та діє. Адже формування механізмів державного регулювання фінансової безпеки відноситься до складно організованого соціального цілого, яке є деякою надіндивідуальною тотальністю. Останню неможливо редукувати ні до сукупності індивідів і комплексів їх цілераціональних дій, ні до психологічних феноменів, що лежать в основі цих дій і, у кінцевому випадку, генерують їх. Тільки завдяки такому поєднанню психологічних, соціально-психологічних і соціально-культурних чинників, які відносяться до різних рівнів «теоретичної реальності», можна побудувати модель суспільства, що пояснює складний характер фінансової безпеки економічного сектора соціуму.

У якості соціологічного інструментарію для дослідження соціологічного аспекту фінансової безпеки найбільш адекватною природі сучасного складноорганізованого соціуму є модель суспільства Р. Бхаскари. Вона на основі аналізу природи зв'язку між суспільством і свідомою діяльністю людей

показує неадекватність наступних моделей такому зв'язку: веберовської моделі – через стереотип «волюнтаризму» (соціальні об'єкти тут є результатами цілеспрямованої або осмисленої поведінки людей); дюркгеймовської моделі, яка заснована на кліше «реіфікації» – через матеріалізацію (соціальні об'єкти розглядаються як ті, що мають своє власне життя, зовнішнє і примусове по відношенню до індивіда); марксистської моделі – через те, що в ній суспільство формує індивідів, які, у свою чергу, творять суспільство. На думку Р. Бхаскари, індивіди і суспільство зовсім не виступають двома моментами одного і того ж процесу, оскільки вони відносяться до абсолютно різних сфер і явищ. Це знаходить своє вираження в категоріальному розрізненні між індивідами і суспільствами, що з необхідністю вимагає чіткого розмежування між людськими діями і змінами в соціальній структурі.

Р. Бхаскара пропонує наступну модель зв'язку «суспільство – людина»: «люди не творять суспільство, бо воно завжди передує їм і складає необхідну умову для їх діяльності. На суспільство потрібно дивитися як на сукупність структур, звичайних практичних процедур і умовностей, які індивіди відтворюють і перетворюють, але які реально не існували б, якби вони цього не робили. Суспільство не існує незалежно від людської діяльності. Але воно і не є її продуктом (помилка волюнтаризму). Процеси, за допомогою яких затребуються і підтримуються накопичені уміння, навички, майстерність, властиві цим соціальним контекстам і необхідні окремо або разом для відтворення і перетворення суспільства, доцільно назвати «соціалізацією». Важливо підкреслити, що це відтворення і/або перетворення суспільства хоча переважно здійснюється несвідомо, проте, є ще і деяким досягненням, результатом майстерного виконання активними суб'єктами, а не механічним наслідком попередніх умов.

Р. Бхаскара бачить вирішення проблеми «суспільство і дія» в тому, що суспільство створює необхідні умови для ціленаправленої людської дії, при цьому ця дія є необхідною умовою життя суспільства. Суспільство існує тільки у дії, але дія завжди виражає і використовує ту або іншу соціальну форму. Проте суспільство і дію індивідів неправомірно ототожнювати одне з одним, бо між ними існує онтологічний розрив, а спосіб їх зв'язку носить характер перетворення. У цьому і полягає суть моделі Р. Бхаскари, яка має назву перетворюючої. Ця концепція трансформаційної моделі соціальної діяльності застосовується для вироблення досить ефективних схем безпеки різних видів практики діючого суб'єкта, до технології і економіки, до фінансових організацій і систем [3].

Висновки. Таким чином, у результаті виконання роботи було отримано такі висновки.

1. Проаналізовано особливості використання в методологічному аналізі фінансової безпеки фрактального числення. Зазначено, що використання в методологічному аналізі фінансової безпеки фрактального числення оформилося в контексті

синергетичної парадигми, яка, у свою чергу, дозволяє адекватно розглядати державне регулювання фінансової системи та її безпеки.

2. Оцінено значення туренівської моделі для здійснення державного регулювання фінансової безпеки. Встановлено, що туренівська модель суспільства за своєю суттю відноситься до категорії редукаціоністських моделей соціуму, оскільки вона описує соціальні процеси у рамках одного рівня реальності.

3. Виділено невідповідні сучасному суспільству моделей державного регулювання фінансової безпеки, зокрема, такі, що інтерпретують суспільство за допомогою таких абстрактних, гранично загальних категорій, як «нація», «народ», «державна» тощо.

У цілому, у соціології управління, яка тісно взаємодіє з державним управлінням (регулюванням) є трансформаційна модель, яка дає можливість використовувати два рівні опису, однаково правомірних, – рівень індивідів і рівень соціальних тотальностей. Ці два рівні опису у рамках соціологічної теорії і буденних уявлень зовсім не виключають, а взаємно доповнюють одне одного. У поточному дослідженні обидві вони є не лише допустимими, але і потрібними, оскільки це їх взаємодоповнення в структурі єдиної теорії служить методологічною основою, без якої неможливе вивчення багаторівневої соціальної реальності і відповідно, соціологічного аспекту багатобічної фінансової безпеки.

Список використаних джерел

1. Быченков В. М. Экономика. Социология. Менеджмент / В. М. Быченков. – М. : Российская академия социальных наук, 1996. – 345 с.
2. Тощенко Ж. Т. Социология жизни : монография / Ж. Т. Тощенко. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2016. – 399 с.
3. Шубкин В. Н. Социология и общество: научное познание и этика науки : монография / В. Н. Шубкин. – М. : ЦСПиМ, 2010. – 424 с.
4. Вебер М. «Объективность» социально-научного и социально-политического познания / М. Вебер. – М. : Директ-Медиа, 2010. – 141 с.

А. Бондаренко,

Учебно-научный-производственный центр,
Национальный университет гражданской защиты Украины, г. Киев, Украина

МОДЕЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕССОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОБЩЕСТВА

Статья посвящена актуальным вопросам обеспечения финансовой безопасности приобретают особую актуальность для стран, находящихся в состоянии трансформационного кризиса. Это явление всегда характеризуется обострением противоречий, которые оказывают кризис экономической ситуации сопровождается наличием изменчивости многих внешних и внутренних факторов. Глубина и характер развития кризиса могут поставить под угрозу непосредственное существование социально-экономической системы страны. В статье отмечается что для разработки философии государственного регулирования финансовой безопасности с учетом особенностей социальных систем, понятие динамического хаоса, самореферентности, контингентности т.п., необходимо применять аналогично концепцию эволюционного менеджмента управления.

В указанных условиях одной из первоочередных задач становится моделирование состояния и перспектив развития государственного регулирования финансовой безопасности страны.

Ключевые слова: финансовая безопасность; экономический кризис; государственное регулирование; модель; концепция.

А. Bondarenko,

Educational-Scientific-Production Center, National University of Civil Defense of Ukraine, Kiev, Ukraine

MODELING OF THE PROCESSES OF STATE REGULATION OF THE FINANCIAL SECURITY OF THE COMPANY

The article is devoted to topical issues of ensuring financial security becoming especially relevant for countries in a state of transformation crisis. This phenomenon is always characterized by exacerbation of the contradictions that the crisis of the economic situation exerts, accompanied by the variability of many external and internal factors. The depth and nature of the crisis can jeopardize the immediate existence of the country's social and economic system. It is noted that for the development of a philosophy of state regulation of financial security, taking into account the characteristics of social systems, the concept of dynamic chaos, self-referentiality, contingency, etc., it is necessary to apply similarly to the concept of evolutionary management management.

Under these conditions, one of the primary tasks is the modeling of the state and prospects for the development of state regulation of the financial security of the country.

Key words: financial security; economic crisis; state regulation; model; concept.

Рецензенти: *Антонова Л. В.*, д-р наук з держ. упр., доцент;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
Шульга А. А., канд. наук з держ. упр.

(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© БондаренкоА., 2017

Дата надходження статті до редколегії 17.09.17

Вдовенко С.М.,
д-р наук з держ. упр., професор
кафедри публічного управління та менеджменту організацій,
e-mail:-----
Денисенко К.В.,
здобувач,
кафедри публічного управління та менеджменту організацій,
Чернігівський національний технологічний університет,
м. Чернігів, Україна,
e-mail:dragan2011@i.ua

СИСТЕМА ЖИТТЄЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСІБ ПОХИЛОГО ВІКУ В УМОВАХ СУЧАСНИХ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

Досліджено систему соціального захисту осіб похилого віку на сучасному етапі державотворення.

Проаналізовано оцінку власного матеріального добробуту особами похилого віку. Визначено основні види матеріального забезпечення осіб похилого віку та їх розміри. Обґрунтовано доцільність перегляду розмірів державної соціальної допомоги особам, які не мають права на пенсію та удосконалення механізму розрахунку розміру пенсії за віком в частині удосконалення диференціації її розміру залежно від тривалості участі у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Ключові слова: соціальний захист; особи похилого віку; старша вікова група; життєзабезпечення; державні соціальні виплати; достатній життєвий рівень.

Постановка проблеми. Базисною складовою цілісної державної політики, яка спрямована на попередження та нейтралізацію соціальних ризиків, є соціальний захист населення. Суспільну роль та значущість соціального захисту для соціально-вразливих верств населення важко переоцінити, для більшості з них, зокрема осіб похилого віку, державні соціальні виплати є єдиним джерелом засобів до існування. З огляду на економічні та демографічні зміни, які наразі відбуваються в державі, питання щодо соціального захисту та підтримки літніх громадян набувають особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання щодо життєзабезпечення старшої вікової групи ставали предметом дослідження таких вчених, як: Братченко Л.Є, Діденко Н.Г., Кабаченко Н.В., Комарова О.О., Макаренко О.М., Славина О.С., Сопко Р.І., Сташків Б.І., Чічань М.В. тощо. Попри широке коло розглянутих теоретико-методологічних та практичних соціально-захисних аспектів щодо осіб похилого віку, додаткових досліджень потребують питання життєзабезпечення старшої вікової групи в умовах сучасних динамічних соціально-економічних процесів.

Мета статті – дослідити сучасний стан системи соціального захисту осіб похилого віку, проаналізувати розміри основних соціальних виплат, які впливають на рівень та якість життєзабезпечення старшої вікової групи.

Виклад основного матеріалу. Обов'язок щодо соціального захисту громадян, які перебувають у складних життєвих обставинах або зазнали соціального ризику, зокрема такого незворотного, як «старість», на найвищому конституційному рівні закріплено за державою.

Структурну основу поняття «соціальний захист» складають наступні характеристики:

по-перше, це є діяльність (або функція чи один із напрямів) держави, яка спрямовується на добробут, убезпечення від негативних наслідків соціальних ризиків;

по-друге, така діяльність здійснюється шляхом реалізації різноманітних державних заходів, насамперед економічних, юридичних, організаційних та інших;

по-третє, його метою є забезпечення основних соціальних прав людини і громадянина, а також створення умов для її гідного існування в суспільстві, незалежно від вікових, соціальних, етнічних чи інших чинників;

по-четверте, охоплює різноаспектні життєві проблеми, однак масштаби його реалізації узгоджуються з існуючими законодавчо встановленими організаційно-правовими формами.

Головним критерієм оцінки ефективності державної системи соціального захисту осіб похилого віку є якість соціальної підтримки, а також рівень матеріального забезпечення та можливість

задоволення першочергових потреб. Для особи похилого віку бути соціально захищеним означає бути наділеним широким спектром соціально-економічних благ, прав та гарантій, які співвідносяться з його суспільно-корисним внеском у період працездатності.

Статтею 48 Основного Закону України передбачено, що кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло [1]. Таке трактування складових поняття «достатній життєвий рівень» є досить вузьким, позаяк має оціночний характер для кожної окремої соціально вразливої категорії громадян. Зокрема, сьогоденні потреби осіб похилого віку не підпорядковані чіткому переліку та перевищують спектр зазначених в Конституції України благ, їх варто доповнити такими складовими компонентами, як оплата за житлово-комунальні послуги, придбання ліків, стаціонарне лікування, допоміжні засоби пересування, дозволя тощо.

Пріоритетним напрямом реалізації державна політика у сфері соціального захисту старшої вікової групи повинні бути засади, проголошені міжнародною правозахисною організацією HelpAgeInternational, де кожні жінка і чоловік похилого віку можуть сказати:

1. «У мене є дохід, який мені потрібен»;
2. «Я насолоджуюсь найкращим станом здоров'я і якістю життя»;
3. «Я у безпеці, вільний від дискримінації та насильства»;

4. «Мій голос було почуто» [2].

За даними Державної служби статистики України станом на 2016 рік, кількість постійного населення становила, без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя, 42590,9 тис. осіб, з них 9417,2 тис. осіб – літні громадяни [3]. На фоні складної демографічної ситуації є логічним той факт, що із збільшенням частки літнього населення, посилюється податкове навантаження на працездатне населення. Передусім це пояснюється тим, що в основу соціально-захисного механізму покладено принцип солідарності поколінь, відповідно до якого працездатне населення утримує, шляхом сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, непрацездатних громадян.

На сьогодні на всіх рівнях управління створені інституційні механізми, до компетенції яких відносяться питання соціального забезпечення старшої вікової групи, та система законодавства щодо соціального захисту осіб похилого віку, яка спрямована на соціальне забезпечення старшої вікової групи, виплату їм пенсій, державних соціальних допомог, пільг, компенсацій, надання соціальних послуг тощо. Водночас, аналіз сучасного становища осіб похилого віку свідчить про низький рівень матеріального забезпечення даної категорії громадян, переважна більшість з них фактично перебуває на межі з бідністю.

Таблиця 1

Розподіл домогосподарств, які за оцінкою матеріального добробуту, залежно від віку та статі особи, яка очолює домогосподарство (голови домогосподарства), відносять себе до (%)*

	Всі домогосподарства	Домогосподарства, які очолює					
		жін. 18–29 р.	жін. 30–57 р.	жін. 58 р. і старше	чол. 18–29 р.	чол. 30–59 р.	чол. 60 р. і старше
Кількість домогосподарств (тис.)	15073,7	706,7	3562,6	3619,9	714,6	4414,0	2055,9
1. заможних	-	-	-	-	-	-	-
2. представників середнього класу	0,7	0,4	0,6	0,3	0,1	1,4	0,5
3. небідних, але ще не представників середнього класу	27,0	30,1	26,2	17,9	31,5	32,5	29,2
4. бідних	72,3	69,5	73,2	81,8	68,4	66,1	70,1
5. не змогли відповісти	0,0	-	-	-	-	0,0	-

* без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції. Типе (–) – явищ не було; нуль (0; 0,0) – явища існують, але у вимірах, менших за ті, що можуть бути виражені використаними у таблицях цифровими розрядами.

З результатів вибіркового опитування 15073,7 тис. домогосподарств (таблиця 1), залежно від віку та статі особи, яка очолює домогосподарство, проведеного в рамках квартального інтерв'ю у січні 2016 року Державною службою статистики [4, с. 40], щодо самооцінки домогосподарством свого матеріального добробуту, песимістичні показники характерні для домогосподарств, які очолюють особи похилого віку, як жіночої, так і чоловічої статей. З 3619,9 тисяч опитаних домогосподарств, які очолюють жінки передпенсійного та пенсійного віку, лише 0,3 % відносять себе до представників середнього класу, 81,8 % – до бідних. З 2055,9 тис. опитаних

домогосподарств, які очолює чоловік з числа осіб похилого віку, 0,5 % відносять себе до представників середнього класу, 70,1 % – до бідних.

В контексті вищезазначених негативних показників самооцінки матеріального добробуту особами похилого віку, передусім постає необхідність з'ясування причин песимістичних настроїв старшої вікової групи.

Після виходу на пенсію або «заслужений відпочинок», особа похилого віку має право на два види матеріального забезпечення – пенсійну виплату та державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію.

Державна соціальна допомога, згідно Закону України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам», призначається особам, які досягли 63 роки та не мають права на пенсію відповідно до закону. Розмір даної допомоги для осіб, які досягли пенсійного віку, становить 30 % від прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність [5]. Законом України «Про державний бюджет на 2017 рік» передбачені наступні розміри прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність з 1 січня 2017 року – 1247 гривень, з 1 травня – 1312 гривень, з 1 грудня – 1373 гривні [6].

Тобто, з 1 січня 2017 року розмір державної соціальної допомоги для осіб, які досягли пенсійного віку було встановлено в розмірі 374, 1 гривні, з 1 травня 2017 року – 393,6 гривні. Зазначені розміри є свідченням не ефективної державної політики в частині життєзабезпечення вразливих категорій громадян, оскільки вони унеможливають задоволення соціальних, духовних, фізичних, передусім навіть мінімальних життєво необхідних потреб старшої вікової групи, у зв'язку з чим постає нагальна необхідність у їх перегляді.

Найрозповсюдженішим видом соціального захисту осіб похилого віку є пенсійне забезпечення. Згідно з офіційними даними Пенсійного фонду, за видами призначених пенсій чисельність пенсіонерів на 01.01.2017 року розподілилась наступним чином: 1. за віком – 9 101,2 тис. осіб; 2. за інвалідністю – 1 393,4 тис. осіб; 3. у разі втрати годувальника – 693,0 тис. осіб; 4. за вислугою років – 653,8 тис. осіб; 5. соціальні пенсії – 94,7 тис. осіб; 6. довічне грошове утримання суддям у відставці – 2,7 тис. осіб [7, с. 26]. Із вказаних видів пенсійного забезпечення, найбільша частка пенсіонерів з числа осіб похилого віку отримують пенсію за віком.

Умовами призначення пенсій за віком, згідно діючого законодавства, є досягнення 60 років (для жінок передбачено поетапне підвищення пенсійного віку з 55 до 60) та наявність страхового стажу не менше

15 років [8]. Водночас, уряд повсякчас наголошує на

необхідності підняття страхового стажу, і що зазначене буде здійснено найблищим часом, оскільки сучасна солідарна систем фінансово неспроможна утримувати надмірну кількість пенсіонерів.

Розміри пенсійних виплат, станом на 01.01.2017, розподілились наступним чином: з 11 938,8 тис. пенсіонерів, 3,2 % (384,8 тис. осіб) – отримували пенсію у розмірі до 1000 грн, 3,5 % (419,3 тис. осіб) – від 1001 до 1200 грн, 7,9% (943,4 тис. осіб) від 1201 до 1300 грн, 16,7% (1998,7 тис. осіб) від 1301 до 1400 грн, 20,2% (2406,1 тис. осіб) від 1401 до 1500 грн, 27,1% (3 238,9 тис. осіб) від 1501 до 2000 грн, інші понад – 2001 грн [7, с. 28]. Таким чином, як бачимо, майже половина нинішніх пенсіонерів отримує пенсію в розмірі до 1500 грн, при цьому страховий (трудоий) стаж більшості з них перевищує 30 років. На практиці широко розповсюдженими є випадки, коли при наявності 35 і більше років страхового стажу особа отримує пенсію за віком у мінімальному розмірі, який виплачується у розмірі прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність.

Першопричиною, яка впливає на розмір пенсії за віком є не тривалість страхового стажу, він передусім впливає на визначення права на пенсію, а розміри сплачених страхових внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Інакше кажучи, тривалість страхового стажу є другорядною обставиною, яка впливає на розмір пенсійного забезпечення. Суми сплачених страхових внесків диференціюються від розміру заробітної плати, яку отримувала особа у період працездатності, чим більша заробітна плата – більше сплачено страхових внесків, у свою чергу тим більше розмір пенсії. Водночас на рівні району, села, а також невеликих за територією містах переважна більшість зайнятих осіб отримують заробітну плату у мінімальному розмірі, у зв'язку з чим не мають фізичної можливості заробити на гідну старість. На наш погляд, доцільно удосконалити механізм розрахунку пенсії в частині пропорційної залежності обставин (тривалості страхового стажу та сум сплачених страхових внесків) які впливають на розмір пенсії.

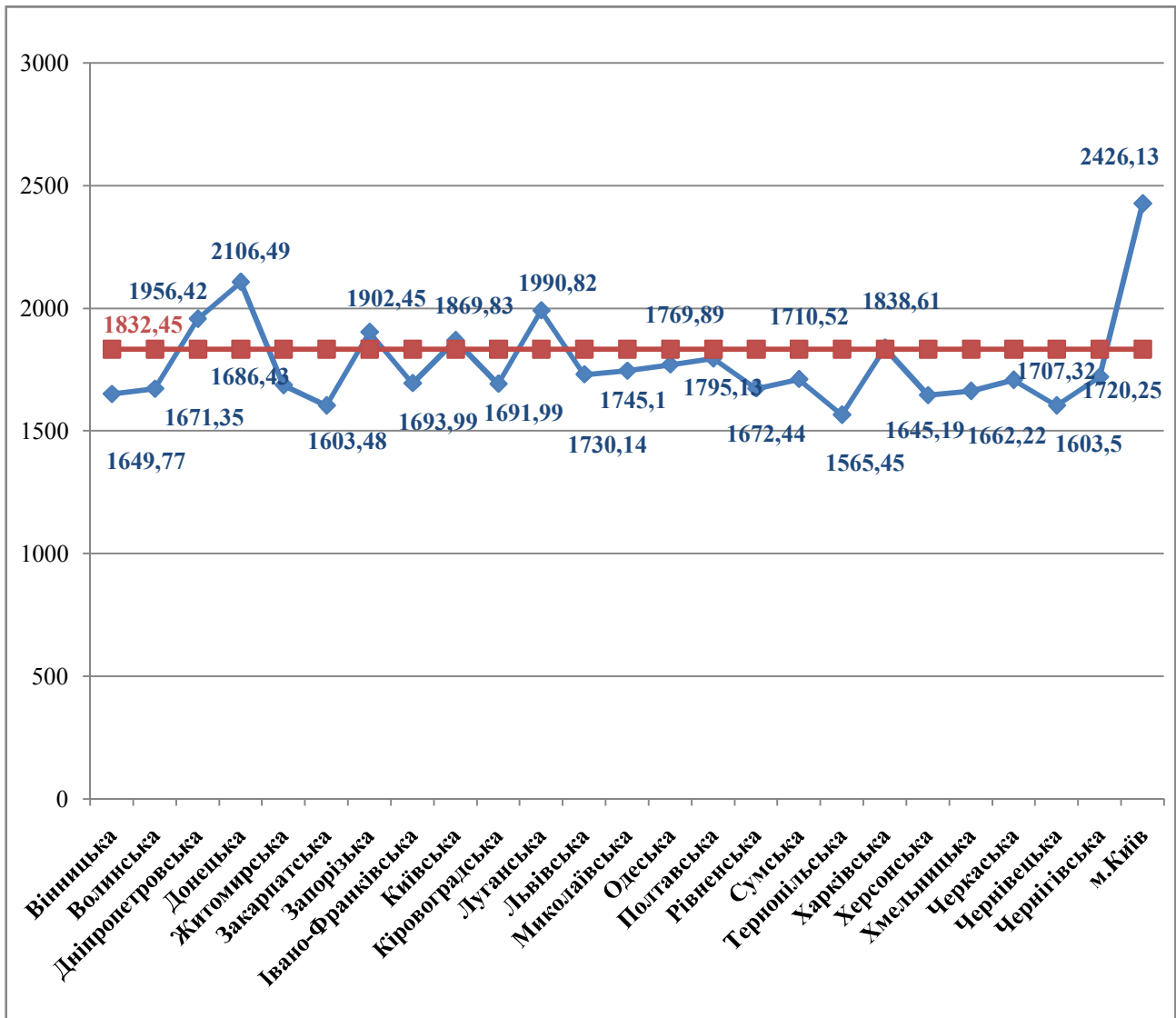


Рис. 1. Середній розмір пенсійної виплати станом на 01.04.2017

Джерело: [9].

Ще одним фактором, який впливає на розмір пенсійного забезпечення є регіональні особливості. За офіційними даними Пенсійного фонду України щодо середніх розмірів пенсійних виплат станом на 01.04.2017, які представлено на рис. 1 видно, що регіонами-лідерами є Донецька область (її частина, підконтрольна Україні) та м. Київ, де середній розмір пенсії становить понад 2000 грн, при середній в цілому по Україні – 1832,45 грн. Середній розмір понад 1900 грн представлено в Дніпропетровській, Запорізькій та Луганській областях (її частина, підконтрольна Україні). Понад 1800 грн – Київська та Харківська області. Регіонами-аутсайдерами, де середній розмір пенсії менше 1700 грн, є Вінницька, Волинська, Житомирська, Закарпатська, Івано-Франківська, Кіровоградська, Рівненська, Тернопільська, Херсонська та Чернівецька області.

Вказана диференціація пояснюється високими та середніми показниками, характерними для промислово розвинених індустріальних регіонів, де розміри заробітних план, які отримували особи похилого віку у період працездатності, є вищими, аніж середні заробітні плати в цілому по Україні. У західних регіонах розміри середніх пенсій є суттєво

нижчими, оскільки для даних областей характерна значна трудова міграція. З огляду на зазначене, при розробці державної політики у сфері соціального захисту осіб похилого віку, варто враховувати суттєву регіональну диференціацію середніх розмірів пенсій, а також трудові можливості особи у період її працездатності, забезпечити собі гідну старість.

Висновки. Незважаючи на наявність відповідних організаційних та нормативно-правових механізмів життєзабезпечення старшої вікової групи, постає нагальна необхідність у перегляді розмірів державної соціальної допомоги особам, які не мають права на пенсію та удосконалення механізму розрахунку розміру пенсії за віком в частині диференціації її розміру залежно від тривалості участі у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування, оскільки існуючі розміри вказаних соціальних виплат не гарантують літній особі право на достатній життєвий рівень та не забезпечують гідну старість.

Перспективою подальших розвідок даної проблематики є обґрунтування шляхів удосконалення механізмів реалізації державної політики у сфері соціального захисту осіб похилого віку.

Список використаних джерел

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.
2. HelpAgeInternational[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.helpage.org/>.
3. Статистична інформація Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
4. Самооцінка домогосподарствами України рівня своїх доходів (за даними вибіркового опитування домогосподарств у січні 2016 року): статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики. – 2016. – 76 с.
5. Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам : Закон України від 18 травня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 33–34. – ст. 404.
6. Про державний бюджет України на 2017 рік: Закон України від 21.12.2016 № 1801-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 3. – ст.31.
7. Звіт про роботу Пенсійного фонду у 2016 році. – 2017. – 137 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pfu.gov.ua/pfu/docscatalog/document?id=277118>.
8. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 9 липня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 49–51. – ст. 376.
9. Пенсійний фонд України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/index>.

С. М. Вдовенко,

К. В. Денисенко,

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

СИСТЕМА ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЖИЛЫХ ЛЮДЕЙ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННЫХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

Исследована система социальной защиты пожилых людей на современном этапе создания государства. Проанализированы оценки собственного материального благосостояния лицами пожилого возраста. Определены основные виды материального обеспечения лиц пожилого возраста и их размеры. Обоснована целесообразность пересмотра размеров государственной социальной помощи лицам, не имеющим права на пенсию и усовершенствование механизма расчета размера пенсии по возрасту в части совершенствования дифференциации ее размера в зависимости от продолжительности участия в системе общеобязательного государственного социального страхования.

Ключевые слова: социальная защита; престарелые; старшая возрастная группа; жизнеобеспечение; государственные социальные выплаты; достаточный жизненный уровень.

S. Vdovenko,

Doctor of sciences in Public Administration, Professor

K. Denysenko,

Applicant,

of the Department of Public Administration and Management Organizations of Chernihiv National University of Technology

SYSTEM OF LIFE SUPPORT FOR ELDERLY PEOPLE IN THE CONDITIONS OF MODERN SOCIO-ECONOMIC PROCESSES

The system of social protection of elderly people at the present stage of state creation is investigated. It was determined that the duty to protect citizens who are in difficult life circumstances or were subjected to social risk, in particular, such irreversible as «old age», is assigned to the state at the highest constitutional level.

The main criterion for assessing the effectiveness of the state system of social protection for older people is the quality of social support, as well as the level of material support and the ability to meet priority needs. Based on official statistical indicators of assessing their own material well-being by the elderly, it is determined that the overwhelming majority of these citizens consider themselves poor.

The main types of material security for the elderly are pensions and state social assistance to persons who do not have the right to a pension. The amount of state social assistance is set at 30% of the subsistence level for persons who have lost their ability to work.

As of 01.01.2017, almost half of pensioners receive a pension of up to 1500 UAH. At the same time, the insurance (work) experience of the majority of them exceeds 30 years. The primary cause that affects the size of a pension by age is not the length of the insurance period, it primarily affects the definition of the right to a pension, and the amount of premiums paid for compulsory state social insurance.

The expediency of revising the size of state social assistance to persons who do not have the right to a pension and the improvement of the mechanism for calculating the size of the old age pension in terms of improving the differentiation of its size depending on the duration of participation in the system of compulsory state social insurance is justified.

Key words: social protection; elderly; senior age group; life support; state social payments; sufficient standard of living.

Рецензенти: *Драган І. О.,* д-р наук з держ. упр., с.н.с.;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
Андріяш В. І., д-р наук з держ. упр., доцент.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Вдовенко С. М., Денисенко К. В., 2017

Дата надходження статті до редколегії 14.09.17

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

В статті проаналізовано проблемні питання в сфері надання адміністративних послуг органами публічного управління, висловлено думку автора стосовно можливих варіантів їх розв'язання. Розкрито зміст окремих пілотних проектів Міністерства юстиції України, що здійснюються на теренах України, і є підґрунтям для подальшого впровадження електронного врядування.

Ключові слова: послуга; публічне адміністрування; адміністративна послуга; електронне врядування.

Актуальність теми. Взявши курс на євроінтеграцію Україна має створити не просто правову, соціальну державу, а й виховати у своїх громадян, зокрема і у суб'єктів владних повноважень, повагу до норм права, розуміння і необхідність дотримання принципу верховенства права.

Треба зазначити, що за останні десять років теорія адміністративних послуг знайшла своє втілення не лише в доктринальних розробках адміністративного права, а й на практиці. Починаючи з 2006 року, коли Кабінетом Міністрів України було затверджено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [1], питання створення системи центрів надання адміністративних послуг, порядку надання цих послуг, оскарження дій/бездіяльності суб'єктів надання адміністративних послуг стали одними з пріоритетних.

Період з 2009 року по 2012 рік знаменувався роботою над нормативно-правовою базою, яка мала стати підґрунтям для реалізації концепції надання адміністративних послуг в Україні.

В решті, підсумком такої роботи стало прийняття Закону України «Про адміністративні послуги». Але його прийняття не розставило всі крапки над «І» в сфері надання адміністративних послуг. Не вирішеними і досі лишаються не лише окремі теоретичні питання, а й ціла плеяда практичних задач.

На сучасному етапі Україна прагне створити всі необхідні умови для надання 20 базових електронних послуг он-лайн, які визначені ЄС як шкала вимірювання розвитку електронного врядування в країні.

Важливим є розроблення державної політики в сфері надання адмінпослуг, яка б була нерозривно зв'язана з реаліями життя та враховувала процеси децентралізації, була спрямована на впровадження єдиної, гармонійної, здатної працювати без перебоїв

при великих навантаженнях системи електронних послуг.

Проблематика надання адміністративних послуг на теренах України висвітлена в роботах таких науковців як В. Авер'янов, М. Білинська, В. Вакуленко,

В. Гарашук, Н. Гнидюк, І. Колісниченко, А. Кірмач, І. Коліушко, Н. Нижник, О. Оболенський, Г. Писаренко, Р. Рудніцька, В. Сороко, В. Тимошук, О. Чемерис та ін. Безумовно ці доктринальні здобутки є емпіричною основою подальших розробок в означеній сфері, спрямованих на вдосконалення системи надання адміністративних послуг.

Питання надання адміністративних послуг є настільки різноплановими, що потребують подальшого опрацювання і вдосконалення, враховуючи реалії практики.

Мета. Зазначена стаття покликана окреслити коло проблемних питань в сфері реалізації адміністративних послуг. Зробити спробу означити можливі шляхи їх вирішення.

Наразі багато розмов та дискусій ведеться навколо питань підвищення рівня якості надання адміністративних послуг та розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). В даному напрямку вжито ряд заходів, триває розвиток мережі ЦНАП. На початок 2016 року вже працювало понад 667 центрів, взагалі, планується їх збільшення мінімум вдвічі[2].

На виконання політики децентралізації в 2016 році органам місцевого самоврядування було передано низку найбільш популярних серед населення адміністративних послуг: реєстрації бізнесу, речових прав на нерухоме майно, місця проживання особи, а також надання відомостей з Державного земельного кадастру[3].

Ухвалення таких змін стимулювало створення системи ЦНАП. Хоча рівень задоволення роботою ЦНАП не на вищій відмітці, соціологічні опитування

свідчать про те, що рівень надання адміністративних послуг покращився.

У відповідності з даними опитування Фонду «Демократичні ініціативи» у грудні 2015 р., 80 % громадян, які зверталися до ЦНАП за певною послугою, залишилися задоволеними їхньою роботою, в 2014 р. рівень задоволених складав близько 60 % [4].

Наприкінці 2015 року Фонд «Демократичні ініціативи» у 40 містах України провів опитування відвідувачів ЦНАП. Громадянам пропонували оцінити якість надання послуг за наступними критеріями: 1) час очікування у черзі; 2) рівень компетентності та привітності працівників центрів; 3) зручність для людей з особливими потребами; 4) зручність оплати послуг.

В цілому зафіксовано зростання якості надання адміністративних послуг, але при цьому необхідно відзначити, що рівень задоволеності громадян якістю адміністративних послуг в різних містах України значно різниться. Наприклад, рівень задоволених клієнтів ЦНАП в Миколаєві, Херсоні, Києві та Львові коливався в межах від 9,2% до 11,7%, в той час як в Луцьку, Івано-Франківську, Одесі рівень задоволених відвідувачів складає понад 70%. Суттєво відрізняється й обсяг послуг, що надаються у ЦНАП. Цікавим є той факт, що найповніший спектр адміністративних послуг зафіксовано в порівняно невеликих містах. Так, за результатами моніторингу найповніший спектр послуг надають ЦНАПи Білої Церкви, Вінниці, Дніпродзержинська, Житомира, Кам'янець-Подільського, Конотопа, Лисичанська, Луцька, Мелітополя, Полтави, Северодонецька, Херсон, серед великих міст слід відзначити Київ, Кривий Ріг [5]. За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України стосовно наявності у ЦНАП адміністративних послуг центральних органів виконавчої влади відзначено, що в усіх ЦНАП надається повний спектр послуг Державного земельного агентства [6]. В той же час дуже критично оцінювалась ситуація з наданням адміністративних послуг Міністерства юстиції України.

На наш погляд, така ситуація зумовлена тим, що Міністерство юстиції України більше зосереджено на впровадженні сервісів он-лайн, розвитку електронного врядування.

Вже сьогодні можна говорити про корінні зміни в сфері надання адміністративних послуг Міністерством юстиції України. По-перше, наразі значна кількість послуг в сфері реєстрації надається при всіх виконках місцевих рад, по-друге, завдяки впровадженню проекту онлайн – будинок юстиції, необхідні документи можна отримати вдома чи на робочому місці. До таких сервісів відносяться повторна видача документів (свідоцтво про народження чи шлюб (або розірвання його); отримання відповідних витягів із документів про народження, зміну імені, смерть, розірвання шлюбу, усиновлення, встановлення батьківства.

Стає реальним впровадження онлайн первинної реєстрації компанії, змін до статуту, керівного складу

та видів діяльності, місцезнаходження компанії, реєстрації нерухомості, актів цивільного стану. Зокрема, набирає обертів такий сервіс як «шлюб за добу».

Впровадження європейських практик в сфері державної реєстрації актів цивільного стану виводять на новий рівень надання адміністративних послуг в зазначеній сфері. Відтепер згідно розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 липня 2016 року № 502-р з метою реалізації гарантованого Конституцією права на шлюб передбачено можливість проведення державної реєстрації шлюбу у місці та у строк, визначений заявниками, у тому числі в день подання відповідної заяви.

З 13 січня 2017 року цей пілотний проект розпочав свою роботу у місті Миколаєві. В ньому приймають участь Миколаївський міський та Заводський районний у місті Миколаєві відділи ДРАЦС Головного територіального управління юстиції у Миколаївській області.

Передача повноважень в сфері надання адміністративних послуг від органів виконавчої влади на місця в різних сферах здійснюється з різним темпом та своїми труднощами. На думку експертів, найбільше складнощів виникло при передачі повноважень від Державної міграційної служби України та Міністерства внутрішніх справ України [7]. Були зафіксовані окремі випадки зволікання передачі до ЦНАП територіальними органами Державної міграційної служби необхідного обладнання для видачі паспортів, а також логінів та паролів доступу до їх систем, що не дозволяє адміністраторам ЦНАПів надавати цю послугу [8]. Але треба зазначити, що і органи місцевого самоврядування за часту були неготові до прийняття делегованих їм повноважень, зокрема в їх штаті відсутні підготовлені фахівці здатні приступити до безпосереднього виконання повноважень в окресленій сфері.

Крім фахової підготовки спеціалістів перед посадовцями постає і інша проблема в сфері забезпечення якісного надання адміністративних послуг – матеріально-технічна база ЦНАП. Не секрет, що частина будівель, в яких розташовані органи державного управління, ЦНАП потребують капітального чи поточного ремонту, а також актуальним лишається питання програмного забезпечення.

Створення мінімальних комфортних умов для громадян є загальнодержавною задачею, метою кожної територіальної громади.

За результатами огляду лише 61 % ЦНАП обладнані пандусами, тільки 8 % – спеціальними вбиральнями, тільки 4 % – відповідним чином пристосованим інформаційним терміналом самообслуговування, тільки 4 % – кнопками виклику біля входних дверей, тільки у 1 % – для людей з обмеженими можливостями передбачено інвалідний візок, встановлені автоматичні двері і надає допомогу черговий [9]

Дискусійним лишається питання про доцільність передачі до ЦНАПів послуг, що надаються органами

виконавчої влади. Сьогодні можна бачити паралельне створення окремими органами виконавчої влади власних мереж ЦНАПів. Такий стан речей в значній мірі нівелює принцип «єдиного вікна» за яким створюються ЦНАПи. Хоча практика показує, що кожна місцевість по-своєму сприймає та реалізує цей принцип. Специфіка деяких послуг виправдовує відхилення від загальних правил, зумовлює необхідність створення спеціалізованих робочих місць з відповідними фахівцями.

В серпні 2016 року Урядовим комітетом з питань соціальної політики та гуманітарного розвитку ухвалено проект розпорядження КМУ, яким передбачено запуск у 5 областях України пілотних проектів щодо створення мережі центрів для надання населенню соціальних послуг [10]. При цьому в ЦНАПах міст Луцьк та Вінниця досить вдало надаються такі адміністративні послуги як призначення матеріальної допомоги, компенсацій, субсидій, пільг.

Детермінантами створення спеціалізованих ЦНАПів стали ті складнощі, з якими стикнулися всі центри після передачі на місця найбільш популярних адміністративних послуг органів виконавчої влади. Розширення спектру послуг поставило перед керівниками центрів низку задач. Виникла потреба в збільшенні штату працівників, залученні фахівців з відповідним рівнем підготовки, здатних одразу розпочати роботу з клієнтами. Відкритими лишаються питання стосовно фінансування ЦНАП, їх належного облаштування, зокрема можливості отримання супутніх послуг: банківські послуги, ламінування, ксерокопіювання); облаштування ЦНАПів для осіб з особливими потребами.

Лише за умови тісної взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями, активній позиції керівників органів публічного управління, їх обопільному прагненні забезпечити ефективне функціонування ЦНАП можливе вирішення зазначених проблем.

Вважаємо доцільним впровадження стажувань адміністраторів ЦНАП у відповідних територіальних підрозділах органів виконавчої влади.

Немаловажним є створення ЦНАПів в об'єднаних територіальних громадах. Для раціонального використання бюджетних коштів, спрямованих на розвиток системи ЦНАП, має бути точно розраховано кількість центрів, необхідних для задоволення потреб населення відповідної територіальної громади, а також враховано критерій територіальної доступності таких центрів для громадян. При вирішенні цього питання має бути віднайдено баланс між економічною доцільністю створення територіальних підрозділів ЦНАП та суспільними потребами, задоволення яких напряму залежить від функціонування центрів.

Як варіант вирішення зазначеної проблеми можна розглядати впровадження пересувних офісів ЦНАП.

При вирішенні питання, які саме послуги мають надаватися в ЦНАП, ключову роль має відігравати рівень попиту на дану послугу, звичайно, по можливості має надаватися максимально широкий спектр адміністративних послуг, за відсутності такої

можливості мінімальний перелік послуг має включати реєстрацію місця проживання, актів цивільного стану, видачу паспортів, призначення житлових субсидій та інших видів державної допомоги, призначення та перерахунок пенсій.

Приклад такої країни як Естонія свідчить про те, що ЦНАП це проміжна ланка на шляху до створення електронного врядування. Але для України це необхідна складова, тому що рівень доступу до Інтернету та комп'ютерна грамотність населення України не дозволяють перескочити цю фазу.

Створення всіх державних реєстрів має переслідувати лише одну основну мету – отримавши один раз дані від людини, держава в подальшому всю необхідну інформацію збирає самостійно, використовуючи наявні бази даних, що позбавляє громадян при зверненні до органів влади подавати довідки, витяги тощо. І має бути альтернатива: користатися сервісом онлайн чи відвідати державні установи.

В Україні запроваджується проект EGOV4UKRAINE, який спрямовано на розвиток децентралізації в Україні.

Паралельно з такими нововведеннями гостро постає питання збереження недоторканності таких баз даних, інформаційної безпеки країни.

Наразі частина реєстрів Міністерства юстиції є у вільному доступі онлайн. Це полегшує збір інформації про особу, що порушує питання збереження так званої конфіденційної інформації про особу.

Має бути чітко визначено конкретне відомство і бази даних, за які воно несе повну відповідальність, виключено дублювання реєстрів.

Відправною точкою в забезпеченні охорони баз даних є ідентифікація суб'єкта, що здійснює доступ до інформаційної бази, перевірка його повноважень.

Іншим не менш важливим моментом є безпека передачі даних, тобто попередження витоку інформації під час передачі даних від власника/розпорядника однієї бази даних до іншої чи споживача та навпаки. Доцільним є використання сучасних технік шифрування такої інформації, а також можливості самознищення в разі несанкціонованого скачування чи критичного використання спроб при невдалому процесі дешифрування.

Передбачається, що всі ЦНАП будуть мати доступ до державних баз даних, що дозволить надавати більшість адміністративних послуг на підставі лише однієї заяви, без будь-яких довідок. Процес реінжинірингу послуг є досить тривалим, тому при вдалому розвитку подій його завершення планується на 2020 рік.

Як підсумок маємо зазначити, що якість адміністративних послуг на пряму залежить від професійності та сумлінності суб'єктів владних повноважень, що їх надають, тому пріоритетним має бути підготовка висококласних фахівців, виховання в них поваги до людей та Закону, вироблення спрямованості на результат – надання якісних адміністративних послуг.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80?test=HtkMfW9q574dPa.sZiUu8UJlH4Ews80msh8le6>.
2. В Україні вдвічі збільшилась кількість ЦНАПів та зменшилась кількість адмінпослуг. Міністерство економічного розвитку і торгівлі, 22.01.16 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=8492cb95-f50c-4945-837acc1365094da9&title=VUkrainiVdvichiZbilshitsiaKillistTsnapiVtaZmenshitsiaKillistAdminposlug> – Назва з екрану.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10.12.2015 № 888-VIII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
4. Оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг (2015 рік, а також порівняння з минулими роками). Грудень 2015 р. Фонд «Демократичні ініціативи» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/polls/2015a/ocinki-naselen-rokami-.htm>. – Назва з екрану.
5. Оцінки діяльності центрів надання послуг у 40 містах України. Листопад 2015 р. Фонд «Демократичні ініціативи» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/polls/2015a/ocinki-dijalnosti-ceaini-.htm>. – Назва з екрану.
6. Моніторинг центрів надання адміністративних послуг у розрізі регіонів України. Мінекономрозвитку, 18.04.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=81867d5b-6cc9-423c-898b-8964e92a48e3&title=AdministrativnoteritorialniOdinitsiUkraini>. – Назва з екрану.
7. У Житомирі обговорили розвиток діяльності ЦНАП. ЦППР, 01.07.16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/ua/news/20871591-u-geitomiri-obgovoryuvali-rozvitok-dijalnosti-tsnap>. – Назва з екрану.
8. ЦППР підтримує звернення ЦНАП у м. Луцьку щодо неприпустимості порушення законодавства про адміністративні послуги з боку ДМС. ЦППР, 07.06.16 <http://pravo.org.ua/ua/news/20871551-tsppr-pidtrimue-zvernennya-tsnap-u-m.-lutsku-schodo-nepripustimosti-porushennya-zakonodavstva-pro-administrativni-poslugi-z-boku-dms>. – Назва з екрану.
9. Електронне врядування у 100 містах України: результати дослідження / ОПОРА. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://opora.ua/news/5764-elektronne-vrjaduvannja-u-100-mistahukrajiny-rezultaty-doslidzhennja>.
10. Про реалізацію на території м.м. Дніпра, Києва, Львова, Одеси та Харкова пілотних проектів щодо створення центрів надання соціальних послуг у форматі «Прозорий офіс»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.08.2016 № 578-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/578-2016-%D1%80/>.

Р.Возняк,

Черноморский национальный университет им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЦЕНТРОВ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ

В статье проанализированы проблемные вопросы в сфере предоставления административных услуг, предложены возможные пути их разрешения. Раскрыто содержание некоторых пилотных проектов Министерства юстиции Украины, которые являются базисом для внедрения электронного правительства в Украине.

Ключевые слова: услуга; публичное администрирование; административная услуга; электронное правительство.

R.Voznyak,

PetroMohylaBlackSeaNationalUniversity, Mykolaiv, Ukraine

ISSUES IN THE CENTERS OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN UKRAINE

The article analyzed problematic issues in the provision of services administrative by the public administration suggested author on possible options for resolution. Disclosed pilot projects of the Ministry of Justice of Ukraine carried out on the territory of Ukraine, and are the basis for the further implementation of e-government.

Key words: service; public administration; administrative service; e-government.

Рецензенти: **Штиршов О. М.**, канд. наук з держ. упр., доцент;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
Козлова Л. В., канд. наук з держ. упр.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Возняк Р.І., 2017

Дата надходження статті до редколегії 02.09.17

ДЕРЖАВА, ЯК КЛЮЧОВИЙ СУБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНОЮ БЕЗПЕКОЮ НА ШЛЯХУ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

В статті з'ясована роль держави, як ключового суб'єкта управління економічною безпекою на шляху європейської інтеграції. Проаналізовано основні визначення «економічної безпеки». Проаналізовано складові економічної безпеки серед яких виробнича, демографічна, енергетична, зовнішньоекономічна, інвестиційно-інноваційна, макроекономічна, продовольча, соціальна, фінансова безпека. Наведено основні суб'єкти забезпечення економічної безпеки держави. Подано перелік загроз національним інтересам і національній безпеці України в економічній сфері за складовими системи економічної безпеки. Розглянуто економічну безпеку як взаємоузгоджену систему міжнародного, національного, рівня окремо узяті господарської структури та рівня особистості. Виділено основні проблеми забезпечення економічної безпеки, які потребують першочергового вирішення. Запропоновано основні завдання, які Україна повинна виконати у напрямку укріплення чільного місця в європейському економічному просторі.

***Ключові слова:** держава; економічна безпека; євроінтеграція; національна безпека; органи державної влади.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В сучасних реаліях, спричинених як зовнішніми чинниками, так і внутрішньою економіко-політичною ситуацією перед Україною постала нагальна проблема, що полягає, з однієї сторони, в деякому протиріччі між тим, що необхідно інтегруватися у світову, зокрема Європейську економіку, та забезпечувати внутрідержавну економічну інтеграцію, а з іншої, – захищати свій внутрішній ринок, національних товаровиробників, а також національні інтереси. Одночасно варто пам'ятати й той факт, що глобальна економіка і надалі залишається майданчиком відстоювання інтересів різних країн, а з цього випливає, що тільки створення національної системи економічної безпеки в нашій державі надасть певну можливість попередити потенційні руйнівні наслідки глобальних економічних процесів та явищ. У цьому контексті держава виступає ключовим суб'єктом управління економічною безпекою, особливо сьогодні, коли України перебуває на шляху європейської інтеграції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Питанням дослідження економічної безпеки приділяли свої праці такі провідні науковці,

як Гончарова В.О.[1], Капица С.П. [2], Коваленко В. В. [3], Кремень В. Г. [4], Лекарь С. І. [5], Малишко В. М. [6], Мерніков Г.І. [7], Мунтян В.І. [9], Скорук О. В. [15], Шлемко В.Т. [17] та інші. Проте, на сьогодні актуальним є дослідження ролі держави, як ключового суб'єкта управління економічною безпекою на шляху європейської інтеграції, що зумовило вибір теми нашого дослідження.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Головною метою є з'ясувати роль держави, як ключового суб'єкта управління економічною безпекою на шляху європейської інтеграції.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Як зазначає Скорук О. В., сьогодні питання національної безпеки набуло особливої актуальності, оскільки від його вирішення залежатимуть доля України, соціально-економічний добробут громадян, становлення їхньої національної самосвідомості та поваги до своєї держави, тому необхідно врахувати помилки, допущені під час здійснення економічних реформ, які призвели до руйнівних процесів в економіці та у свідомості людей [15].

Кожна країна, якою б економічно розвинутою вона б не була, жодним чином не застрахована від агресивних проявів іншої держави чи складової її економіки. Тому до першочергових завдань держави входить такий вид діяльності, як забезпечення власної

економічної безпеки. Як показує світовий досвід, забезпечення економічної безпеки – це, насамперед, гарантія незалежності країни, умова ефективності життєдіяльності суспільства. Одним із головних завдань економічної безпеки є збереження і зміцнення позиції країни у світовій економічній системі. У США, країнах Європи, Японії розробляються і реалізуються концепції національної безпеки з урахуванням власних економічних інтересів. Постає ця проблема і перед новими індустріальними країнами, постсоціалістичними державами, країнами СНД. Досить гостро постає ця проблема перед Україною, яка завдяки своєму географічному положенню викликає нездоровий інтерес до себе з боку ближнього та далекого зарубіжжя. Тому невизначеність напрямків розвитку держави, відсутність чітких стратегічних планів розбудови економіки створює сприятливий ґрунт для встановлення економічної залежності країни [11].

Отже, зметою з'ясування ролі держави, як ключового суб'єкта управління економічною безпекою на шляху європейської інтеграції звернемося спочатку до поняття економічної безпеки.

Дослідниця В.О. Гончарова розуміє під національною економічною безпекою такий стан національної економіки, при якому зберігається стійкість і здатність до несприятливих умов розвитку внутрішніх і зовнішніх процесів. Авторка переконана: перешкоджаючи впливу різноманітним загрозам, неодмінно можна досягти стійкого рівня економічної безпеки держави [1, с. 18].

Подібну думку щодо трактування економічної безпеки держави має і А. Ревенко, який вважає, що економічна безпека держави – це стан економічної системи, що характеризується стійкістю щодо впливу ендегенних (внутрішніх) та екзогенних (зовнішніх) чинників, які створюють загрозу для суспільства [14, с. 15].

Фахівці Національного інституту стратегічних досліджень запропонували таке тлумачення поняття економічної безпеки, як стан національної економіки, який дає змогу зберігати стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз і здатний задовольнити потреби особи, суспільства, держави [17, с. 3].

В. І. Мунтіян називає економічною безпекою загальнонаціональний комплекс заходів, спрямованих на постійний та стабільний розвиток економіки

держави, що містить механізм протидії внутрішнім і зовнішнім загрозам [9, с. 10].

Група вчених, визначаючи категорію економічної безпеки держави, за основу беруть передумови для економічної незалежності. Наприклад, А. Степаненко та М. Герасимов під економічною безпекою розуміють такий стан економіки, що забезпечує її зовнішню незалежність і внутрішню стабільність [16, с. 39].

Отже, як бачимо науковці вбачають у економічній безпеці і вплив внутрішніх, і зовнішніх чинників.

Складовими економічної безпеки, згідно з «Методичними рекомендаціями щодо розрахунку рівня економічної безпеки України», затвердженими Наказом Міністерства економічного розвитку та торгівлі від 29.10.2013 р. № 1277, є: виробнича, демографічна, енергетична, зовнішньоекономічна, інвестиційно-інноваційна, макроекономічна, продовольча, соціальна, фінансова безпека [8].

Основними суб'єктами забезпечення економічної безпеки держави, які в межах своєї компетенції захищають інтереси особистості, суспільства та держави в економічній сфері, є: держава та її інститути (функціональні і галузеві міністерства, відомства, податкові та митні служби, біржі, фонди і страхові компанії); органи місцевого самоврядування; підприємства, установи та інші господарські організації як державного, так і приватного сектора економіки; виробники, продавці продукції та вітчизняні споживачі. Зростаюча значимість публічних економічних інтересів сьогодні значно розширює сферу суб'єктності економічної системи. Вчений зазначає, що внаслідок мінливих соціально-економічних та юридичних обставин суб'єктами усвідомлення і забезпечення економічної безпеки держави поряд із «класичними» власниками (приватними роботодавцями і державою) стають і менеджери-управлінці, власники акцій та інші суб'єкти власності, зокрема муніципального та регіонального рівнів [5].

У ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. №964–IV наведено перелік загроз національним інтересам і національній безпеці України в економічній сфері по складових системи економічної безпеки. У табл. 1 наведено ідентифікацію складових системи економічної безпеки.

Таблиця 1

Перелік загроз національним інтересам і національній безпеці України в економічній сфері по складових системи економічної безпеки*

№ з/п	Складові системи економічної безпеки	Загрози національним інтересам і національній безпеці України в економічній сфері
1	Виробнича	Істотне скорочення внутрішнього валового продукту
2	Інвестиційна	Зниження інвестиційної активності; Критичний стан основних виробничих фондів у провідних галузях промисловості, агропромислового комплексу, системах життєзабезпечення; загострення проблеми підтримання в належному технічному стані ядерних об'єктів на території України; Небезпечне для економічної незалежності України зростання частки іноземного капіталу в стратегічних галузях економіки

Закінчення табл. 1

3	Інноваційна	Зниження інноваційної активності, науково-технічного і технологічного потенціалу; Скорочення досліджень на стратегічно важливих напрямках інноваційного розвитку
4	Макроекономічна	Ослаблення системи державного регулювання і контролю у сфері економіки; Неефективність антимонопольної політики та механізмів державного регулювання природних монополій, що ускладнює створення конкурентного середовища в економіці; «Тінізація» національної економіки; Переважає в діяльності управлінських структур особистих, корпоративних, регіональних інтересів над загальнонаціональними; Недостатні темпи відтворювальних процесів та подолання структурної деформації в економіці
5	Фінансова	Нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки, в тому числі фінансової (фіскальної) політики; Велика боргова залежність держави, критичні обсяги державних зовнішнього і внутрішнього боргів; Відсутність ефективної програми запобігання фінансовим кризам; зростання кредитних ризиків;
6	Зовнішньоекономічна	Критична залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків, низькі темпи розширення внутрішнього ринку; Критична залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків, низькі темпи розширення внутрішнього ринку
7	Продовольча	Критичний стан з продовольчим забезпеченням населення
8	Енергетична	Неефективність використання паливно-енергетичних ресурсів, недостатні темпи диверсифікації джерел їх постачання та відсутність активної політики енергозбереження, що створює загрозу енергетичній безпеці держави

*— складено автором на основі [12].

Отже, згідно законодавства є такі елементи системи економічної безпеки держави: виробнича, інвестиційна, інноваційна, макроекономічна, фінансова, зовнішньоекономічна, продовольча, енергетична.

Провідну роль у механізмі забезпечення економічної безпеки держави відіграють такі суб'єкти [5]:

— Верховна Рада України — як єдиний орган законодавчої влади, що покликаний визначати основи економічної безпеки України, формувати належну законодавчу базу в цій сфері;

— Президент України — як глава держави, гарант державного суверенітету, додержання Конституції, прав і свобод громадян, гарант забезпечення економічної безпеки України, який здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки та оборони України;

— Кабінет Міністрів України — як вищий орган у системі органів виконавчої влади, діяльність якого спрямована на забезпечення державного суверенітету, економічної самостійності та економічної безпеки України;

— Міністерство економічного розвитку і торгівлі України — як провідний центральний орган виконавчої влади, що здійснює державну політику в даній сфері шляхом виконання законів України,

відповідних державних програм у сфері національної та міжнародної економічної безпеки;

— Рада національної безпеки і оборони України — як головний координаційний орган з питань національної (в тому числі й економічної) безпеки, що планує, організує і контролює здійснення заходів з метою мінімізації та нейтралізації загроз економічній безпеці держави.

Також варто зазначити у контексті даного дослідження, що економічну безпеку слід розглядати як взаємоузгоджену систему міжнародного, національного, рівня окремо узяті господарської структури та рівня особистості.

Під міжнародною економічною безпекою розуміють такий стан світової економіки, за якого забезпечуються взаємовигідне співробітництво країн у вирішенні національних і глобальних проблем людства, вільний вибір і здійснення ними незалежної стратегії соціально-економічного розвитку при активній участі в міжнародному поділі праці. Міжнародна економічна безпека забезпечується за допомогою створеної світовим співтовариством системи міжнародних економічних організацій — МВФ, МБРР, ВТО, тощо. При цьому важливу роль у вирішенні проблем економічної безпеки відіграють партнерські угоди про вільний рух капіталів, товарів та послуг, облік взаємних економічних інтересів,

відмова від силового тиску, рівноправні відносини з менш розвинутими країнами [6].

Як вважає В. Г. Кремень, правові гарантії здійснення міжнародної економічної безпеки полягають у визнанні [4, с. 81]:

- принципів рівноправності держав поза залежністю від соціального і політичного ладу;
- свободи вибору шляхів розвитку і форм організації економічного життя;
- взаємовигідного співробітництва і вільного розвитку економічних, фінансових, науково-технічних та інших мирних відносин між державами з метою економічного і соціального прогресу;
- мирного врегулювання економічних суперечок без застосування сили.

Під економічною безпекою країни розуміють не тільки захищеність розглянутих вище національних інтересів, але й готовність та здатність інститутів влади створювати механізми реалізації і захисту національних інтересів розвитку вітчизняної економіки, підтримки соціально-політичної стабільності суспільства. Економічна безпека країни відносна, навіть у найбільш економічно розвинутих і соціально стабільних країнах зі сталим політичним режимом можливі зовнішні несприятливі впливи. У процесі інтернаціоналізації виробництва, включення національної економіки у світове господарство, економічна безпека країни дедалі тісніше пов'язується з міжнародною економічною безпекою [6].

Вважається, що економічна безпека регіону, насамперед є здатністю регіональної та місцевої влади забезпечити конкурентоспроможність, стійкість, стабільність, поступальний розвиток економіки території, інтегрованої в національну економіку, як відносно самостійної структури.

В основі економічної безпеки регіону як категорії відображають регіональні інтереси (забезпечення і підтримка гідного рівня життя населення, раціональне використання наявного економічного потенціалу, реалізація незалежної соціально-економічної політики регіону, збалансованість та інтегрованість у фінансову систему країни) і необхідність їхнього захисту від різноманітних внутрішніх (що виникають у межах регіону) і зовнішніх (з боку проведеної економічної політики держави, адміністративних інших регіонів, іноземних держав) загроз при дотриманні балансу із загальнонаціональними інтересами [3, с. 360].

Стосовно економічної безпеки регіонів доцільним є поділ категорій на такі складові: енергетична безпека, фінансова, інвестиційна, інноваційна та соціальна. Під економічною безпекою підприємства розуміють стан найбільш ефективного використання його ресурсів для запобігання загрозам і забезпечення стабільного функціонування як у теперішній час, так і в майбутньому. Важливими умовами та елементами в забезпеченні нормального функціонування підприємства є оцінювання та управління економічними ризиками, загальний стан економіки [6].

На думку А. А. Прожева, під економічною безпекою особистості розуміють такий стан життєдіяльності людини, за якого забезпечуються правовий та економічний захист його життєвих інтересів, дотримання конституційних прав та обов'язків [13, с. 65]. Найбільш серйозними видами економічних загроз особистості є порушення прав споживачів, не виплата пенсій і заробітних плат, безробіття, непоправне знецінення заощаджень, рекет, шахрайство тощо. Економічна безпека особистості багато в чому визначається станом національної економіки.

Між усіма рівнями формування економічної безпеки існують двосторонні зв'язки, наявність яких пояснюється тим, що система економічної безпеки держави – це сукупність органічно взаємопов'язаних між собою елементів, і зміни, що відбуваються з одним із них, певною мірою стосуються й іншого. Наприклад, політична криза та загроза військового вторгнення негативно позначаються на інвестиційній привабливості та банківській стабільності держави і в результаті мають шкідливі наслідки для стану економічної безпеки на макrorівні, що своєю чергою, негативно впливає на ефективність діяльності галузей економіки та регіонів країни, занепад яких є вагомою причиною незадовільних результатів функціонування господарюючих суб'єктів. Водночас збитки господарюючих суб'єктів негативно відображаються на стані економічної безпеки на мезорівні, оскільки є фактором погіршення результатних показників галузі, до яких вони відносяться, а також регіону їхнього розташування. А це, у підсумку, негативно впливає на стан економічної безпеки на макrorівні [10].

Виділимо основні проблеми забезпечення економічної безпеки, які потребують першочергового вирішення [15]:

- наявність та загострення економічної кризи в Україні в умовах збройної агресії з боку Російської Федерації;
- зростання корупції;
- погіршення добробуту населення та зростання рівня безробіття;
- підвищення тінізації економічної діяльності;
- різке падіння реального ВВП;
- втрата інвестиційної привабливості нашої держави.

Між рівнями економічної безпеки держави та її складовими існує тісний взаємозв'язок, який необхідно враховувати при розробленні комплексу обґрунтованих і взаємопов'язаних заходів, направлених на стабілізацію та покращення показників – індикаторів економічної безпеки відповідного рівня її формування. У цьому випадку діятиме синергетичний ефект, тобто додатковий результат, отриманий від тісної злагодженої взаємодії окремих елементів системи. Проте слід зазначити, що цей ефект може бути як позитивним, так і негативним. Як слушно зазначає авторський колектив дослідження, присвяченого синергетиці та прогнозам майбутнього, «...при низькій організованості системи сума її властивостей буде менше суми властивостей компонентів» [2, с. 75].

Курс на інтеграцію до ЄС насправді є стратегічним орієнтиром для держави, своєрідним тестом на політичну, економічну та соціокультурну зрілість. Традиції громадянського суспільства, поваги до закону поступово сформують в Україні критичну масу проєвропейськи налаштованого істеблішменту, який вже в 20-ті роки 21 століття почне формувати нову Україну. Необхідно лише визначитися з носіями цього процесу. З тими, хто стане спроможним забезпечувати економічну безпеку в державі. Поки що залишається можливість зробити це у власних національних інтересах. Досвід створення спільного європейського ринку товарів послуг, здатність європейських урядовців, підприємців та окремих громадян до компромісного взаємовигідного співробітництва, для України може слугувати взірцем. Гнучке поєднання державного протекціонізму з ліберальними ринковими механізмами дозволяє здійснювати економічний курс виключно з огляду на національні інтереси держави. Економічна безпека України повинна в перспективі забезпечуватися саме на такому, апробованому країнами ЄС механізмі [7].

На нашу думку, основними завданнями, які Україна повинна виконати у напрямку укріплення чільного місця в європейському економічному просторі є:

– посилення зовнішньоекономічної діяльності з провідними країнами-членами ЄС;

– безперервний розвиток українського експортного потенціалу;

– послаблення рівня імпортової залежності України (насамперед, в енергетичній сфері);

– посилення участі у міжнародних та світових організаціях економічного напрямку.

Таким чином, держава виступає основним суб'єктом забезпечення національної та економічної безпеки, зокрема. Основна ніша у забезпеченні економічної безпеки належить державним та регіональним органам влади, а також суб'єктам господарювання.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, посилення української економічної безпеки в умовах інтеграції до ЄС передбачає розробку та реалізацію запровадження з боку основних суб'єктів забезпечення економічної безпеки, а саме державних і місцевих органів влади довгострокової стратегії забезпечення економічної безпеки на макро-, мезо- та мікрорівнях. Реальний ефект від впровадження даної стратегії може з'явитися не відразу, а лише через деякий час і це відбудеться за умови, якщо успішно виконаються заходи, спрямовані на посилення макроекономічної та інвестиційної складових економічної безпеки.

Список використаних джерел

1. Гончарова В.О. Вплив тіньової економіки на економічну безпеку держави : [монографія] / В.О. Гончарова. – Х. : ХНУ, 2001. – 195 с.
2. Капица С.П. Синергетика и прогнозы будущего [Текст] / С.П. Капица, С.П. Курдюмов, Г.Г. Малинецкий. – М.: Эдиториал УРСС, 2001. – 283 с
3. Коваленко В. В. Профілактика економічної злочинності в Україні: концептуальні засади, організаційно-правові основи, проблеми управління / В. В. Коваленко. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 420 с.
4. Кремень В. Г. Політична безпека України: концептуальні засади та система забезпечення / В. Г. Кремень, І. Ф. Бінько, С. І. Головащенко. – К.: МАУП, 1998. – 92 с.
5. Лекарь С. І. Економічна безпека держави та суб'єкти її забезпечення / С. І. Лекарь // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 2. – С. 75–83
6. Малишко В. М. Актуальні проблеми економічної безпеки в системі національної безпеки України / В. М. Малишко // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2015. – № 4. – С. 129–133.
7. Мерніков Г.І. Європейська інтеграція України та економічна безпека держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.db.niss.gov.ua/docs/polmil/100.htm>
8. Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджені Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі від 29.10.2013 р. № 1277 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/17>
9. Мунтіян В.І. Економічна безпека України / В.І. Мунтіян. – К. : КВШ, 1998. – 462с.
10. Олійничук О. Система економічної безпеки держави та рівні її формування: концептуальні аспекти / О. Олійничук // Галицький економічний вісник. – 2015. – № 1. – С. 93–100.
11. Письмаченко Л. М. Роль державного управління у вирішенні проблем економічної безпеки в умовах глобалізації / Л. М. Письмаченко. // Державне будівництво. – 2007. – № 2. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_2_54.
12. Про основи національної безпеки України Закон України від 19.06.2003 р. №964-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
13. Прохожее А. А. Национальная безопасность: основы теории / А. А. Прохожев. – М.: Изд-во РАГС, 1995. – 180 с.
14. Ревенко А. Проблеми формування національної економічної безпеки України / А. Ревенко // Економіка України. – 1993. – № 11. – С. 15–21.
15. Скорук О. В. Економічна безпека держави: сутність, складові елементи та проблеми забезпечення [Текст] / О. В. Скорук // Науковий вісник Ужгородського національного університету : Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство / голов. ред. М.М. Палінчак. – Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2016. – Вип.6. Ч.3. – С. 39–42.
16. Степаненко А. Оцінка економічної безпеки України та її регіонів / А. Степаненко, М. Герасимов // Регіональна економіка. – 2002. – № 2. – С. 39–54.
17. Шлемко В.Т. Економічна безпека України: сутність і напрямки забезпечення : монографія / В.Т. Шлемко, І.Ф. Бінько. – К. : НІСД, 1997. – 144 с.

ГОСУДАРСТВО КАК КЛЮЧЕВОЙ СУБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТЬЮ
НА ПУТИ К ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

В статье разъясняется роль государства как ключевого руководителя экономической безопасности на пути к европейской интеграции. Проанализированы основные определения «экономической безопасности». Были изучены компоненты экономической безопасности, такие как промышленная, демографическая, энергетическая, внешнеторговая, инвестиционная и инновационная, макроэкономическая, продовольственная, социальная и финансовая. Определены основные поставщики экономической безопасности государства. Представлен список угроз национальным интересам и национальной безопасности Украины в экономической сфере с учетом компонентов системы экономической безопасности. Рассмотрена экономическая безопасность как взаимосогласованная система международного, национального уровня индивидуальной экономической структуры и уровня личности. Определены основные проблемы экономической безопасности, требующие срочных решений. Предложены основные задачи, которые Украина должна выполнить для укрепления своих лидирующих позиций в европейском экономическом пространстве. В нынешней ситуации, вызванной как внешними факторами, так и внутренней экономической и политической ситуацией, Украина столкнулась с насущной проблемой, которая, с одной стороны, является одним из противоречий между необходимостью интеграции в мир, в частности, европейским экономикой, а также обеспечить внутреннюю экономическую интеграцию, а с другой – защитить свой внутренний рынок, национальные производители, а также национальные интересы.

Z. Hbur,

PhD, National Academy For Public Administration under The President Of Ukraine, Kyiv, Ukraine

STATE AS A KEY ECONOMIC SECURITY MANAGER ON THE WAY OF EUROPEAN INTEGRATION

The article clarifies the role of the state as the key manager of economic security on the way to the European integration. The basic definitions of «economic security» have been analyzed. The components of economic security such as industrial, demographic, energy, foreign trade, investment and innovation, macroeconomic, food, social, and financial security have been investigated. The main providers of economic security of the state have been specified. The list of threats to the national interests and national security of Ukraine in the economic field in view of the components of economic security system has been submitted. The economic security as mutually agreed system of international, national level of an individual economic structure and the level of an individual have been considered. The basic problems of economic security that require urgent solutions have been specified. The main tasks that Ukraine has to perform to strengthen its leading position in the European economic area have been suggested.

In the current situation, caused by both external factors and internal economic and political situation, Ukraine has faced an urgent problem, that is, on the one hand, in some contradiction between the need to integrate into the world, in particular, the European economy, and to provide domestic economic integration, and on the other hand to protect its domestic market, national producers as well as national interests. At the same time we have to be aware of the fact that the global economy is still a platform of defending the interests of different countries, and it presumes that only establishment of a national system of economic security in our state will provide some opportunity to prevent potential destructive effects of the global economic processes and phenomena. In this regard, the state acts as the key manager of economic security, especially nowadays when Ukraine is on the way to the European integration.

Keywords: state; economic security; eurointegration; national security; state authorities.

Рецензенти: Драган І. О., д-р наук з держ. упр., с.н.с.;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
Тимофєєв С. П., канд., наук з держ. упр., доцент.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Гбур З. В., 2017

Дата надходження статті до редколегії 23.10.17

УДОСКОНАЛЕННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

У статті наведені причини незадовільного кадрового забезпечення в органах місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Розглянуто основні кадрові проблеми, які сьогодні мають місце в новостворених об'єднаних територіальних громадах. Запропоновано ряд практичних рекомендацій, які мають на меті покращення кадрового становища в органах місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад.

Ключові слова: територіальна громада; кадрове забезпечення; місцеве самоврядування.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Становлення та розвиток України, як демократичної, правової і соціальної держави неможливі без якісних змін елементів публічної влади. Одним з цих елементів є місцеве самоврядування, яке на сучасному етапі перебуває на стадії реформи, спрямованої на наближення вітчизняної системи управління на місцях до стандартів Європейського Союзу.

Запровадження процесу децентралізації значно посприяло розширенню компетенції органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Проте поряд з новими можливостями, пов'язаними з значним розширенням прав та збільшенням розмірів матеріальної основи місцевого самоврядування виникли і нові проблеми.

Як слушно зазначають російські науковці, передача повноважень на місцевий рівень за недостатнього кадрового забезпечення, відсутності управлінських навичок та невідпрацьованої правової бази місцевого самоврядування призводить до безсилля влади у здійсненні соціально-економічних функцій і забезпеченні внутрішньої безпеки [12].

Аналіз досліджень і публікацій. Питанням кадрового забезпечення місцевого самоврядування приділялося багато уваги у працях І. Зайцевої, Я. І. Жукровського, В. Тарасової, А. Ф.Ткачука, О. В. Батанова, які розглядали дану проблему в різних аспектах. Проте, на нашу думку, у зв'язку з проведенням децентралізації, окремі проблеми кадрового забезпечення в ОТГ залишилися недостатньо висвітленими і потребують подальшого дослідження.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). В процесі дослідження були поставлені наступні завдання:

– визначити загальні проблеми організації влади на локально-регіональному рівні, які слугують причинами проблем з кадрами в ОТГ;

– проаналізувати проблеми кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування в ОТГ;

– сформулювати загальні рекомендації, щодо покращення кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування в ОТГ.

Виклад основного матеріалу дослідження. Серед актуальних проблем організації влади на локально-регіональному рівні можна виділити такі:

– застаріла та недосконала нормативно-правова база регулювання організації роботи органів місцевого самоврядування, зокрема відсутність у законодавчих актів чітких механізмів реалізації повноважень органами місцевого самоврядування, неврегульованість статусу посадовців органів місцевого самоврядування;

– недостатній рівень бюджетного забезпечення і фінансування делегованих повноважень органів місцевого самоврядування;

– низький рівень зацікавленості та безпосередньої участі громадян у вирішенні питань локально-регіонального значення та реалізації права на контролюючі дії за незалежним виконанням посадових повноважень службовцями органів місцевої влади;

– низький престиж служби в органах місцевого самоврядування, місцевих органах виконавчої влади, пов'язаний із низьким рівнем соціального захисту працівників зазначеної сфери, недосконалістю системи оплати праці (відсутність зв'язку посадового окладу з рівнем кваліфікації, професійною підготовкою, відсутність прозорої системи преміювання [2].

Наведений вище перелік якнайкраще демонструє основні причини існуючих проблем з кадрами на

локально-регіональному рівні влади, тому розглянувши його, доцільно перейти безпосередньо до кадрових проблем в ОТГ.

Як зазначають в новостворених ОТГ, найгострішою є проблема відсутності нових кадрів з фаховими знаннями в галузях управління фінансами у сферах бюджетування закладів освіти, охорони здоров'я, соціального захисту і культури [11].

Зокрема, це призводить до неефективного використання фінансових ресурсів територіальних громад, неспроможності освоїти кошти державних субвенцій на розвиток громад. Органи місцевого самоврядування сільських ОТГ часто неспроможні підготувати якісні інвестиційні проекти для отримання коштів державної підтримки та коштів міжнародної допомоги, не готові до запровадження стратегічного планування та програмування розвитку громад [8].

Не менш гострою є проблема відсутності кадрового потенціалу для організації управління земельними ресурсами ОТГ та виготовлення містобудівної архітектурно-планувальної документації різного призначення – від завдань розробок детальних схем планування й забудови територій і мікрорайонів, від проектів розвитку інфраструктури з Державного фонду регіонального розвитку – до проектів зеленого будівництва і межування прибудинкових територій. Від проектів реконструкції вуличного освітлення – до проектів будівництва чи реконструкції вуличних інженерних мереж і комунікацій та самих вулиць і внутрішньоквартальних територій. Виявилось, що відносно проблеми щодо відсутності фахівців страждає і організація Центру надання адміністративних послуг (ЦНАП) [9].

Аналізуючи проблеми кадрового забезпечення ОТГ, необхідно враховувати специфіку посадових осіб органів місцевого самоврядування (сільського, селищного, міського голови, голів районних, районних у містах та обласних рад), обумовлену їх виборністю і відповідно, їх постійною змінюваністю. Тому особливої актуальності набуває проблема забезпечення фаховості цих структур (40 відсотків сільських, селищних та міських голів, 40–60 відсотків депутатів місцевих рад під час чергових виборів обираються вперше). Інша складова – це формування кадрів для структур відділів, управлінь органів місцевого самоврядування. Згідно до діючого Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» ці призначення віднесені до компетенції сільських, селищних, міських голів, голів районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі. Більш того, законодавством надається право головам районних, районних у містах, обласних рад, самостійно без проведення конкурсу приймати на службу своїх помічників, радників. Такі положення унеможливають здійснення дієвого контролю за доббором кадрів, створюють умови для впровадження корупційних схем при зарахуванні на посади. У свою чергу населення територіальної громади фактично позбавляється права впливати на кадрову політику

органу місцевого самоврядування при наявності фактів низького професійного, фахового рівня посадовців.

Вирішення проблеми нестачі кваліфікованих кадрів, на нашу думку, лежить у площині професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, запровадження дієвих програм підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування та надання їм необхідної консультативної і методичної допомоги з боку органів виконавчої влади. Отже, з метою підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, в недалекій перспективі необхідно на державному рівні здійснити низку важливих освітніх та кадрових заходів:

- організувати вивчення і аналіз стану кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, розробити доступні методики розрахунків потреб у кадрах місцевого самоврядування і рекомендації з організації служби в органах місцевого самоврядування та роботі з кадрами;

- розробити пропозиції по формуванню прямих муніципальних замовлень на підготовку перепідготовку та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, визначитись із органом, який буде координувати цю роботу (обласна рада, Центр тощо);

- реалізувати завдання з удосконалення системи професійної освіти кадрів для місцевого самоврядування, для чого ввести додаткові спеціальності «Муніципальне управління» чи «Міське самоврядування», або розширити існуючі, наприклад «Державне та муніципальне управління», «Державна служба та служба в органах місцевого самоврядування»;

- на умовах конкурсу, надати можливість вищим навчальним закладам, які мають відповідне науково-методичне і технічне забезпечення (особливо регіональним), здійснювати підготовку та перепідготовку кадрів за цими напрямками, в тому числі і на основі засобів дистанційного навчання;

- затвердити державні стандарти професійного навчання кадрів для органів місцевого самоврядування;

- запровадити навчальні програми для посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, зокрема, з питань ефективного врядування, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, проектного менеджменту;

- вирішити питання ресурсного забезпечення безперервного професійного навчання, в тому числі і гарантованого фінансування видатків на освіту для працівників органів місцевого самоврядування;

- на місцевому рівні потрібно значно посилити взаємодію органів місцевого самоврядування та відповідних закладів, і в такий спосіб більшою мірою зорієнтувати ці заклади на проблематику вдосконалення регіонального і місцевого розвитку в контексті європейського вибору [13].

Варто також зазначити, що в сучасних українських реаліях не виконується в повному обсязі стаття 6 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка

передбачає: «Умови служби співробітників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності. Для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі» [3]. У квітні-травні 2016 року Центром соціальних експертиз Інституту соціології НАН України на замовлення Асоціації міст України було проведено всеукраїнське опитування службовців органів місцевого самоврядування. Більше половини респондентів заявили про незадовільність рівня своєї заробітної плати. Це призвело у більшості органів місцевого самоврядування до високої плинності кадрів, зниження їхньої професійності та якості роботи. За наявності необхідних коштів у місцевих бюджетах певна частина місцевих рад вирішувала вказану проблему через виплату службовцям непропорційно високих премій [6, с. 13].

З метою підвищення престижності і залучення молоді до служби в органах місцевого самоврядування, існує необхідність врегулювання питань оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування та приведення їх у відповідність до норм оплати праці держслужбовців [2]. На нашу думку, такі дії з боку держави можуть слугувати, хоча б частковим вирішенням проблеми плинності кадрів.

Ще одним дієвим способом залучення висококласних та кваліфікованих фахівців до тривалої (постійної) роботи в ОТГ є надання додаткових матеріальних благ. Наприклад, в Україні є прецеденти, коли спеціально для сімейних лікарів призначали подвійну заробітну плату або надавали житло. Аналогічну практику можна запровадити і стосовно фахівців необхідних для функціонування та розвитку ОТГ, особливо враховуючи те, що такі громади позиціонуються як спроможні, а тому мають кошти для реалізації подібних заходів.

Доцільно нагадати, що не до кінця вирішеним залишається питання структури і чисельності органів управління ОТГ. Зазначимо, що Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка повністю відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування зазначає, що «місцеві власті мають можливість визначати свої власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління». Відповідно питання структури і чисельності органів управління є компетенцією ради ОТГ, проте не завжди обрані радою структура і чисельність є оптимальними.

Найбільш детально перспективну структуру виконавчих органів ОТГ розглянуто у посібнику Асоціації міст України щодо об'єднання громад. В ньому йдеться, що виходячи з функцій органів місцевого самоврядування спроможних територіальних громад, мінімальна структура їх виконавчих органів повинна мати такий вигляд:

- Голова територіальної громади;
- 2–3 заступники голови територіальної громади;
- Секретар ради територіальної громади;

- Фінансове управління;
- Відділ комунальної власності та земельних відносин;
- Сектор з юридичних питань;
- Відділ житлово-комунального господарства, благоустрою, охорони навколишнього природного середовища та інфраструктури;
- Відділ економічного розвитку, торгівлі та інвестицій;
- Відділ містобудування, архітектури та капітального будівництва;
- Служба містобудівного кадастру;
- Загальний відділ;
- Сектор організаційно-кадрової роботи;
- Відділ ведення Державного реєстру виборців;
- Центр надання адміністративних послуг;
- Дозвільний центр;
- Сектор з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення і територій;
- Архівний відділ;
- Відділ освіти, молоді та спорту;
- Відділ культури, туризму та з питань діяльності засобів масової інформації;
- Управління соціального захисту населення та праці;
- Служба у справах дітей, центр сім'ї та молоді, центр обліку бездомних осіб;
- Відділ охорони здоров'я;
- Старости територіальної громади у складі виконавчого комітету.

Запропоновані структурні одиниці можуть бути створені як окремі виконавчі органи спеціальної компетенції. Крім того, планується, що органи місцевого самоврядування матимуть можливість створювати спеціалізовані підрозділи по контролю за виконанням рішень органів виконавчої влади громади (муніципальна варта). Орієнтовна оптимальна чисельність апарату нової громади повинна складати від 50 до 80 співробітників [10, с. 15].

На нашу думку, крім освітніх заходів, матеріального заохочення та оптимізації чисельності та структури органів місцевого самоврядування ОТГ, потрібні й інші заходи, зокрема нормативного та організаційного характеру.

По-перше, необхідно прийняти закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» з урахуванням пропозицій Президента України. Закон необхідний для врегулювання правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування, правового статусу посадових осіб, умов та порядку реалізації громадянами права на службу в органах місцевого самоврядування тощо в нових умовах функціонування місцевого самоврядування; опрацювати питання законодавчого врегулювання посилення відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування за прийняття та реалізацію управлінських рішень щодо місцевого розвитку та відповідності цих рішень законодавству України, а також за якісне надання населенню адміністративних та соціальних послуг.

По-друге, необхідно запровадити механізми залучення громадськості до вироблення органами

місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації тощо [8].

Одним із засобів залучення громадськості до вироблення органами місцевого самоврядування управлінських рішень може стати статут ОТГ. Вітчизняний науковець О. В. Батанов зазначає, що статут територіальної громади – основний акт локальної саморегуляції, який вирішує чимало питань місцевого розвитку на локальному рівні. Предметом статутів територіальних громад можуть бути питання: статусу органів та посадових осіб місцевого самоврядування, організації їх діяльності, управління комунальною власністю, участі громадян, їхніх об'єднань у реалізації повноважень місцевого самоврядування тощо [1, с. 311].

На нашу думку, важливо закріпити процедуру заслуховування публічних звітів про діяльність сільського, селищного, міського голови, відповідної ради та її виконавчих органів, давати оцінку їх діяч. Таким чином, уже правові норми статуту територіальної громади зобов'язують представників місцевої влади до співпраці та врахування інтересів громади на практиці. Сучасні дослідники місцевого самоврядування та територіальних громад наголошують на важливості врегулювання питань підзвітності і підконтрольності представників місцевої влади власним громадам [4].

Наступною новацією статуту ОТГ може стати застосування менеджменту в місцевому управлінні.

Проблемою формування кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування є те, що у місцевому самоврядуванні відсутнє розмежування політичної діяльності та професійної служби, служби в органах місцевого самоврядування, що значно ускладнює якісне дотримання принципів служби в органах місцевого самоврядування [7, с. 37]. Прикладом вирішення даного питання в статуті територіальної громади може бути «публічний менеджери́зм». Статут може передбачати надання сільському, селищному, міському голові професійної управлінської допомоги – помічника, який має таку саму професійну кваліфікацію. Головним принципом зазначеної моделі управління (на відміну від існуючої) є призначення на посаду компетентно-професійних службовців, осіб не за політичними інтересами, а за професійною кваліфікацією. Цей механізм передбачений у статутах розвинених демократичних країн, він забезпечує органи місцевого самоврядування кваліфікованими управлінцями-менеджерами і вирішує проблему кадрового забезпечення [5].

Висновки. Підсумовуючи викладений матеріал, доцільно зазначити, що основними проблемами кадрового забезпечення ОТГ вбачаються нестача кваліфікованих кадрів, плінність кадрів і не оптимальність організаційної структури.

Виокремлення і дослідження зазначених проблем дало змогу сформувати ряд рекомендацій, які мають на меті покращення кадрового становища органів місцевого самоврядування в ОТГ.

Список використаних джерел

1. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні / О. В. Батанов. – К.: Концерн «Видавн. дім «Ін Юре», 2003. – 512 с.
2. Доля І. Щодо кадрового забезпечення місцевої влади в контексті впровадження адміністративної реформи: аналіт. зап. [Електронний ресурс] / І. Доля. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/913/>.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування. Міжнародний документ: від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
4. Жукровський Я. Принцип підзвітності перед територіальною громадою органів і посадових осіб місцевого самоврядування: від декларацій до практичного втілення / Я. І. Жукровський // Громадян. суспільство. – 2009. – № 3. – С. 14–17.
5. Зайцева І. Удосконалення кадрового забезпечення місцевого самоврядування шляхом використання статутів територіальних громад / І. Зайцева // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2010. – № 4. – С. 58–64. – Режим доступу: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-4-9.pdf>.
6. Місьцеве самоврядування в Україні у 2016 році [Електронний ресурс] / Асоціація міст України. – 06.03.2017. – 68 с. – Режим доступу: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/stan2016web.pdf>.
7. Місьцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку: аналіт. доп. – К.: Нац. Ін-т стратег. дослідж., 2009. – 62 с.
8. Павлюк А. П. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення. Аналітична записка [Електронний ресурс] / А. П. Павлюк. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf.
9. Пальчук В. Першочергові завдання об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс] / В. Пальчук. – Режим доступу: <http://адмреф.сіаз.укр/38-glavnaya/158-pershochergovi-zavdannya-ob-ednanikh-teritorialnikh-gromad-2.html>.
10. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс] / Асоціація міст України. – 2016. – 46 с. – Режим доступу: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk_tergrweb.pdf.
11. Тарасова В. Кадрове забезпечення в об'єднаних територіальних громадах [Електронний ресурс] / В. Тарасова // Україна: події, факти, коментарі. – 2017. – № 12. – С. 30–41. – Режим доступу: <http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2017/ukr12.pdf>.
12. Ткачук А. Ф. Статут міста як правова форма регулювання громади / А. Ф. Ткачук. – К., 2005. – 8 с.
13. Трошан А. О. Необхідність формування ефективної кадрової служби органів місцевого самоврядування в сучасних умовах [Електронний ресурс] / А. О. Трошан. – Режим доступу: <http://intkonf.org/troshan-ao-neobhidnist-formuvannya-efektivnoyi-kadrovoyi-sluzhbi-organiv-mistseвого-samovryaduvannya-v-suchasniy-umovah/>.

А. А. Гиржеев,

аспирант института государственного управления,
Черноморский национальный университет им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИНАХ

В статье приведены причины неудовлетворительного кадрового обеспечения в органах местного самоуправления объединенных территориальных общин. Рассмотрены основные кадровые проблемы, которые сегодня имеют место в объединенных территориальных общинах. Предложен перечень практических рекомендаций, которые направлены улучшение кадрового положения в органах местного самоуправления объединенных территориальных общин.

Ключевые слова: территориальная община; кадровое обеспечение; местное самоуправление.

A. Hirzhev,

Postgraduate student at the Institute of Public Administration,
Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine

IMPROVEMENT OF STAFFING IN THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES

The article presents the reasons of unsatisfactory staffing in the local governments of the united territorial communities. The main personnel problems that are taking place in newly formed united territorial communities are analyzed. The practical recommendations for improving the personnel situation in local governments of the united territorial communities are proposed.

Key words: territorial community; personnel support; local self-government.

Рецензенти: *Багмет М.О.*, д-р іст. наук професор;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
Ємельянов В. М., д-р наук з держ. упр., професор.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Гіржева А. О., 2017

Дата надходження статті до редколегії 14.10.17

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД МОТИВАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

У статті висвітлено зарубіжний досвід мотивації державних службовців, розглянуто мотиваційні системи США, Японії, країн Європи. З'ясовано можливості використання досвіду країн світу в організації системи мотивації праці державних службовців в Україні.

Ключові слова: державний службовець; мотивація; мотиваційна система; мотивація праці державного службовця.

Актуальність теми дослідження. Ефективність державного управління є необхідною умовою стабільності держави. Значною мірою ця ефективність залежить від державних службовців та працівників, якщо розглядати державне управління як діяльність, що здійснюється людьми, стосовно людей і винятково в їх інтересах. Хороша мотиваційна політика стосовно управлінців забезпечує ефективність їх діяльності й у свою чергу, ефективність державного управління. В умовах реформування публічного управління в Україні набуває особливого значення вивчення зарубіжного досвіду впровадження в роботу органів управління якісної системи мотивації праці з метою підвищення результативності професійної діяльності публічних службовців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості мотивації державних службовців у різних країнах світу розглядаються у своїх роботах такі дослідники, як Н. Гончарук [2], Л. Круп'як [3], О. Шовгеля [7], А. Ясенський [9] та інші.

Метою статті є дослідження зарубіжного досвіду мотивації діяльності державних службовців та можливості його використання в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для ефективного використання персоналу державної служби важливе значення має його мотивація. Мотивація є важливою функцією державного управління, без якої неможлива ефективна діяльність персоналу державної служби [2, с. 48].

Протягом ХХ ст. у світі сформувалась умовна класифікація методів мотивації праці: американська, європейська та японська.

Мотиваційна система США відрізняється цілеспрямованим характером формування мотивів трудової діяльності. Пріоритетним напрямом розвитку стратегічної політики державної служби при цьому визначено постійне вдосконалення

мотиваційного механізму. В даному випадку важливе значення відводиться поліпшенню матеріального стимулювання, виявленню різноманітних видів стимулів з метою найповнішого задоволення потреб службовців. Має місце підвищення розмірів оплати праці при наданні переважного значення кваліфікаційному рівню службовця, що відображає характер освіти, кількість засвоєних спеціальностей. При цьому приділяється велика увага персональній відповідності.

Суть даної системи полягає в тому, що оклад і заробітна плата службовців зростають в залежності від особистої кваліфікації, кількості виконуваних завдань, якості їх виконання. При цьому розробляються підходи, які виявляють рівень кваліфікації виконавців, установлюється коло професій, якими вони можуть оволодіти в процесі підвищення кваліфікації, встановлюється шкала оплати в залежності від обсягу набутих професійних знань і навичок. Службовці отримують доплату лише за засвоєння тих професій, які необхідні організації. Оплата службовців складається з фіксованої ставки і гнучкої системи доплат залежно від індивідуальних професійних досягнень [7, с. 112].

Широке розповсюдження в США отримали організаційні програми і допомоги. В даному випадку компанії пропонують набір пільг, з яких службовець може вибирати для себе ті, що йому найбільш підходять в певний час. Службовцю при цьому надається можливість відрахувань у пенсійний фонд в обмін на лікарняне страхування, участь в страховому фонді компанії чи гнучкий графік робочого часу, скажімо працювати за одним робочим місцем в двох чи вибрати те робоче місце, яке йому більш до вподоби, різні види відпусток.

Американське законодавство дає можливість робити вибір пільг один раз в рік і не переглядати до закінчення цього року. Службовець має право

добровільного прийняття рішення про підписку на програму соціальних виплат. При відмові від неї він попадає в «план без вибору» з фіксованими відрахуваннями і виплатами. В соціальні програми входить виплата підвищених стипендій для дітей службовців, підтримання діяльності спортивних закладів і закладів відпочинку. Підтримується опікунство над неповними сім'ями і тими, де обидва члени сім'ї працюють. В різних країнах можуть бути різні підходи. Якщо в США організація соціальних програм діє за принципом використати або втратити, то в Канаді невикористані пільги в грошовому вираженні можуть накопичуватись і переноситись на послідовний період [1].

Серед ефективних (витратних) методів мотивації праці доцільно відзначити створення для службовців «центрів здоров'я» з відповідним устаткуванням, надання фінансової допомоги особам, які усиновили дитину, грошову виплату сім'ям, що мають дітей-інвалідів. Крім того, застосовуються такі форми заохочення, як разові премії до річниць або відпустки, безкоштовна або за малу плату юридична допомога, організація дитячих дошкільних установ, встановлення стипендії та грошова допомога дітям службовців для продовження освіти, колективне страхування легкового автотранспорту, надання вільного дня серед тижня, допомога і консультування людей до пенсійного віку [4].

Всі методи мотивації у США можна поділити на дві групи: ті, що підтримують престиж організації, і ті, що стимулюють продуктивність і якість праці. Стимули першої групи забезпечують підбір і закріплення найбільш кваліфікованих кадрів, другі – підтримують високий рівень результативності. До стимулів першої категорії можна віднести відрахування в пенсійний фонд, страхові і лікарняні доплати. Стимули другої категорії – це преміювання в формі грошових виплат, просування на службі, моральне стимулювання тощо. Найбільш ефективними методами мотивації спеціалістів і керівників є: застосування ефективних систем оплати праці; використання доплат і надбавок; керівництво спеціальними програмами; участь в управлінні в будь-якій формі, наприклад, у роботі комітету планування; грошові винагороди, короткострокове преміювання, підвищення заробітної плати за результати праці тощо [7, с. 114].

Європейська система мотивації державних службовців спрямована на розвиток шляхом матеріального заохочення службовців. Матеріальне забезпечення відіграє важливу роль у системі мотивації державних службовців та працівників у розвинених країнах. Досвід сусідньої Польщі підтверджує цю тезу. Сформована система мотивації для працівника державної служби складається з:

а) основної винагороди, передбаченої для даної посади, її розмір встановлюється із застосуванням шкали, визначеної для працівника генеральним директором установи у рамках межі, окресленої розпорядженням Голови Ради Міністрів, або так званої базової квоти, визначеної щороку в законі про бюджет;

б) надбавки за багаторічну працю, тобто надбавки за стаж, які призначаються працівниками згідно з положеннями Кодексу законів про працю;

в) до складу винагороди урядовця державної служби входить, крім того, надбавка державної служби з визначеним титулом заслуженого службового рівня (рангу) [6, с. 99].

У країнах з розвинутою економікою на державну службу витрачається надзвичайно висока частка державного бюджету. Наприклад, у Франції ці витрати, як правило, перевищують 20% державного бюджету. Для порівняння – в Україні розмір цих витрат не перевищує 5%. У державній службі країн ЄС використовуються різні системи оплати праці державних службовців. У деяких країнах ЄС державним службовцям формально платять менше, ніж у приватному секторі, однак державний сектор створює кращі умови щодо додаткових трудових преференцій, а в приватному секторі існує більша диференціація оплати праці залежно від якості виконаних робіт.

Державна служба в більшості країн ЄС завжди надавала працівникам постійні привілеї щодо гарантії зайнятості та пенсійного забезпечення. Традиційно державні службовці не отримували будь-якого матеріального заохочення за належне виконання своєї роботи. Логіка такого дисбалансу має свої історичні причини: служіння суспільству є з етичної точки зору вищим за приватні інтереси, відповідно, до державних службовців висуваються вищі моральні вимоги та привілеї. Тому заробітна плата розглядається як засіб підтримки та забезпечення життя державних службовців, а не як винагорода [5, с. 181].

У Німеччині для стимулювання талановитих фахівців застосовується система «двох напрямів в кар'єрі»: або посадовий ріст, або робота на тій же позиції з поступовим збільшенням оплати праці. Також для різноманітності трудової діяльності в Німеччині можна поєднувати роботу в державному органі та політичну діяльність. Більш того, в Німеччині держслужбовцю гарантовано довічне місце роботи на державній службі, така ж ситуація спостерігається і в Туреччині. Відмінною рисою німецької держслужби є дуже великі випробувальні терміни заміщення посад, що дозволяє залучати висококваліфікованих і зацікавлених в роботі кадрів.

У Великобританії діє система винагороди, заснована на поділі держслужбовців на три окремі групи. Це найменш ефективні, ефективні і дуже ефективні. Цей спосіб має на увазі постійну оцінку праці держслужбовців [9].

В Японії система матеріального стимулювання складається з двох основних блоків: системи службового просування кадрів; системи натурального та грошового заохочення.

У свою чергу системи натурального та грошового заохочення можна поділити на дві частини. Перша частина включає усі елементи виплат, які формують заробітну плату, а друга – соціально-побутові та грошові послуги. Розмір оплати праці формується на основі тарифної системи з одночасним урахуванням таких стимулюючих чинників, як посада (професія),

рівень освіти (кваліфікації) та вік працівника. Сформований рівень оплати праці складає 85–90 відсотків заробітної плати працівників. На частку додаткових виплат припадає 10–15 відсотків заробітної плати. До основної частки заробітної плати, як правило, нараховуються трудові та відновні надбавки. Трудові надбавки нараховуються тільки за особливі трудові успіхи, а відновні надбавки, так звані «надбавки на існування», нараховуються більшості працівників відповідно до однієї з його життєвих потреб (сімейна, територіальна тощо) [3, с. 206].

Слід зазначити, що діяльність людини частіше за все стимулюється сукупністю різноманітних потреб, і ієрархічна структура не має абсолютно послідовного характеру. Найбільш наочно це можна побачити на прикладі роботи з персоналом державної служби в Японії, Франції і Німеччині. Швидкі темпи економічного зростання дозволили підвищити матеріальне благополуччя і в основному забезпечити фізіологічні потреби державних службовців.

Введений у цих країнах у сфері державної служби принцип позитивного найму задовольняє потреби персоналу державної служби в безпеці і стабільності. Існуюча система оцінки персоналу, система кар'єрного просування в залежності від результатів діяльності, заслуг задовольняє потреби кадрів у повазі і самореалізації [2, с. 50].

Із цілої низки методів мотивації праці державних службовців вітчизняна система не поступається аналогам зарубіжних країн, наприклад, пенсійне забезпечення, надання грошової допомоги при виході на пенсію та на оздоровлення.

Сьогодні доцільним є введення в Україні норми довічної зайнятості державних службовців, як, наприклад, у Франції та Німеччині, що дозволить задовольняти потреби людей у соціальній захищеності та впевненості у майбутньому, а отже, сприятиме підвищенню мотивації вступати на державну службу.

Як справедливо відзначає В. Щегорцова, в Україні необхідно запровадити досвід Франції у підході до гарантованого кар'єрного росту завдяки професійному навчанню та стажу державної служби. Це дозволить підвищити мотивацію здобувати спеціальну вищу освіту у галузі державної служби та ліквідує незадоволеності серед державних службовців щодо несправедливого кар'єрного росту [8, с. 9].

Висновки. Вивчення зарубіжного досвіду, запровадження окремих прогресивних елементів розбудови державної служби в Україні на підставі цього досвіду є важливою складовою формування професійного, відданого своїй справі корпусу державних службовців. Підвищити мотивацію праці державних службовців України можливо за рахунок запозичення, наприклад, досвіду Німеччини, Франції та Японії (щодо можливості отримання рангу державного службовця в результаті успішного складання кваліфікаційного іспиту, використання службової кар'єри як головного чинника мотивації). Також необхідним є введення у вітчизняному законодавстві норми довічної зайнятості для кар'єрних службовців, ввести обов'язкове планування просування по службі кожного державного службовця, запровадити принцип обов'язкового кар'єрного зростання в результаті отримання спеціальної освіти у сфері державного управління.

Список використаних джерел

1. Армстронг М. Практика управления человеческими ресурсами / М. Армстронг ; [пер. с англ. С. Мордовин]. – 8-е изд. – СПб. : Питер, 2008. – 832 с.
2. Гончарук Н. Т. Мотивація персоналу у сфері державної служби України: проблеми та перспективи / Н. Т. Гончарук, Н. Ф. Артеменко // Аспекти публічного управління. – 2013. – № 2. – С. 48–54. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2013_2_10. с/ 50
3. Круп'як Л.Б. Організація діяльності державного службовця : навч. посіб. / Л.Б. Круп'як. – Тернопіль : Крок. – 2015. – 243с.
4. Куликов Г. Т. Мотивация труда наемных работников / Г. Т. Куликов. – К. : Институт экономики НАН Украины, 2002. – 339с.
5. Наумік К. Г. Організація діяльності державного службовця: Навчальний посібник / Наумік К. Г., Григоренко А. М., Ушкальов В. В. – Харків : Вид. ХНЕУ, 2011. – 320 с.
6. Нинюк І. Як стати професійним урядовцем (державним службовцем) (досвід Республіки Польща) // Зб. наук. пр. НАДУ / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – Вип. 1. – С. 93–103.
7. Шовгеля О. М. Зарубіжний досвід мотивування професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування / О. М. Шовгеля // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 4. – С. 112–117.
8. Щегорцова В. М. Мотивація праці державних службовців : автореф. дис. ... к-та наук держ. упр. : 25.00.03 / В. М. Щегорцова. – Дніпропетровськ, 2010. – 22 с.
9. Ясенський А. Основні аспекти, проблеми та шляхи вирішення в системі мотивації праці людей, працюючих на державу [Електронний ресурс] / А. Ясенський, О. Майстренко. – Режим доступу : http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:PEb-n7_1vm8J:www.ukrmol.in.ua/2014_07_22_archive.html+&cd=9&hl=ru&ct=clnk&gl=ua.

Т.В. Глух,

Черноморский национальный университет им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ МОТИВАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

В статье освещены зарубежный опыт мотивации государственных служащих, рассмотрены мотивационные системы США, Японии, стран Европы. Выяснено возможности использования опыта стран мира в организации системы мотивации труда государственных служащих в Украине.

Ключевые слова: государственный служащий; мотивация; мотивационная система; мотивация труда государственного служащего.

T. Gluch,

Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolaiv, Ukraine

**FOREIGN EXPERIENCE OF THE PERSONAL ACTIVITY OF THE STATE EMPLOYEES
AND THE POSSIBILITY OF ITS USE IN UKRAINE**

Foreign experience of motivation of civil servants is reflected in the article, the motivational systems of the USA, Japan, countries of Europe are considered. Possibilities of the use of experience of the world countries are found out in organization of the system of motivation of labour of civil servants in Ukraine.

Keywords: civil servant; motivation; motivational system; motivation of labour of civil servant.

Рецензенти: *Тимофеев С. П.*, канд. наук з держ. упр., доцент;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
Козлова Л. В., канд. наук з держ. упр.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Глух Т.В., 2017

Дата надходження статті до редколегії 02.08.17

ПАРАДОКСИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано суб'єктно-об'єктні відносини державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні. Проведено аналіз основних нормативно-правових документів у сфері забезпечення пожежної безпеки, а також таких дефініцій як: «пожежа», «пожежна безпека», «небезпечна подія», «надзвичайна ситуація», «цивільний захист». Інтерпретовано співвідношення таких подій як: «пожежа» та «надзвичайна ситуація». На підставі даного аналізу показано, що у Законодавстві України сталось недоцільне змішування понять «пожежа – надзвичайна ситуація», «пожежна безпека – цивільний захист», котре при подальшому практичному використанні у правничій та науковій літературі призводить до накопичення неоднозначності та двоякості тлумачень цих термінів, що часто призводить до накопичення парадоксальних помилок. Доведено що, у Законодавстві України не визначені ані «суб'єкти», ані «об'єкти» забезпечення пожежної безпеки, а також у «сфері пожежної безпеки», а суб'єктно-об'єктні правовідносини у цій сфері взагалі ніяк не визначені Законодавством України. Це у свою чергу призводить до цілої низки прорахунків у державному управлінні, що негативно впливає на стан забезпечення пожежної безпеки в Україні. Побудовано дескриптивну модель суб'єктно-об'єктних відносин згідно до того тлумачення, яке дає Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-IV. При побудові дескриптивної моделі розраховано кількість взаємозв'язків між суб'єктами та об'єктами цих правовідносин. Вказано на їх занадто велику кількість, і складність, котра виходить за межі норми керованості у системах управління. Також наведено приклад парадоксального одночасного існування двох правоустановчих документів, що видані двома різними суб'єктами забезпечення національної безпеки, які регламентують діяльність Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Як висновок запропоновано внести зміни до діючого Законодавства України з метою взаємоузгодження та конкретного визначення «суб'єктів» та «об'єктів» у сфері пожежної безпеки в Україні, що повинно бути відображено безпосередньо у самому Кодексу цивільного захисту України з внесенням відповідних додаткових статей.

Ключові слова: державне управління; пожежа; небезпечна подія; надзвичайна ситуація; національна безпека.

Постановка проблеми. Безнаявності суб'єкту та об'єкту управління неможливо і само управління, незалежно яким по формі чи по суті воно має або мало бути. За визначенням фахівців у галузі державного управління та національної безпеки Г.П. Ситника, В.М. Олуйко та М.П. Вавринчука – «державне управління – інтегрований процес, який складається із сукупності процесів (елементів), що конкретизуються на циклах вказаного управління через визначення його суб'єктів та об'єктів. Дослідження вказаного процесу надає можливість адекватно оцінювати проблемні ситуації становлення і розвитку державного управління» [19, с.184]. Як визначили В.Д. Бакуменко та П.І. Надолішний – «в результаті взаємодії суб'єкта та об'єкта управління

виникає процес управління, який складається з циклів управління» [3, с.38]. Цикл управління у свою чергу є «загальною моделлю суб'єктно-об'єктних відносин і створює методологічні передумови для системних досліджень процесів державного управління» [3, с.38]. Тому, якщо не виникають суб'єктно-об'єктні відносини, то і не можливо створення загальної моделі циклу управління, і тому не створюються методологічні передумови для системних досліджень процесів державного управління, як було наведено вище. Враховуючи все це – кожне дослідження з державного управління повинно починатися з чіткого визначення суб'єктів та об'єктів конкретної сфери державного управління, що досліджується, а також

побудови моделі суб'єктно-об'єктних відносин. Тому дослідження таких дефініцій, як «суб'єкт», «об'єкт», «суб'єктно – об'єктні» відносини у державному управлінні у сфері пожежної безпеки в Україні є принципово важливим і актуальним завданням.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми державного управління та конкретно у сфері національної та пожежної безпеки розглядали такі вчені як: М.В. Андрієнко [2], В.Д. Бакуменко, П. І. Надолішній [3], В.М. Ємельянов, П.П. Петров [6], І.П. Кринична [15,16], О.М. Мартин, Н.М. Гринчишин, О.В. Міллер [17], Г.П. Ситник, М.П. Вавринчук, В.М. Олуйко [19], С.Ф. Денисов, А. О. Коцар [21] та інші.

Але на наш погляд не було приділено достатньо уваги приділено розкриттю суб'єктно-об'єктних відносин, що виникають при здійсненні державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні та самому нормативно-правовому закріпленню визначень суб'єктів та об'єктів цих відносин.

Мета статті. Дослідити суб'єктно-об'єктні відносини, що виникають при здійсненні державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні, для побудови дескриптивної моделі, що допоможе визначити кількість їх взаємозв'язки та стан правовідносин.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поняття «суб'єкт державного управління» та «об'єкт державного управління» відносяться до категорій базових понять державного управління, та як базові категорії повинні бути закріплені і нормативно-правових актах держави. «Державно-управлінські відносини – це особливий вид суспільних відносин, що виникають у процесі державного управління – діяльності свідомо-вольового й організаційного характеру, і відповідають меті держави та визначаються економічними і політичними основами суспільного устрою. У цих відносинах однією із сторін завжди виступає суб'єкт державного управління (орган державної влади, система органів влади, посадова особа)» [3, с.5].

Тому для вивчення таких понять як «суб'єкт» і «об'єкт» державного управління, що використовуються у сфері пожежної безпеки, доцільно розглянути наступні документи, а саме: Закони України, Кодекси, Укази Президента, Постанови та Розпорядження Кабінету Міністрів, котрі були видані у цій сфері. Обмежимо при цьому наше дослідження періодом здобуття незалежності Україною, тобто з прийняття декларації «Про державний суверенітет України» (1990) [5].

Першим Законом вже незалежної України у галузі пожежної безпеки, який визначав загальні правові, економічні та соціальні основи забезпечення пожежної безпеки на території України, врегульовував відносини державних органів, юридичних і фізичних осіб у цій галузі, незалежно від їх виду діяльності та форм власності був Закон України «Про пожежну безпеку» від 17.12.1993 року № 3745-ХІІ [11].

На той період він мав вищу юридичну силу у цій сфері та складався із 40 статей і не був поділений на розділи. У ньому чітко відображалися права і обов'язки громадян щодо забезпечення пожежної безпеки, обов'язки посадових осіб і власників підприємств, установ та організацій, обов'язки державних органів щодо забезпечення пожежної безпеки, здійснення державного пожежного нагляду, тощо. Але ж ніяким чином не було дано визначення суб'єктів і об'єктів у галузі пожежної безпеки. І це на наш погляд є дуже дивним, так як перший Закон незалежної України у цій сфері повинен був дати чіткі та неоднозначні тлумачення цим дефініціям, для усунення подальших розбіжностей у нормативно-правовому регулюванні у цій сфері державного управління та чіткому з'ясуванню «хто є хто» у державно-управлінських відносинах. Хочемо звернути особливу увагу на те, що у теперішній час у науковій літературі став застосовуватися термін «сфера пожежної безпеки», який до речі був детально розглянутий у дисертаційному дослідженні М.В. Андрієнко (2015) [2], але ж на час прийняття Закону України № 3745-ХІІ «Про пожежну безпеку» від 17.12.1993 року [11] такого терміну ще не існувало.

У ст. 1 вищезгаданого Закону – «Правова основа діяльності в галузі пожежної безпеки», використовувався термін «галузь пожежної безпеки» [11, ст. 1], а також визначалося, що правовою основою діяльності є Конституція. Сам термін «сфера пожежної безпеки» з'явився у науковій літературі дещо пізніше та на нашу думку це пов'язано із тими дефініціями, які було застосовано у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [10].

У своєму дисертаційному дослідженні М.В. Андрієнко (2015) показав, що «такої галузі («галузь пожежної безпеки» – авт.) у розумінні змістовного навантаження терміна «галузь», не існує», а «межі розповсюдження питань пожежної безпеки дозволяють стверджувати про те, що має місце сфера пожежної безпеки, враховуючи зміст терміну «сфера» [2, с.303].

Мипогоджуємося із М.В. Андрієнко (2015), який зазначив, що: «термінологічне словосполучення «сфера пожежної безпеки» на теперішній час використовується без конкретизації змістовного його визначення як в теорії, так і в практиці, а «державне управління сферою пожежної безпеки» і «механізм державного управління сферою пожежної безпеки» взагалі не мають визначення. Це обумовлено тим, що термін «сфера пожежної безпеки» за своїм змістом ще залишається в площині перспективних наукових досліджень. Найбільш визначеним при цьому вважається термін «пожежна безпека» [2, с.55].

На час прийняття Закону України «Про пожежну безпеку» (1993) [11] на території України діяв Закон № 888-ІХ – Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20.04.1978 [13], яка втратила чинність на підставі Закону № 254/96-ВР від 28.06.96, тобто з прийняттям

Конституції (Основного Закону) незалежної України [12].

Провівши змістовний аналіз вищевказаних цих двох Основних Законів [12, 13], ми не виявили ніякого конкретного посилання на визначення «суб'єкт» або «об'єкт» у галузі або у сфері пожежної безпеки. Слід зазначити, що Конституція України (Основний Закон) носить декларативний характер і визначає основні права, обов'язки та положення, котрі являються вихідними для прийняття і реалізації інших Законів.

Для усунення розбіжностей у роботі галузі, упорядкування діяльності всіх державних органів, визначення основних стратегічних напрямків, у 2012 році, тобто майже через 20 років після прийняття першої редакції Закону України «Про пожежну безпеку» № 3745-XII [11], було прийнято Закон України № 5403-VI «Кодекс цивільного захисту України» (далі – Кодекс) від 02.10.2012 року [7], який вступив в дію з 01 липня 2013 року, і став основним документом, що регулює правовідносини у сфері цивільного захисту та пожежної безпеки.

Цей Закон розмежував функції і відповідальність органів влади за безпеку, захист персоналу і населення, цивільної відповідальності за шкоду, фізичний захист, дав визначення основним термінам, що вживаються у ньому, а також уперше в Україні, була здійснена спроба кодифікувати накопичену нормативно-правову базу, щодо пожежної безпеки та цивільного захисту. Тому буде доречно буде більш ретельно розглянути його основні положення, терміни та визначення.

У п. 32 і п. 33 ч.1 ст. 2 «Визначення термінів» Кодексу ми знаходимо такі визначення щодо термінів «пожежа» та «пожежна безпека», а саме: «пожежа – неконтрольований процес знищення або пошкодження вогнем майна, під час якого виникають чинники, небезпечні для істот та навколишнього природного середовища», а «пожежна безпека – відсутність *неприпустимого* ризику виникнення і розвитку пожеж та пов'язаної з ними можливості завдання шкоди живим істотам, матеріальним цінностям і довкіллю» [7, ст. 1]. Виходячи із цих визначень можна стверджувати, що «пожежа» – це дія (подія), процес, який розвинувся у часі та обов'язково має прив'язку до просторово – географічних координат, і має стохастичну природу свого походження, а «пожежна безпека» – це вже похідна від такого явища як «пожежа», що характеризується деяким визначеним станом у конкретний момент часу, що можна вже математично описати і побудувати узагальнену модель, тобто має детермінований характер природи свого походження.

Також важливо відразу уточнити сенс словосполучення «чинники, небезпечні для істот» у визначенні «пожежа». Згідно до «Великого тлумачного словника сучасної української мови» (2005), слову «істота» надається таке значення – живий організм, людина, тварина [4, с. 507]. Тобто розкриваючи значення слова «істота» ми можемо

записати це визначення як «чинники, небезпечні для живих організмів, людей, тварин».

Тут логічно було б відразу дати у Кодексу визначення «суб'єкт» і «об'єкт» пожежної безпеки, якщо терміну «пожежна безпека» стаття 1 вже дала визначення. Але ж, на жаль, у ч. 1 ст. 6 законодавець цього Кодексу чомусь відразу перейшов до визначення «суб'єктів забезпечення цивільного захисту», ніби ототожнюючи дефініції «пожежна безпека» та «цивільний захист», а також «національна безпека», чим внесли неоднозначність і плутаність у подальше їх визначення.

Стаття 6 Кодексу визначає, що «цивільний захист забезпечується з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-IV [9], суб'єктами, уповноваженими захищати населення, території, навколишнє природне середовище і майно, згідно з вимогами цього Кодексу – у мирний час, а також в особливий період – у межах реалізації заходів держави щодо оборони України» [9, ст. 6], а сам термін «цивільний захист» згідно до ст. 4 Кодексу має наступне визначення: «цивільний захист – це функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від *надзвичайних ситуацій* шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період» [7, ст. 4].

Тобто, згідно до Кодексу – «цивільний захист» це вже є «запобігання надзвичайним ситуаціям» і це важливо запам'ятати для подальшого розуміння парадоксальності ситуації, що склалася у Законодавстві. І тут виникає потреба розглянути визначення терміну «надзвичайна ситуація».

Стаття 2 ч.1 п. 24 Кодексу надає визначення терміну «надзвичайна ситуація», а саме: «надзвичайна ситуація – обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності» [7, ст. 2]. Тут маємо схожість у природі походження «надзвичайної ситуації» і «пожежної безпеки», які є станом у конкретний момент часу і обидві є похідними від якого-небудь процесу, та обидві мають детермінований характер природи свого походження.

Слід звернути особливу увагу при цьому на термін «населення», який згідно до «Великого тлумачного словника сучасної української мови» (2005), розглядається як «сукупність людей, які проживають на земній кулі, в якій-небудь країні, області і т. ін.; люди, які проживають в якомусь одному місці» [4, ст.

734], а не як *живий організм, людина або тварина*, як це має місце у випадку із «*небезпечними чинниками*», що характеризують *пожежу*.

На перший погляд все логічно взаємоузгоджено, тому що *пожежа* виступає як один із чинників виникнення *надзвичайної ситуації*, тому «*цивільний захист*» згідно до ст. 4 Кодексу – це також функція захисту і від пожеж, але є різниця у самій природі походження цих двох дефініцій, а саме у фізичній природі виникнення та розвитку цих двох явищ, а також у стохастичній (для – *пожежа*) і детермінованій (для – *надзвичайна ситуація*) природі виникнення.

Пожежа як «подія» може статися і «сама по собі» (стохастично) та при цьому не привести до виникнення *надзвичайної ситуації*, так само як і *надзвичайна ситуація* (детермінована) може статися

не внаслідок *пожежі*, а скажімо внаслідок стихійного лиха, епідемії, епіфітотії, тощо, та при цьому не призведе до виникнення *пожежі*.

Пожежа може статися будь-де, у будь який момент часу, у просторово-географічних координатах, і прив'язана до них, але вона не завжди приводить до «*виникнення загрози життю або здоров'ю населення*», тому що – *населення* як є *сукупністю* людей у деяких просторово-географічних координатах не можна ніяким чином ототожнювати із *живим організмом, людиною або тваринами*.

Але ж при проведенні всебічного аналітичного розгляду цих двох дефініцій, ми маємо зазначити, що вони мають діалектичну єдність, яку можливо проілюструвати за допомогою діаграми Венна, що використовується у теорії ймовірності та математичної статистики (рис.1).

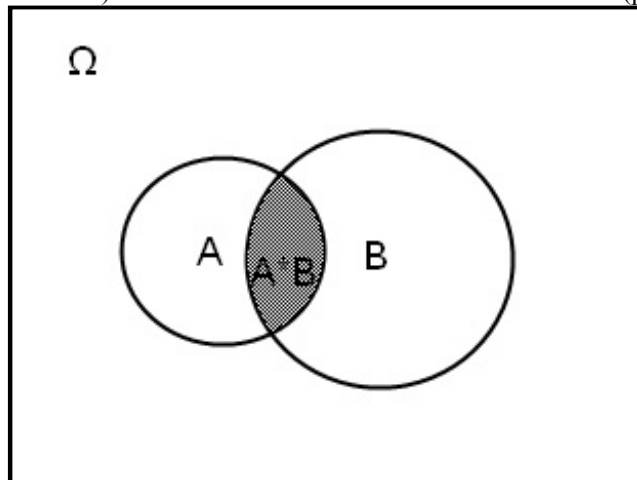


Рис. 1. Інтерпретація співвідношення настання пожеж (велике коло В) та надзвичайних ситуацій (маленьке коло А)

На рис. 1 представлено теоретико-множинне трактування співвідношення виникнення пожеж (велике коло А) та надзвичайних ситуацій (велике коло В) та дана геометрична інтерпретація основних дій над подіями за допомогою однієї із *діаграм Венна*.

Так усередині квадрата Ω (рис.1) перетинаються два кола – маленьке коло А, що складається із всієї множини настання *надзвичайних ситуацій*, та великого кола В, що складається зі всієї множини настання *пожеж*. Добуток двох величин $A*B$ – і становить заштриховану область між двома колами [14, с.34].

Згідно до визначення теорії ймовірності та математичної статистики «*добуток декількох подій називається подією, яка полягає у спільному наступі всіх цих подій*» [14, с.33]. Таким чином, *надзвичайна ситуація* може статися внаслідок виникнення *пожежі*, а ймовірність такого результату подій є *добуток ймовірності* цих двох подій.

До того ж, як зазначено у п. 25 ч.1 ст. 2 Кодексу «*небезпечна подія* – подія, у тому числі катастрофа, аварія, *пожежа*, стихійне лихо, епідемія, епізоотія, епіфітотія, яка за своїми наслідками становить загрозу життю або здоров'ю населення чи призводить до завдання матеріальних збитків» [7, ст. 2].

З огляду на вищевикладене можна зробити висновок, що згідно до Законодавства України існує «*цивільний захист*» який є «*функцією держави, спрямованої на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій...*», але немає нормативно-правового визначення функції держави, котра спрямована на захист, ліквідацію і надання допомоги при настанні «*небезпечної події*», одним із проявів якої є саме «*пожежа*». Це підтверджується аналізом статистичних даних, щодо виникнення пожеж і *надзвичайних ситуацій*.

Так за останні 5 років (в період з 2012 по 2016 роки включно) в Україні сталося 355238 *пожеж*, тобто «*небезпечних подій*» згідно до визначення п.25 ч.1 ст. 1 Кодексу, що становить близько 71048 пожеж на рік¹, а *надзвичайних ситуацій* за той же період – всього 759 (153 на рік), що становить лише 0,22 % від загальної кількості пожеж (355238).

Того ж самого висновку доходить у своїх дослідженнях М.В. Андрієнко (2015), котрий зазначив, що «*основна кількість щодобових подій пов'язана з пожежами, що красномовно слідує з*

¹ Розраховано автором особисто на підставі щорічних даних «Аналіз масиву обліку карток пожеж (POG_STAT)» [1].

офіційного інформаційного порталу Державної служби України надзвичайних ситуацій» [2, с. 121]. Також він зазначив, що надзвичайні ситуації техногенного характеру «не є такими масовими і частими як пожежі», а також зазначив що «техногенної надзвичайної ситуації часто виникають як наслідок пожежі» [2, с. 121]. Це підтверджує графічну інтерпретацію співвідношення між *пожежами* і *надзвичайними ситуаціями*, що наведено на рис. 1.

Виходячи з цього в Україні, згідно до Законодавства існує «реагування на *надзвичайні ситуації* та ліквідація їх наслідків», що полягає у «скоординованій дії суб'єктів забезпечення *цивільного захисту*...» [7,

ст. 2], але ж не існує суб'єктів та об'єктів, котрі повинні реагувати на *надзвичайні події – пожежі*, з точки зору як і Кодексу, так і Закону України «Про основи національної безпеки України», тому що «національна безпека – це захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток *суспільства*, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз *національним інтересам* у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти та науки ... захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам» [9, ст. 1], але ж ніяк не захищеність від «*надзвичайних подій*», однією із котрих є таке явище як «*пожежа*».

Особливо хочемо зауважити, що у Кодексі [7] взагалі відсутня така стаття як «Об'єкти у сфері пожежної безпеки» або навіть «Об'єкти пожежної безпеки» і це визиває ще більший подив з точки зору організації систем і здійснення державно-управлінських відносин, тому що неможливо ефективно здійснювати управління якщо відсутній сам об'єкт управління.

Тут на наш погляд сталося недоцільне змішування понять «пожежа – надзвичайна ситуація», «пожежна безпека – цивільний захист», котре у подальшому призводить до накопичення неоднозначності та двоякості тлумачень цих термінів у правничій та науковій літературі, що часто призводить до накопичення ще більш великих і парадоксальних помилок.

Такої ж думки додержується І.П.Кринична (2016), котра визначила, що «розглядати пожежну безпеку в

складі національної, техногенної, екологічної чи якоїсь іншої безпеки є недоцільним» [16, с. 151].

Тому, на нашу думку, необхідно врегулювати нормативно – правове визначення «суб'єкт пожежної безпеки», «об'єкт пожежної безпеки» у самому Кодексі цивільного захисту України та надати їм чітке та ґрунтовне визначення, при цьому існує проблема відокремлення пожежної безпеки в окрему складову національної безпеки та управління нею. Дана проблема є комплексною, а розв'язанню сприятиме вдосконалення системи пожежної безпеки, зміцнення нормативно-правової, науково-технічної і ресурсної бази, удосконалення державного управління у цій сфері» [16, с. 154].

Перейдемо тепер до визначення *суб'єктів* забезпечення національної безпеки, які дає нам Закон України «Про основи національної безпеки України» (2003) у статті 4, котра має таку ж однойменну назву. Згідно до цієї статті суб'єктами забезпечення національної безпеки є: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, суди загальної юрисдикції, Прокуратура України, Національне антикорупційне бюро України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України, інші військові формування, утворені відповідно до законів України, органи і підрозділи цивільного захисту, громадяни України, об'єднання громадян (усього 20 *суб'єктів*).

Як ми вже раніше зазначали – без наявності суб'єкту та об'єкту управління неможливо і само управління. То ж перейдемо до розгляду *об'єктів* національної безпеки, визначення котрих нам дає також однойменна стаття 3 Закону України «Про основи національної безпеки України» (2003), а саме: об'єктами національної безпеки є: людина і громадянин – їхні конституційні права і свободи; суспільство – його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси; держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність [9, ст. 3].

Отже, на підставі цих визначень складемо дескриптивну загальну модель суб'єктно-об'єктних відносин, згідно до визначень наведених у Законі України «Про основи національної безпеки» (2003).

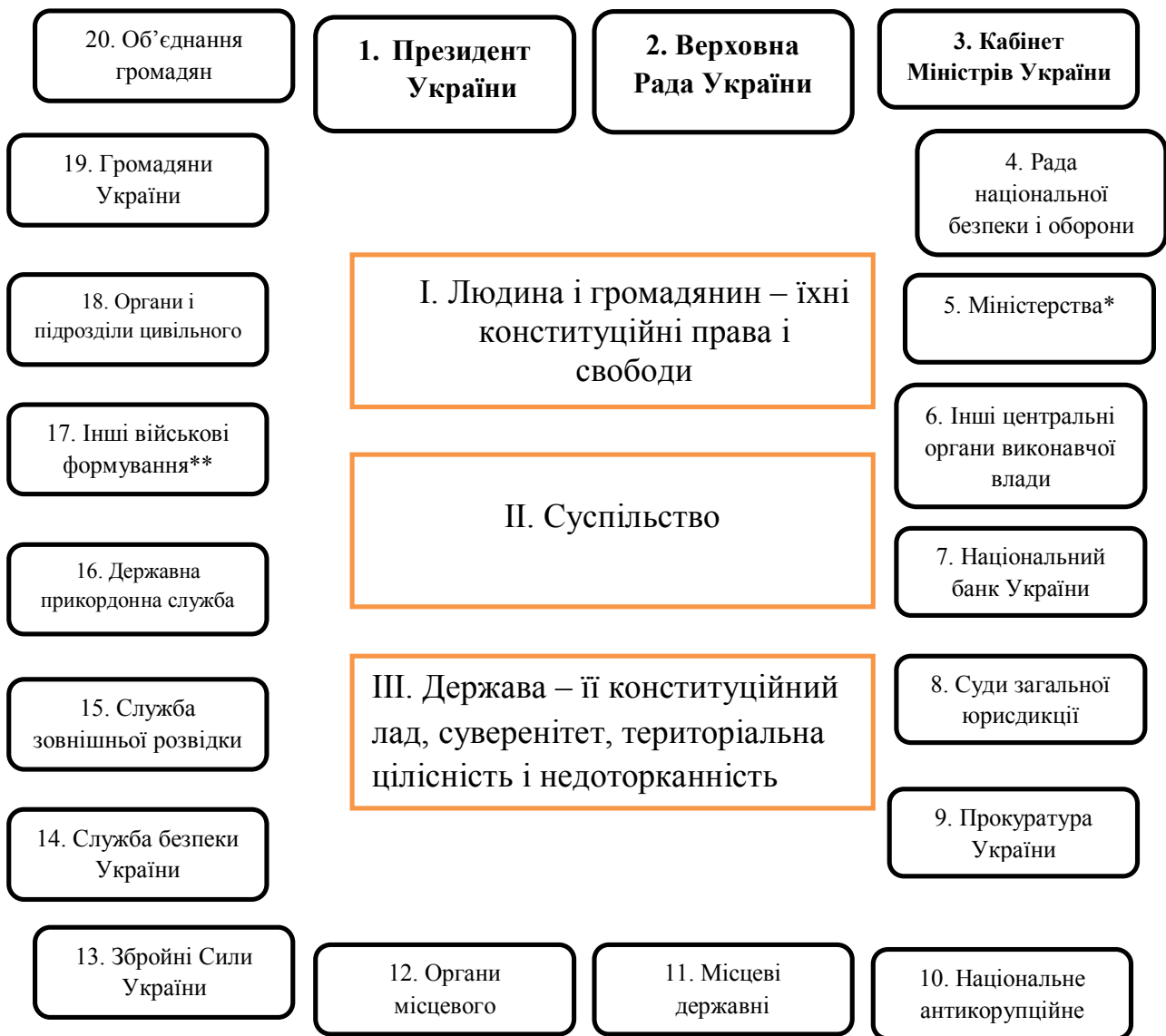


Рис 2. Дескриптивна модель суб'єктно – об'єктних відносин згідно до «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-IV

*загальна кількість Міністерств в Україні постійно змінюється, тому вони значені єдиною групою;

** військове формування – створена відповідно до законодавства України сукупність військових з'єднань і частин та органів управління ними, які комплектуються військовослужбовцями і призначені для оборони України, захисту її суверенітету, державної незалежності і національних інтересів, територіальної цілісності і недоторканності у разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій [8, ст. 1].

У даній моделі ми не з'єднали суб'єкти та об'єкти управління стрілками взаємовідношень, що виникають, або принаймні мають виникнути у здійсненні циклів управління для того, щоб не переобтяжувати її за браком формату подачі. Але ж беручи до уваги, що між об'єктом і суб'єктом управління завжди виникає *прямий* та *зворотний* зв'язок, навіть без графічного зображення таких зв'язків на схемі, ми можемо визначити їх кількість за допомогою формул комбінаторики із теорії імовірності.

Дамо визначення цьому правилу: «якщо комбінація із елементів по m відрізняється чи складом елементів, чи порядком їх розташування (або і тим, і другим), то такі комбінації називають розміщенням із

елементів по m . Число розміщень із елементів по m дорівнює [14, с.25]:

$$A_n^m = \frac{n!}{(n-m)!} \quad (1)$$

де A_n^m – кількість розміщень;

n – кількість суб'єктів та об'єктів;

m – кількість взаємних зв'язків між суб'єктами та об'єктами;

$n!$ – дорівнює добутку n перших чисел натурального ряду.

У нашому випадку n елементів – це кількість суб'єктів (20) та об'єктів (3) управління, тобто $20 + 3 = 23$. Кількість взаємних зв'язків між кожними з них дорівнює двом (*прямий* та *зворотний* зв'язок), тобто $m = 2$. Підставляючи ці значення у формулу (1), отримаємо:

$$A_{23}^2 = \frac{23!}{(23-2)!} = 506$$

Отже, взагалі між 23 суб'єктами та об'єктами управління у приведеній дескриптивній моделі (рис. 2) нараховується 506 взаємозв'язків. Ефективне управління, контроль та координація системою із такою кількістю зв'язків, навіть у складних технічних системах, за допомогою програмно-математичних комплексів є дуже складною задачею, та не завжди іде «за планом».

При цьому порушується Закон збереження пропорційності й оптимального співвідношення всіх структурних елементів системи державного управління сферою пожежної безпеки, що відображає зв'язки та залежності як між окремими ланками системи державного управління сферою пожежної безпеки, так і всередині кожної ланки. Механізм дії цього закону проявляється в нормі управління, яка регламентує кількість об'єктів (суб'єктів) управління, та які безпосередньо замикаються на один орган управління. З урахуванням сучасного світового досвіду і процесу автоматизації державного управління сферою пожежної безпеки в Україні рекомендується дотримуватися норми у межах від 5 до 9 об'єктів (суб'єктів)[2, с. 153–154].

Ілюстрацією порушення рекомендованої норми керованості може слугувати той факт, що на теперішній час в Україні діють два нормативно – правових документи котрі регламентують діяльність Державної служби України з надзвичайних ситуацій, а саме: Указ Президента України «Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій» від 16.01.2013 року № 20/2013[20], яким затверджено «Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій», а також Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 року № 1052[18], котрим також затверджено «Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій». Це парадоксальне явище в українському законодавстві, коли відразу чинні два Положення, при цьому затвердженні різними за статусом суб'єктами державного управління (Президент України, як Глава держави і гарант Конституції та Кабінет Міністрів України, як вищий Орган виконавчої влади у державі).

З цього виникає потреба у подальшому розгляді функцій всіх суб'єктів та об'єктів управління вказаних у дескриптивній моделі (рис. 2) з метою виявлення правомірності віднесення тих чи інших суб'єктів і об'єктів до циклу управління у сфері пожежної безпеки в Україні.

Висновки. Таким чином, провівши всебічний аналіз нормативно-правових актів, що діють

у сфері забезпечення пожежної безпеки в Україні, зробивши їх логіко-семантичний аналіз, побудувавши дескриптивну модель суб'єктно-об'єктних відносин, згідно до Закону України «Про основи національної безпеки України» (2003), розрахувавши кількість зв'язків у цій моделі, ми доходимо до таких висновків, що наразі в українському Законодавстві існують тільки «суб'єкти забезпечення цивільного захисту», але ж при цьому немає «суб'єктів» та «об'єктів» забезпечення пожежної безпеки чи у сфері пожежної безпеки, а суб'єктно-об'єктні правовідносини у цій сфері взагалі ніяк не визначені Законом. Тобто категорія базових понять державного управління має дуже велику прогалину і невизначеність, котра і призводить до цілої низки прорахунків у державному управлінні, що негативно впливають на стан забезпечення пожежної безпеки в Україні. В свою чергу в основному документі, що діє у сфері пожежної безпеки на теперішній час – Кодексі цивільного захисту України (2012) чітко не визначені базові категорії державного управління, такі як «суб'єкт» та «об'єкт» управління у сфері пожежної безпеки. Суб'єкти управління у цьому Кодексі не чітко не визначені, та мають переадресаційну відповідну статтю Закону України «Про основи національної безпеки України» (2003), при котрому виникає небезпечне змішування базових понять «пожежа», «пожежна безпека», «цивільний захист», а сам «предмет праці» – тобто об'єкти управління взагалі ніяк не визначені. Також не закріплено саме поняття «сфера пожежної безпеки».

Тому, на нашу думку, доцільно доповнити Кодекс цивільного захисту України (2012) статтею 6.1 «Суб'єкти у сфері пожежної безпеки» та статтею 6.2 «Об'єкти у сфері пожежної безпеки», у яких чітко визначити вказані суб'єкти та об'єкти.

Кількість структурних елементів системи державного управління сферою пожежної безпеки привести у відповідність до Закону збереження пропорційності й оптимального співвідношення із рекомендованою М.В. Андрієнко (2015) норми у межах від 5 до 9 об'єктів (суб'єктів), що збереже їх пропорційність й оптимальність співвідношення, а також усуне в подальшому можливість існування двох чинних документів, що регламентують діяльність центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності.

Список використаних джерел

1. Аналіз масиву обліку карток пожеж (POG_STAT) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.undicz.mns.gov.ua>.
2. Андрієнко М.В. Механізми державного управління пожежною безпекою в Україні. Дис. д. держ. упр. : 25.00.02 / М.В.Андрієнко – ІДУСЦЗ. – К., 2015. – 347с.
3. Бакуменко В. Д., Надолішній П. І. Теоретичні та організаційні засади державного управління (опорний конспект дистанційного курсу навчальної дисципліни) : навч. посібник. – К.: Міленіум, 2003. – 162 с.

4. Великий сучасний тлумачний словник української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпінськ : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
5. Декларація «Про державний суверенітет України» від 16.07.1990. – Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1990, N 31, ст.429.
6. Смелянов В.М., Петров П.П. Державне управління пожежною та техногенною безпекою підприємств на початку організації їх господарської діяльності / В.М. Смелянов, П. П. Петров / Наукові праці : Науково-методичний журнал. – Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. – Вип. 214. Т. 226. – 124 с.
7. Закон України «Кодекс цивільного захисту України» від 02.10.2012 №5403-VI / Голос України від 20.11.2012 – № 220 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.
8. Закон України «Про оборону України» від 06.12.1991 № 1932-XII / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 9, ст.106 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>.
9. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-IV / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 39, ст.351.
10. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V. – (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, № 29, ст.389.
11. Закон України «Про пожежну безпеку» від 17.12.1993 № 3745-XII. – Голос України від 29.01.1994 [Електрон. ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3745-12/ed19931217>.
12. Закон України «Про прийняття Конституції України і введення її в дію». Верховна Рада України; Закон від 28.06.1996 № 254/96-ВР. – Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, N 30, ст.142 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254/96-вр>.
13. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки, Закон від 20.04.1978 № 888-IX. – Відомості Верховної Ради УРСР від 11.07.1978–1978 р., № 18, стаття 268.
14. Кремер Н.Ш. Теория вероятностей и математическая статистика : учебник для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 573 с.
15. Кринична І.П. Державне управління процесами радіаційно-безпечної життєдіяльності населення : монографія / Ірина Кринична. – ДРІДУ НАДУ, 2015. – 388 с.
16. Кринична І.П., Говорун С.В. Організаційно-правові та функціональні засади державного управління пожежної безпекою в Україні / С.В. Говорун // Публічне урядування : збірник. – № 1(2) – березень 2016. Київ: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2016. – С.146–156.
17. Мартин О.М., Гринчишин Н.М., Міллер О.В. Пожежна безпека як соціосистема: суть та особливості / Глобальні та національні проблеми економіки // Миколаївський національний університет імені В.О. Сухомлинського. – Миколаїв. – Вип. 6. – 2015.
18. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 року № 1052 «Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій». Урядовий кур'єр від 25.12.2015.– № 242.
19. Ситник Г.П., Олуйко В.М., Вавринчук М.П. Національна безпека України: теорія і практика : навч. посіб. – За заг. ред. Г.П. Ситника. – Хмельницький ; Київ : Вид-во «Кондор», 2007. – 616с.
20. Указ Президента України «Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій» від 16.01.2013 року № 20/2013. Офіційний вісник Президента України від 16.01.2013 – 2013 р., № 2, стор. 22, стаття 63.
21. Denisov S., Kotsar A. Legislativeconsolidationdefinitionoffire / S. Denisov, A. Kotsar // ScientificNotesofTavridaNational V. I. VernadskyUniversity. – Series : Juridicalsciences. – 2012. – Vol. 25 (64). № 1. – P. 157–162.

С. В. Говорун,

аспірант кафедри державного управління
і місцевого самоуправління,

Днепропетровский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины,
м. Днепр, Украина

ПАРАДОКСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УКРАИНЕ

В статье проанализированы субъектно-объектные отношения государственного управления в сфере пожарной безопасности в Украине. Проведен анализ основных нормативно-правовых документов в сфере обеспечения пожарной безопасности, а также таких дефиниций как: «пожар», «пожарная безопасность», «опасное событие», «чрезвычайная ситуация», «гражданская защита». Интерпретировано соотношение таких событий как: «пожар» и «чрезвычайная ситуация». На основании данного анализа показано, что в Законодательстве Украины произошло нецелесообразно смешение понятий «пожар – чрезвычайная ситуация», «пожарная безопасность – гражданская защита», которое при дальнейшем практическом использовании в юридической и научной литературе приводит к накоплению неоднозначности и двоякости толкований этих терминов, что часто приводит к накоплению парадоксальных ошибок. Доказано что, в Законодательстве Украины не определены ни «субъекта», ни «объекты» обеспечения пожарной безопасности, а также в области пожарной безопасности, а субъектно-объектные правоотношения в этой сфере вообще никак не определены Законодательством Украины. Это в свою очередь приводит к целому ряду просчетов в государственном управлении, что негативно влияет на состояние обеспечения пожарной безопасности в Украине. Построено дескриптивную модель субъектно-объектных отношений, согласно того толкования, которое дает Закон Украины «Об основах национальной безопасности Украины» от 19.06.2003 № 964-IV. При построении дескриптивной модели рассчитано количество взаимосвязей между субъектами и объектами этих правоотношений. Указано на их слишком большое количество, и сложность, которая выходит за рамки нормы управляемости в системах управления. Также приведен пример парадоксального

одновременного существования двух правоустанавливающих документов, выданных двумя различными субъектами обеспечения национальной безопасности, регламентирующих деятельность Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям. Как вывод, предложено внести изменения в действующее Законодательство Украины, с целью согласования и конкретного определения «субъектов» и «объектов» в сфере пожарной безопасности в Украине, что должно быть отражено непосредственно в самом Кодексе гражданской защиты Украины с внесением соответствующих дополнительных статей.

Ключевые слова: государственное управление; пожар; опасное событие; чрезвычайная ситуация; национальная безопасность.

S. V. Govorun,

postgraduate student of the Department of public administration
and local governments,

Dnipropetrovsk regional Institute of public administration

The national Academy of public administration under the President of Ukraine, Dnipro, Ukraine

PARADOXES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF FIRE SAFETY IN UKRAINE

The article analyzes subject-object relationships the public administration in the field of fire safety in Ukraine. The analysis of the main legal documents in the field of fire safety, and such definitions as: «fire», «fire safety», «dangerous event», «emergency», «civil protection». Interpreted the ratio of such events as «fire» and «emergency». Based on this analysis it is shown that in the Legislation of Ukraine there was inappropriate mixing of the terms «fire – emergency», «fire safety – civil defense», which at the further practical use in the legal and scientific literature leads to the accumulation of ambiguity and ambiguity of the interpretation of these terms, which often leads to a paradoxical accumulation of errors. It is proved that in the Ukrainian Legislation is not defined neither «subject» nor «object» fire safety» as well as in the field of fire safety» and subject-object relations in this sphere are not in any way defined by the Legislation of Ukraine. This in turn leads to a number of failures in public administration, which negatively affects the condition of fire safety in Ukraine. Built descriptive model of subject-object relations, according to the interpretation which gives the Law of Ukraine «On fundamentals of national security of Ukraine» dated 19.06.2003 № 964-IV. When you build a descriptive model calculated the number of interactions between subjects and objects of these relations. Listed on them too much, and the complexity that goes beyond the span of control in management systems. It also illustrates the paradoxical simultaneous existence of two legal documents issued in two different subjects of ensuring national security, regulating the activities of the State service of Ukraine for emergency situations. As a conclusion proposed to amend the current Legislation of Ukraine with the aim of harmonizing and a specific definition of «subjects» and «objects» in the field of fire safety in Ukraine, which should be reflected directly in the Code of civil protection of Ukraine with the introduction of appropriate additional articles.

Key words: state management; fire; hazardous event; emergency; national security.

Рецензенти: **Кринична І.П.**, д-р наук з держ. упр., доцент;
(Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України)
Штирков О. М., канд. наук з держ. упр., доцент.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Говорун С.В., 2017

Дата надходження статті до редколегії 21.09.17

ТУРИСТИЧНА СФЕРА: ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

У статті висвітлюється особливості сучасного рівня розвитку туризму як сегмента економіки України. Надано визначення таким поняттям та категоріям, як туризм, об'єкт та суб'єкт туризму, державне управління туристичною галуззю, що дають загальне уявлення про мету та очікувані результати від здійснення туристичної діяльності. Крім того, охарактеризовано організаційні форми та основні види туризму у залежності від мети подорожей. Визначено динаміку туристичних потоків у 2014–2016 роках та основні напрямки виїзного туризму у 2016 році. Запропоновано деякі заходи щодо перспектив розвитку державного управління в галузі туризму.

Ключові слова: туристична галузь; розвиток туризму; туризм в Україні; державне управління туристичною сферою; туристичний потенціал.

Постановка проблеми. Туризм є перспективним та ефективним сектором економіки багатьох країн світу. Він стимулює приплив інвестицій, прискорює розвиток експортного потенціалу, залучення до міжнародної діяльності суміжних галузей економіки, також відіграє важливу роль у створенні додаткових робочих місць і забезпеченні зайнятості населення, зростанні доходів населення і підвищенні добробуту нації. Вплив туризму на економічний розвиток виявляється й у поживленні ділової активності, збільшенні обсягів виробництва та реалізації товарів і послуг завдяки зростанню платоспроможного попиту.

На сьогодні Україна посідає негідне місце серед країн з високим рівнем конкурентоспроможності у галузях сфери послуг, зокрема і у сфері туризму. Проте, туристична галузь є тим напрямом, в якому Україна має значний нереалізований людський, науково-технічний та природно-ресурсний потенціал. Поліпшити ситуацію можна шляхом реформування системи державного регулювання туристичної галузі України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми і питання розвитку туристичної галузі висвітлено в працях: І. М. Писаревського, М. П. Мальської, В. А. Квартальнова, Є. В. Смирнова, І. Жук, В. Шиманської.

Зазначені науковці у своїх роботах розглядають, теоретичні засади формування та розвитку ринку туристичних послуг, його роль у світовій економічній системі, визначають форми та види туризму, приділяють увагу сучасному стану туристичної галузі України та аналізують перспективи розвитку цього напрямку економіки.

Мета статті. Метою роботи є дослідження особливостей державного регулювання та перспектив розвитку туристичної сфери в Україні.

Виклад основного матеріалу. Право кожної людини на відпочинок та дозвілля, включно з доцільним обмеженням робочого часу та оплачуваною періодичною відпусткою, а також право вільно пересуватись без обмежень, крім тих, що передбачені законом, визнається у всьому світі та закріплено у Хартії туризму схваленої на VI сесії Генеральної асамблеї Всесвітньої туристської організації у 1985 році. Використання цього права є фактором соціальної рівноваги та підвищення національної та загальносвітової свідомості [8].

Формами реалізації права людини на відпочинок є подорож та туризм – два нерозривно пов'язаних поняття, які характеризують певний спосіб життєдіяльності людини.

Туризм є однією з важливих складових економіки багатьох держав, яка забезпечує зайнятість місцевого населення, завантаження готелів і ресторанів, видовищних заходів, надходження іноземної валюти та ін. Туризм, використовуючи місцеві туристичні ресурси, приносить дохід окремій території або державі.

Для кращого розуміння проблематики статті надамо основні визначення понять та категорій туристичної сфери діяльності. На думку професорів Бернського університету Гудзікера та Крапа, туризм можна розглядати як низку явищ і взаємовідносин, як виникають у результаті подорожі, якщо вона не призводить до постійного місця перебування у визначеному місці та не пов'язана з отриманням

прибутку. Зазначене визначення туризму було надано одним з найперших та схвалено Міжнародною асоціацією наукових експертів туризму [2].

В основу визначення поняття туризм, сформульованого Організацією Об'єднаних Націй (Конференція з туризму та міжнародних подорожей, Рим, 1963 року та Комісією зі статистики ООН (квітень 1998 року), переглянутого та схваленого на конференції Всесвітньої туристичної організації зі статистики подорожей та туризму в Оттаві (Канада) 1991 року), покладено аспект попиту: «туризм – це діяльність осіб, що подорожують та здійснюють перебування в місцях які знаходяться поза межами звичного середовища перебування, на період не більше одного року поспіль з метою відпочинку, лікування, діловою чи іншою» [2].

Закон України від 15.09.1995 «Про туризм» тлумачить поняття туризм, як «тимчасовий виїзд особи з місця проживання в оздоровчих, пізнавальних, професійно-ділових чи інших цілях без здійснення оплачуваної діяльності в місці, куди особа від'їжджає» [5].

В основі системи туризму, на думку швейцарського вченого К. Каспара, лежать дві внутрішні підсистеми: суб'єкт туризму – турист, тобто споживач туристських послуг з усім різноманіттям його потреб фізіологічними, психологічними, екологічними, економічними, соціальними тощо) і мотивів поведінки; об'єкт туризму, що включає такі елементи, як туристський регіон і туристську індустрію.

Таким чином, під суб'єктом туризму розуміється турист, який шукає можливості задоволення своїх потреб шляхом отримання специфічних туристських послуг. Останні надаються йому у визначеному місці або регіоні, що є метою його подорожі [3, с. 34].

У визначенні Закону України «Про туризм», турист – це особа, яка здійснює подорож по Україні або до іншої країни з не забороненою законом країни перебування метою на термін від 24 годин до одного року без здійснення будь-якої оплачуваної діяльності та із зобов'язанням залишити країну або місце перебування в зазначений термін [5].

Організаційними формами туризму є міжнародний та внутрішній туризм. До міжнародного туризму належать: в'їзний туризм – подорожі в межах України осіб, які постійно не проживають на її території, та виїзний туризм – подорожі громадян України та осіб, які постійно проживають на території України, до іншої країни. Внутрішнім туризмом є подорожі в

межах території України громадян України та осіб, які постійно проживають на її території [5].

Однією з головних причин існування туризму є мотивація. У світі розроблено багато класифікацій цілей туристичних подорожей і як висновок і видів туризму. У своєму дослідженні Є. В. Смирнов пропонує наступну структуру видів туристичних подорожей відповідно до цілей їх здійснення:

1. Відпочинок і рекреація – головним завданням яких є забезпечення відпочинку людей і сприяння відновленню їх фізичних сил, морального і духовного стану.

2. Відвідування близьких друзів та родичів – підтримка родинних зв'язків (останніми роками набуває популярності внаслідок природної міграції населення).

3. Ділові або професійні бізнес-поїздки (відвідування виставок, семінарів, тренінгів тощо).

4. Лікування і відновлення в медичних установах і клініках за кордоном в країнах з високим рівнем розвитку інноваційної медицини.

5. Релігія та паломництво.

6. Спортивний туризм, основною ідеєю якого є участь спортсменів у спортивних заходах, змаганнях зі спортивного туризму, експедиціях і екскурсіях.

7. Агротуризм (сільськогосподарський зелений туризм) – один з перспективних для України видів туризму, який передбачає відпочинок туристів у сільській місцевості (переважно, приватні садиби) з можливим виконанням фізичної роботи, а також пов'язаний із взаємодією відпочиваючих із навколишнім середовищем.

8. Науковий туризм.

9. Хоббі-туризм (програмний туризм). Новий тренд у туристичній індустрії, який передбачає формування і реалізацію подорожі, враховуючи вподобання клієнта і його захоплення (подорожі замками Європи, північні тури, гастрономічні тури, тощо).

10. «Інші цілі», куди входить, наприклад, транзит (за оцінками експертів, Україна має найвищий у Європі коефіцієнт транзитності) [6].

Масштаби економіки туризму залежать від кількості людей, які мають однакові потреби і бажання – здійснити туристичну подорож. Збільшення кількості людей, які відвідують країну, тобто суб'єктів туризму, сприяє збільшенню виробництва туристичних товарів і послуг, створенню нових робочих місць [2].

Таблиця 1

Динаміка туристичних потоків до України та з України у 2014–2016 рр. [4]

Рік	Кількість іноземних громадян, що в'їхали на територію України, тис. осіб	з них – за метою поїздки, тис. осіб							Кількість громадян України, що виїжджали за кордон, тис. осіб	з них – за метою поїздки тис. осіб		
		Службова, ділова, дипломатична	туризм	приватна	навчання	працевлаштування	імміграція	Культурний та спортивний обмін, релігійна, інша		Службова поїздка	Організований туризм	Приватна поїздка
2014	12711,5	49,4	146,8	9696,9	1,1	0,8	2,5	2814,0	22437,6	170,7	201,5	22065,4

2015	12428,3	41,2	137,9	11525,2	0,1	1,3	2,3	720,3	23141,7	185,2	206,6	22749,9
2016	13333,1	33,4	172,8	12953,7	2,1	0,1	3,1	167,9	24668,2	156,2	224,6	24287,4

Як свідчать дані таблиці 1 у 2016 році Україну відвідали лише 13333,1 тис. громадян іноземних держав, що майже вдвічі менше ніж кількість громадян України, що виїжджали з країни. З них лише 340,7 тис. осіб (2,6%) прибули для культурного чи спортивного обміну, з туристичною або релігійною метою, що свідчить про необхідність підвищення рівня привабливості країни як об'єкта міжнародного туризму. Динаміка збільшення туристичних потоків у 2016 році порівняно з 2014 роком також більша у виїзного туризму – 109,9 % проти 104,9 % у в'їзного.

За даними Державної служби статистики України [4], кількість громадян України які виїжджали за кордон у 2016 році склала 24668,2 тис. осіб, що на 1526,6 тис. осіб більше ніж у 2015 році. Найбільш відвідуваними (79,6 %) були країни, з якими межує Україна, такі як: Білорусь (1114,5 тис. осіб), Угорщина (2893,4 тис. осіб), Республіка Молдова (1655,8 тис. осіб), Польща (10111,1 тис. осіб), Російська Федерація (3859,8 тис. осіб), що переважно пояснюється підтриманням родинних зв'язків. Серед напрямків організованого туризму та приватного відпочинку найбільш популярними для українців є: Туреччина (930,7 тис. осіб), Словаччина (886,1 тис. осіб), Єгипет (417,9 тис. осіб), Німеччина (276,0 тис. осіб), Об'єднані Арабські Емірати (150,7 тис. осіб), Ізраїль (146,4 тис. осіб), Італія (122,3 тис. осіб), Грузія (104,5 тис. осіб), Греція (96,4 тис. осіб), Нідерланди (92,8 тис. осіб), Франція (92,7 тис. осіб), Іспанія (89,6 тис. осіб), Кіпр (80,0 тис. осіб), Великобританія (64,5 тис. осіб), Болгарія (54,2), Чехія (41,8 тис. осіб), США (36,0 тис. осіб), Швейцарія (31,7 тис. осіб), Чорногорія (28,4 тис. осіб).

В Хартії туризму зазначено, що задля реалізації кожною людиною права на відпочинок, держави повинні розробляти і проводити політику, спрямовану на забезпечення гармонійного розвитку внутрішнього і міжнародного туризму, а також займатися організацією відпочинку на благо всіх тих, хто ним корис-тується [8].

Державне управління будь-якою галуззю полягає у діяльності держави (органів державної влади), спрямованої на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами. [7].

Отже, можна погодитись з думкою В. Шиманської, що організаційно-економічний механізм розвитку туристичного комплексу України – це сукупність організаційних, екологічних, економічних, техніко-технологічних, інформаційних, логістичних та методичних заходів, засобів і важелів організаційно-економічного характеру, реалізація дії яких провадиться за рахунок розбудови відповідного типу структур управління та залучення оптимізаційного складу системоутворюючих регуляторів, методів

процесного управління задля прийняття раціональних управлінських рішень, які формують умови для забезпечення результативності функціонування туристичного комплексу та його розвиток, що сприятиме досягненню очікуваних економічних, соціальних, екологічних, системно-універсальних та інших цілей туристично-рекреаційної діяльності в межах національного господарства.

Можна стверджувати, що функціонування організаційно-економічного механізму розвитку туристичного комплексу, включає поєднання двох складових, а саме: організаційної, яка передбачає формування системи різних інститутів, що мають організаційний вплив на суб'єкти туристичної діяльності та суміжні сектори економіки та економічної – податкова система, фінансова політика, інвестиційна діяльність тощо [9].

Державне регулювання туристичної галузі – це сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу органів державної влади на розвиток туристичної галузі та створення умов для ефективної співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування й приватного сектора стосовно розвитку туризму через різні механізми: адміністративні, організаційні, економічні, правові, екологічні та ін.

Завдання державного регулювання туристичної галузі визначаються з урахуванням основних тенденцій розвитку туризму, на внутрішньому і міжнародному ринках туристичних послуг з повноваження та участі держави у формуванні основних умов функціонування суб'єктів туристичної діяльності, її реальних можливостей [1].

Україна, враховуючи вдале географічне розташування, наявність різноманітних природних та історичних ресурсів, може досягти значного розвитку у сфері туризму та надання туристичних послуг високої якості, як всередині країни, так і на міжнародній арені завдяки провадженню ефективної державної політики.

На думку Є. Смирнова, зважаючи на євроінтеграційну спрямованість України, державна політика у сфері туризму повинна бути скоригована згідно міжнародних документів ВТО, рекомендацій Ради Європи з питань сталого розвитку туризму серед яких: «Генеральний курс для сталого і екологічно безпечного розвитку туризму», «Політика сталого розвитку туризму на природоохоронних територіях», «Політика розвитку сталого та екологічно безпечного розвитку туризму на прибережних територіях», директива ЄС від 13.06.1990

№ 90/314 ЄС про комплексний туризм, відпочинок і тури. [6]. Законодавство з питань туризму повинно трансформуватись з декларативного до придатного у застосуванні на практиці, окреслити основні вимоги та механізми реалізації туристичних послуг, стимулювати внутрішній та зовнішній туризм, а також діяльність вітчизняних туроператорів.

Згідно дослідження І. Жук до найважливіших проблем державного управління у сфері туризму належить: неформованість системи органів державного управління галуззю туризму (ліквідовано Державне агентство з питань туризму та курортів); неефективність менеджменту та менеджерів в державному туристичному секторі; недосконалість та застаріла нормативно-правова база (невідповідність сучасним вимогам Закону України «Про туризм», недосконалість положень Податкового кодексу); відсутність комплексного підходу до розвитку галузі комплексної стратегії розвитку галузі, маркетингової стратегії держави; неефективність механізмів залучення інвестицій у галузь [1].

Підсумовуючи можна зазначити, що першочерговими завданнями для України в напрямку реформування державного управління галузі туризму мають стати: розробка цілісної стратегії розвитку туризму на державному і регіональному рівнях, що буде враховувати досвід зарубіжних країн, створення конкурентоспроможного на міжнародному ринку національного туристичного продукту та мережі туристичних представництв за кордоном для ефективної пропаганди цього продукту, утворення центрального органу влади, який буде займатись формуванням та реалізацією зазначеної стратегії, створення національного туристичного багатомовного інтернет-порталу, маркетингова і рекламно-інформаційна діяльність, узгодження нормативно-правової бази туристичної індустрії з міжнародними стандартами [1]. Крім того, державі із залученням приватних інвестицій необхідно приділити увагу розвитку транспортної інфраструктури та об'єктів

туристичного комплексу таких як готелі, санаторно-курортні комплекси, ресторани та ін.

Висновки. Туризм – це дивовижне соціально-економічне явище, що поєднує в собі комерційну діяльність, оскільки дозволяє отримувати значні доходи, а також духовність, оскільки показує іншу сторону країни, розкриває її історико-культурну сутність і неповторність. Туристична галузь може бути каталізатором, що прискорює розвиток як окремих галузей економіки, так і соціально-економічний розвиток держави в цілому.

Державне управління туристичною галуззю передбачає цілеспрямований вплив на галузь чи окремі її складові через дієвий механізм державного управління з метою досягнення визначених стратегічних завдань. Для прискорення розвитку туризму в Україні необхідна її підтримка як державою так і приватними інвесторами, а також подальше набуття та запровадження міжнародного досвіду.

Основними цілями, яких може досягти наша держава внаслідок вдалої організації туристичної сфери є: збільшення кількості туристів, які здійснюють подорожі в межах України (громадян України та іноземців), а також кількості громадян, які виїжджають до іноземних держав з туристичною метою; збільшення обсягу наданих туристичних послуг; розвиток інфраструктури, зокрема транспортної; підвищення якості туристичних послуг, що надаються суб'єктами туристичного комплексу (готельне господарство, санаторно-курортний комплекс, ресторанне господарство, туроператори та турагенти); створення нових робочих місць; збільшення обсягу надходжень до бюджетів усіх рівнів від провадження туристичної діяльності.

Список використаних джерел

1. Жук І. Туристична реформа як інструмент соціально-економічного розвитку України / Ірина Жук // Соціально-економічні проблеми і держава. – 2016. – Вип. 1 (14). – С. 152–159. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2016/16zizdou.pdf>.
2. Мальська М. П., Антонюк Н. В., Галич Н. М. Міжнародний туризм і сфера послуг: підручник. – К.: Знання, 2008. – 61 с.
3. Організація туризму: підручник/ І.М. Писаревський, С.О. Погасій, М.М. Поколюда та ін.; за ред. І.М. Писаревського. – Х.: ХНАМГ, 2008. – 541 с.
4. Офіційний сайт Державної служби статистики України, Колективні засоби розміщення: 2016[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
5. Про туризм: Закон України від 15.09.1995 № 324/95 – ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 31. – Ст. 241[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80>.
6. Смирнов Є. В. Стратегічні імперативи розвитку туристичної галузі України // Економіка та держава. Економічна наука. – 2016. – № 8. – С. 28–34[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.in.ua>.
7. Теорія державного управління/ наук.-ред. колегія: В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.
8. Хартія туризму: Міжнародний документ Всесвітньої туристичної організації від 01.01.1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_640.
9. Шиманська В. Концепція формування організаційно-економічного механізму розвитку туристичного комплексу України процесного типу / Вікторія Шиманська // Соціально-економічні проблеми і держава. – 2016. – Вип. 1 (14). – С. 160–170[Електронний ресурс]. – Режим доступу до журн.: <http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2016/16svvupt.pdf>.

Е. Ю. Голубок,

Черноморський національний університет ім. Петра Могили, г. Николаев, Україна

ТУРИСТИЧЕСКАЯ СФЕРА: ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ В УКРАИНЕ

В статье освещаются особенности современного уровня развития туризма как сегмента экономики Украины. Предоставлено определение таким понятиям и категориям, как туризм, объект и субъект туризма,

государственное управление туристической сферой, которые дают общее представление о цели и ожидаемых результатах от осуществления туристической деятельности. Кроме того, охарактеризовано организационные формы и основные виды туризма в зависимости от цели путешествий. Определено динамику туристических потоков в 2014–2016 годах, а также основные направления выездного туризма в 2016 году. Предложены некоторые меры для перспективного развития государственного управления сферой туризма в Украине.

Ключевые слова: туристическая отрасль; развитие туризма; туризм в Украине; государственное управление туристической сферой; туристический потенциал.

К. Holubok,

Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine

THE TOURISM SECTOR: CHARACTERISTICS OF STATE REGULATION AND POSSIBILITIES OF DEVELOPMENT IN UKRAINE

The article highlights the peculiarities of the current level of development of tourism as a segment of the economy in Ukraine. Also was given the definition of such concepts and categories as tourism, object and subject of tourism, the state management of the tourism business, which give a general idea of the objectives and expected results from the tourism. In addition, was characterized the organizational forms and the main types of tourism depending on the purpose of travel. In article was determined the dynamics of tourist flows in the years 2014–2016 and the main directions of international tourism in 2016. It was proposed some of the measures for development of state management of tourism sector in Ukraine.

Key words: tourism sector; development of tourism; tourism in Ukraine; state management of the tourism industries; tourism potential.

Рецензенти: ***Багмет М. О.***, д-р іст. наук, професор;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
Дерега В. В., канд. політ. наук.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Голубок К. Ю., 2016

Дата надходження статті до редколегії 09.09.17

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМ КОНТРОЛЮ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІТЕТІВ ТА ЇХ ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Стаття присвячена аналізу правового регулювання участі комітетів Верховної Ради України у здійсненні парламентського контролю над виконавчою владою в державі. Розглянуто основні моделі парламентсько-урядової взаємодії в залежності від форми правління у державі.

Ключові слова: взаємодія уряду і парламенту; законодавча функція; моделі взаємодії органів державної влади; парламентський контроль уряду.

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

Сьогодні уявлення про парламент та парламентську діяльність уже не зводяться лише до загальновідомих тез про законодавчий орган та законотворення. Навпаки, досить часто сучасне суспільство стикається з іншими формами прояву парламентської діяльності, зокрема з реалізацією контрольної функції. До того ж, еволюція світового парламентаризму також засвідчила, що самого лише видання законів як напряму парламентської роботи недостатньо, адже потрібно ще й контролювати їх виконання. Покинути ж цю справу на тих, хто власне самі ж закони виконує, виявилось вельми невдячною справою. Виконавча влада, володіючи потужним арсеналом матеріальних, силових, інформаційних та інших ресурсів, надто схильна до різноманітних зловживань у ході виконання законів. Тому в теорії та у практиці парламентаризму опрацьовані та конституційно закріплені різноманітні концепції здійснення парламентського контролю за виконанням законів, а також за діяльністю виконавчої влади загалом. Такий підхід є апробованим на практиці. Він видається правильним і підтверджується наявним зарубіжним досвідом функціонування парламентських інституцій. Не є винятковим у цьому сенсі й досвід становлення та розвитку українського парламентаризму. Адже він увібрав у себе як згадані концепції парламентського контролю, так і їх реалізацію у практиці державотворення у сучасній Україні. Водночас, досвід парламентського контролю, з огляду на історичну ретроспективу, є в Україні вкрай недостатнім та доволі суперечливим. Це не дає змоги поки що твердити про усталеність парламентського контролю як такого, про його належне наукове осмислення та правове закріплення в

сучасних умовах. Водночас невід'ємним елементом, напрямком чи формою такого контролю є контроль з боку не лише самого парламенту як цілісного органу державної влади, але також і з боку створених у його структурі робочих органів – парламентських комітетів. Проте практика їх функціонування в Україні вказує на те, що контрольна функція, на жаль, все ще не стала повноцінною та щоденною формою комітетської діяльності порівняно, скажімо, із законопроектною роботою комітетів Верховної Ради України. Втім, нехтувати реалізацією парламентського контролю з боку комітетів того ж таки парламенту неправильно. Адже це врешті може мати небезпечні наслідки для розвитку парламентаризму в цілому. Крім того, такий контроль, будучи рутинною, повсякденною формою роботи парламентських комітетів, повинен слугувати цілям забезпечення прозорості і відкритості парламенту України загалом, підвищення ефективності його діяльності тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.

Цій проблематиці присвячено роботи Ю.Г. Барабаша Ю. Г., В. І. Борденюка, Г.С. Журавльової, О.Б. Зеленцова, С.В. Сороки, О.В. Коврякової, В.М. Шаповала О.В. Висовень, І.К. Залюбовської, О.О. Майданника, М.П. Орзіх та інших. Однак із розвитком і вдосконаленням форм парламентського контролю виникла необхідність систематизації підходів до класифікації цього контролю і виділення нового, сучасного підходу.

Метою статті є узагальнення існуючих підходів до класифікації парламентського контролю та удосконалення її з урахуванням сучасних тенденцій розвитку парламентаризму і суспільства в цілому.

Виклад основного матеріалу.

Безумовно, здійснення контролю займає важливе місце в діяльності будь якого парламенту. Це пояснюється тим, що саме здійснення контрольних функцій з боку парламенту безпосередньо легітимізоване шляхом надання народом згоди на отримання відповідним органом (парламентом) контрольних повноважень ще під час проведення виборів до парламенту [10, с. 52]. Слід відзначити, що більш повно відображає поняття погляд на контроль як на діяльність з виконання прийнятих рішень. Контроль розуміється як робота зі спостереження і перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням – законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам і т. д.; виявленню результатів дії суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації і регулювання [18, с. 46].

Значимість парламентського контролю полягає також у тому, що Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади (стаття 75 Конституції України) має здійснювати контроль за виконанням законів, є її комітети – один з основних елементів внутрішньої структури парламенту України.

Адже, як слушно зауважив Ю.Г. Барабаш, «в умовах становлення демократичної, правової державності особливу актуальність набуває питання створення ефективної системи контролю за діяльністю усього державного механізму, і, в першу чергу, за діяльністю органів державного управління, інших суб'єктів права. Практика країн з усталеними демократичними традиціями свідчить про те, що важливе місце при здійсненні контролю належить саме контрольній діяльності вищого представницького органу держави – парламенту. Такий напрямок діяльності отримав назву «парламентський контроль» [1, с. 52].

Згідно з чинною моделлю правового регулювання, комітети Верховної Ради України формуються з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій (частина перша статті 1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»).

Комітети Верховної Ради України є однією з основних форм організації роботи Верховної Ради України і народних депутатів України. Вони, зокрема, забезпечують неперервність функціонування парламенту та здійснення його функцій, участь депутатів в їх діяльності, ефективність реалізації парламентських функцій на основі функціональної та галузевої спеціалізації окремих комітетів тощо.

Комітети парламенту активно сприяють реалізації компетенції Верховної Ради України, зокрема її контрольної функції (пункт 3 статті 11 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»). Утворюються комітети Верховної Ради України на першій після виборів сесії парламенту. Верховна Рада України визначається з кількісним складом та

предметами відання комітетів. Тож їхня структура змінюється від скликання до скликання парламенту.

Упродовж останніх кількох скликань кількість комітетів Верховної Ради України коливалася в межах 25–29, хоча в юридичній літературі висловлювалися думки щодо зменшення їх чисельності [3, с. 172–175], оскільки зворотний процес диктується суто політичними мотивами (зокрема прагненням правлячої парламентської коаліції забезпечити своїх ключових представників керівними позиціями в якомога більшій кількості комітетів, часом навіть шляхом вилучення з керівництва комітетів Верховної Ради України представників фракцій і груп, які не є суб'єктами створення парламентської коаліції).

Нині в парламенті України восьмого скликання діє 27 комітетів (відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» від 4 грудня 2014 р. №22-VIII) [13, ст. 10]:

- Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин;
- Комітет з питань запобігання і протидії корупції;
- Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства;
- Комітет з питань бюджету;
- Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування;
- Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи;
- Комітет з питань економічної політики;
- Комітет з питань європейської інтеграції;
- Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності;
- Комітет у закордонних справах;
- Комітет з питань інформатизації та зв'язку;
- Комітет з питань культури і духовності;
- Комітет з питань науки і освіти;
- Комітет з питань національної безпеки і оборони;
- Комітет з питань охорони здоров'я;
- Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки;
- Комітет у справах ветеранів та інвалідів;
- Комітет з питань податкової та митної політики;
- Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин;
- Комітет з питань правової політики і правосуддя;
- Комітет з питань промислової політики та підприємництва;
- Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України;
- Комітет з питань свободи слова та інформаційної політики;
- Комітет з питань сім'ї, молодіжної політики та спорту;
- Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення;
- Комітет з питань транспорту;
- Комітет з питань фінансів і банківської діяльності.

З точки зору І.Є. Словської, розгалужена система комітетів Верховної Ради України відображає реальний політичний баланс депутатських об'єднань; запобігає надмірному навантаженню єдиного органу законодавчої влади; прискорює законопроектну роботу і виконання контрольних функцій. [16, с. 268].

На сьогодні правове регулювання контрольної функції комітетів Верховної Ради України можна простежити на рівні Конституції України, законів України «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України», Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України, а також постанов Верховної Ради України (стаття 2 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»).

Важливим напрямом контрольної діяльності комітетів, як свідчить чинне законодавство України, є бюджетний контроль. Його суть і зміст розкривається у статті 273 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» та у статтях 152–157, 161 Регламенту Верховної Ради України [14, ст. 133].

Зокрема, відповідно до статті 27 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» комітети Верховної Ради України у бюджетному процесі: 1) мають право на внесення пропозицій щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; 2) попередньо розглядають проект закону про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період та не пізніше 1 жовтня року, що передує плановому, подають свої пропозиції щодо цього законопроекту до профільного комітету; 3) мають право на виступ свого представника в обговоренні питання при розгляді проекту закону про Державний бюджет України в першому читанні; 4) попередньо розглядають питання про виконання Державного бюджету України (включаючи висновки і пропозиції Рахункової палати щодо результатів контролю за дотриманням бюджетного законодавства) у частині, що віднесена до компетенції комітетів.

Таке формулювання прав комітетів у бюджетному процесі не відповідає змісту пункту 3 статті 14 цього ж Закону, в якому зазначено, що контрольна функція комітетів у цій сфері полягає лише в контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом. Як видно з порівняльного аналізу, у статті 27 Закону законодавець істотно розширив межі бюджетного контролю з боку комітетів Верховної Ради України (пункти 1–3 цієї статті).

Проте, як показує аналіз, зміст відповідних контрольних повноважень, уміщених у статті 27 Закону, потребує корегування, зокрема у зв'язку з необхідністю приведення цієї статті у відповідність до положень Регламенту Верховної Ради України.

Зокрема, відповідно до пункту 1 цієї статті комітети Верховної Ради України у бюджетному процесі мають право на внесення пропозицій щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний

бюджетний період. Застосування цього положення потребує врахування змісту частини третьої статті 152 Регламенту Верховної Ради України, згідно з якою комітети розробляють свої пропозиції до проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і подають їх до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, у десятиденний строк з дня надходження такого проекту до Верховної Ради України.

Згідно з пунктом 2 статті 27 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» комітети Верховної Ради України попередньо розглядають проект закону про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період та не пізніше 1 жовтня року, що передує плановому, подають свої пропозиції щодо цього законопроекту до профільного комітету. При застосуванні цього положення слід також мати на увазі, що такі пропозиції: 1) мають узгоджуватися з Основними напрямками бюджетної політики на наступний бюджетний період; 2) пропозиції щодо збільшення витрат та/або зменшення надходжень Державного бюджету мають визначати джерела їх покриття, включаючи види та обсяги витрат, що підлягають скороченню (такі пропозиції та пропозиції до текстових статей проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік не можуть призводити до збільшення державного боргу і державних гарантій порівняно з їх граничним обсягом, передбаченим у поданому Кабінетом Міністрів України проекті закону про Державний бюджет України на наступний рік); 3) пропозиції щодо зміни прогнозу доходів та фінансування бюджету можуть вноситися у разі, якщо виявлено неточності в його розрахунку комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, та/або центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної фінансової і бюджетної політики (пункти 1–3 частини першої статті 156 Регламенту Верховної Ради України).

Згідно з пунктом 3 статті 27 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» комітети Верховної Ради України мають право на виступ свого представника в обговоренні питання при розгляді проекту закону про Державний бюджет України в першому читанні. Застосовуючи цю норму, слід мати на увазі, що відповідно до частини п'ятої статті 157 Регламенту Верховної Ради України під час такого обговорення слово для виступу надається представникам комітетів за їх письмовими заявами.

Відповідно до пункту 4 статті 27 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» комітети Верховної Ради України попередньо розглядають питання про виконання Державного бюджету України (включаючи висновки і пропозиції Рахункової палати щодо результатів контролю за дотриманням бюджетного законодавства) у частині, що віднесена до компетенції комітетів. Проте, на наш погляд, це формулювання входить у суперечність із положенням частини першої статті 161 Регламенту Верховної Ради України, згідно з якою контроль за виконанням державного бюджету України здійснює Верховна рада України як безпосередньо, так і через рахункову

палату. Як видається, законодавець не зафіксував у цьому положенні Регламенту Верховної Ради України можливості попереднього контролю виконання Державного бюджету України за комітетами Верховної Ради України, окрім повноваження, закріпленого у частині шостій статті 161 Регламенту Верховної Ради України: «комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, у двотижневий строк з дня отримання відповідних висновків та пропозицій Рахункової палати готує та подає на розгляд Верховної Ради проект постанови щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України».

Як видається, прийняття Державного бюджету України належить до сфери законодавчої процедури. Опосередковано на користь такого висновку свідчить і змістове відокремлення бюджетного процесу від контрольних повноважень Верховної Ради України у Регламенті Верховної Ради України. Тому жодних юридичних підстав відносити участь комітетів Верховної Ради України у бюджетному процесі саме до контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України, на наш погляд, немає. Відповідні питання мають бути віднесені до законопроектної функції комітетів, можливо, з виокремленням у спеціальну статтю, можливо – взагалі вилучені із Закону України «Про комітети Верховної Ради України», оскільки вони значною мірою дублюють (і при тому не в найкращому вигляді) положення відповідних статей Регламенту Верховної Ради України.

Залишення ж контрольного повноваження комітетів Верховної Ради України щодо розгляду питань виконання Державного бюджету України у частині, що віднесена до компетенції комітетів, потребує, на нашу думку, внесення кореспондуючих змін до статті 161 Регламенту Верховної Ради України.

На окрему згадку заслуговує повноваження комітетів Верховної ради України направляти запити Президентові України, що зафіксоване у пункті 34 частини першої статті 85 Конституції України [9 ст. 141], статті 15 Закону України «Про статус народного депутата України» [6, ст. 17], частини другої – четвертої статті 225 Регламенту Верховної Ради України та пункту 6 статті 14 і статті 30 Закону України «Про комітети Верховної Ради України». Відповідно до цих норм, комітет Верховної Ради України може прийняти рішення про депутатський запит до Президента України і подати цей запит до Верховної Ради України для його направлення. Хоча, з нашої точки зору, у цьому випадку мова повинна йти не про депутатський, а про комітетський запит, оскільки суб'єктом його ініціювання виступає саме комітет Верховної Ради України, а не народний депутат України чи група депутатів. На користь доцільності суб'єктного розмежування відповідних запитів свідчать і позиції таких науковців, як Ю.Г. Барабаш [1, с. 129], В.С. Журавський, Ю.М. Тодика [8, с. 334], І.Є. Словська [15, с. 54].

Також з метою удосконалення механізму депутатських запитів слід висунути чіткі вимоги до відповідей на них. Запровадити дисциплінарну відповідальність посадових осіб за приховування інформації, надання неправдивої та неповної інформації. Ввести практику обов'язкової публікації запитів та відповідей на них та результатів вирішення проблем, що там підіймаються, у офіційних друкованих виданнях, на сайті Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Важливим також є здійснення моніторингу ефективності запитів, звернень та запитань для депутатів [17, с. 35].

Процедурно, після оголошення короткого змісту депутатського запиту головуєчий на пленарному засіданні Верховної Ради України оголошує голосування щодо попередньої підтримки запиту до Президента України. При цьому рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу комітету Верховної Ради України має бути попередньо підтримане підписами не менш як 150 народних депутатів України. Якщо ж такої кількості підписів немає, то має відбутися відкрите поіменне голосування за підтримку цього запиту. Для того, щоб бути результативним, достатньо 150 голосів народних депутатів України за підтримку запиту.

Далі має відбутися голосування за направлення запиту. Рішення про направлення попередньо підтриманого запиту до Президента України вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало не менш як 226 народних депутатів України.

Таким чином, для направлення запиту Президентові України має відбутися два голосування: спершу за підтримку запиту комітету Верховної Ради України, потім за його направлення адресату. Така ускладнена процедура має гарантувати надходження главі держави запитів із справді суспільно важливих проблемних питань, що потребують його реагування в рамках наданих йому конституційних повноважень [12, с. 579].

Відповідно до наведених положень, самостійна суб'єктність комітетів Верховної Ради України у направленні запитів до Президента України нівелюється необхідністю двократного голосування щодо підтримки та направлення такого запиту главі держави. Зрозуміло, що і вірогідність направлення таких запитів є невисокою, особливо за умов слабкої структуризації парламенту України, слабкої дисципліни парламентарів або ж за умов функціонування пропрезидентської парламентської коаліції.

Водночас, ми поділяємо точку зору В.М. Шаповала щодо політичної та юридичної абсурдності парламентського контролю за діяльністю глави держави у формі відповідних запитів [20, с. 66]. Такий контроль був би виправданим у разі віднесення Президента України до системи виконавчої влади, яка так чи інакше відповідальна перед парламентом, чого конституційно не було зроблено. Статус Президента України має, як свідчить системний правовий аналіз відповідних положень Конституції України та правові позиції Конституційного Суду України, позапарламентську правову природу і не має ознак

парламентської відповідальності (окрім виняткових випадків застосування парламентом процедури імпідменту). Відповідно, сам інститут запитів до Президента України, тому числі з боку комітетів Верховної Ради України, може призводити до неправомірного втручання комітетів у діяльність Президента України, порушення конституційних засад поділу влади. Його практичне застосування показує на неоптимальність введеної Конституцією України та конкретизованої законами (передусім, Законами України «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України» та Регламентом Верховної Ради України) правової конструкції запитів до Президента України. Тому, з нашої точки зору, зазначений правовий інститут має бути ліквідований в ході здійснення в Україні комплексної конституційної реформи.

Важливе значення для самостійної реалізації контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України має належне отримання ними повного обсягу інформації щодо стану фінансово-бюджетної дисципліни в державі, а також щодо забезпечення і захисту державою прав і свобод людини і громадянина. Відповідні функції покладено, як відомо, на спеціалізовані органи парламентського контролю, якими, відповідно до Основного Закону України, є Рахункова палата та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Тому законодавчо передбачається й окреме правове регулювання особливостей взаємодії комітетів Верховної Ради України зі згаданими парламентськими інституціями у сфері здійснення парламентського контролю за відповідними напрямками діяльності. При цьому така взаємодія має бути вільною від незаконного впливу, тиску або втручання з боку комітетів Верховної Ради України на відповідні органи (частина четверта статті 3 Закону України «Про Рахункову палату», частина друга статті 4 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [7, ст. 99]).

Видається, що правове регулювання контрольних повноважень комітетів Верховної ради України у їх взаємодії рахунковою палатою (стаття 31 Закону України «Про комітети Верховної Ради України») має бути узгоджене із ухваленим Законом України «Про Рахункову палату» від 2 липня 2015 року.

Так, відповідно до статті 31 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» комітети у відносинах з Рахунковою палатою: 1) розглядають узагальнені відомості, одержані відповідно до Закону України «Про Рахункову палату»; 2) розробляють на підставі доповідей та інформацій (повідомлень) Рахункової палати пропозиції щодо удосконалення законодавчих актів України, готують висновки з питань, передбачених Законом України «Про Рахункову палату».

Натомість, стаття 37 Закону України «Про Рахункову палату» передбачає ширший формат такої взаємодії, зокрема: 1) інформування комітетів Верховної Ради України про результати здійснення Рахунковою палатою заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту); 2) розгляд

комітетами Верховної Ради України щорічного звіту про результати діяльності Рахункової палати; 3) заслуховування комітетами Верховної Ради України доповідей та інформацій (повідомлень) членів Рахункової палати щодо здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту); 4) участь членів комітетів Верховної Ради України у засіданнях Рахункової палати; 5) участь членів Рахункової палати у засіданнях комітетів Верховної Ради України. Очевидно, ці правові новели Закону мають бути на практиці реалізовані Рахунковою палатою у тісній співпраці з профільними комітетами Верховної Ради України, насамперед з питань бюджету, фінансової політики, економічної політики та іншими.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Комітети Верховної Ради України мають досить розгалужену правову базу для виконання ними контрольної функції у своїй діяльності. Водночас, концептуально така база була сформульована на суперечливих правових засадах. На практиці реалізація цих повноважень супроводжується суттєвими ускладненнями, зумовленими, зокрема, такими властивими Україні чинниками, як нетривалий досвід парламентаризму, його дискретний характер, тривалий період домінування органів виконавчої влади над парламентом, несамостійність парламентаризму в системі «розподілених влад», відсутність сталих правових традицій здійснення контрольної функції парламенту України, суперечливість конституційного та неповнота законодавчого закріплення зазначеної функції, низький рівень правової культури та правосвідомості суб'єктів такого контролю, загалом невисокий авторитет парламенту України та його комітетів у суспільстві тощо. Законодавчому врегулюванню виконання парламентськими комітетами їх контрольних повноважень властивий поверховий, суперечливий, часом навіть неконституційний характер.

Законодавчої конкретизації також потребують форми взаємодії комітетів Верховної Ради України з Рахунковою палатою, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, правоохоронними та іншими державними органами у сфері реалізації цілей та завдань парламентського контролю. Вважаю, що така конкретизація, зокрема, слугуватиме цілям упорядкування контрольної діяльності згаданих структур, їх тіснішій взаємодії у досягненні спільних цілей парламентського контролю.

У правовому регулюванні контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України домінують норми диспозитивного характеру, які дають широкий простір для суб'єктивного розсуду в реалізації чи нереалізації відповідних повноважень комітетів Верховної Ради України. Натомість питома вага повноважень-обов'язків є невисокою, що істотно знижує ефективність парламентського контролю, здійснюваного комітетами.

З огляду на це, вважаю, що цілком придатним для удосконалення є той правовий матеріал, який нині

вже розміщений у Конституції та в чинних законах України. Водночас він, безумовно, має бути ґрунтовно верифікований на предмет його оптимальності, законодавчої визначеності, конкретності, співвідношення імперативних та диспозитивних засад правового регулювання, а так само його органічної «вписаності» у теорію і практику розвитку європейського та вітчизняного парламентаризму.

Удосконалення правового регулювання контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України є одним з необхідних елементів загального курсу держави на зміцнення їх правового статусу,

вагомим напрямом парламентської реформи і водночас – запорукою посилення контрольних інструментів здійснення державної влади в умовах демократизації державного механізму загалом. Таке вдосконалення повинно ґрунтуватися на апробованих на практиці формах діяльності парламентських комітетів і водночас – програм-вати їх діяльність на досягнення соціально значущих цілей парламентського контролю, сприяти підвищенню його ефективності в Українській державі на сучасному етапі її розвитку та на перспективу.

Список використаних джерел

1. Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Ю.Г. Барабаш. – Харків, 2004. – 20 с.
2. Журавльова Г. Форми та механізми парламентського контролю // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № 1 (7). – С. 55–63.
3. Журавський В. С. Український парламентаризм на сучасному етапі. Теоретико-правовий аспект [Текст] / В. С. Журавський. – К.: Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2001. – 248 с.
4. Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.
5. Закон України «Про Рахункову палату» від 2 липня 2015 року // Голос України від 08.08.2015. – № 145.
6. Закон України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 3, ст. 17.
7. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 27 грудня 1997 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 20, ст. 99.
8. Конституційне право України: підручник для студентів ВНЗ / За ред. академіка АПРН України, доктора юридичних наук, професора Ю. М. Тодики, доктора юридичних і політичних наук, професора В. С. Журавського. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 544 с.
9. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.
10. Косінов С. Контроль над публічною владою: теоретико-правова характеристика // Вісник Національної академії правових наук України. – 2013. – № 4 (75). – С. 52–60.
11. Лекція професора А. Крусян «Верховна Рада України» // Право України. – 2015. – № 5. – С. 130–136.
12. Лінецький С.В. Коментар до Регламенту Верховної Ради України. – К.: Програма «РАДА», 2015. – 579 с.
13. Постанова Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» від 4 грудня 2014 р. №22-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 1, ст.10.
14. Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14–15, № 16–17, ст. 133.
15. Словська І.Є. Депутатський запит як форма реалізації контрольної функції парламенту (за законодавством України) // Юридичний вісник. – 2011. – № 4 (21). – С. 54–59.
16. Словська І.Є. Конституційно-правовий статус парламенту – Верховної Ради України: монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 268 с.
17. Сорока С.В. Депутатські запити як форма парламентського контролю Кабінету Міністрів України: правове регулювання та практика // Наукові праці: державне управління. – 2011. – Вип. 147. Т. 159. – С. 29–36.
18. Сорока С.В. Сутність та механізм парламентського контролю над урядом: теоретичний аспект // Наукові праці: державне управління. – 2011. – Вип. 160. Т. 172. – С. 44–51.
19. Стародубова О.А. Парламентський контроль за Державним бюджетом України. Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. – Запоріжжя, 2010. – 23 с.
20. Шаповал В. Парламент: функціональні характеристики // Право України. – 2015. – № 5. – С. 66–72.

О. В. Гончаренко,

Черноморский национальный университет им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

ОСОБЕННОСТИ ФОРМ КОНТРОЛЯ ПАРЛАМЕНТСКИХ КОМИТЕТОВ И ИХ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Статья посвящена анализу правового регулирования участия комитетов Верховной Рады Украины в осуществлении парламентского контроля над исполнительной властью в государстве. Рассмотрены основные модели парламентарно-правительственного взаимодействия в зависимости от формы правления в государстве.

Ключевые слова: взаимодействие правительства и парламента; законодательная функция; модели взаимодействия органов государственной власти; парламентский контроль правительства.

O. Goncharenko,

Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolaiv, Ukraine

PECULIARITIES OF FORMS OF CONTROL PARLIAMENTARY COMMITTEE AND THEIR LEGAL REGULATION

This article analyzes the legal consolidation of parliamentary committees participate in Ukraine's parliamentary control over the executive power in the state. The basic model of parliamentary and governmental interaction depending on the form of government in the state.

Keywords: government and parliament; the legislative function model of interaction of state; parliamentary control of the government.

Рецензенти: *Сорока С. В.*, д-р наук з держ. упр., професор;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
Андріяш В. І., канд. політ. наук, доцент.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Гончаренко О.В., 2017

Дата надходження статті до редколегії 05.09.17

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

У даній статті аналізується сучасна пенсійна система України, її роль, сучасний стан та рівень розвитку. Доведено, що її теперішній стан не є задовільним. Основною причиною недосконалості пенсійної системи є нестача коштів для пенсійних виплат. Саме це зумовлено тим, що трирівнева пенсійна система існує тільки на папері, другий і третій рівні здійснюються на добровільних засадах. У статті проаналізовано недоліки даної системи та акцентовано увагу на необхідності її реформування. Актуальним завданням у нашій державі на сьогодні є радикальна зміна пенсійної системи шляхом створення накопичувальної системи, розвитку системи добровільного пенсійного забезпечення, а також необхідність пошуку нових джерел фінансування та подолання дефіциту бюджету Пенсійного фонду України. Це має важливе значення для забезпечення сталого розвитку України, а також підвищення рівня соціального забезпечення пенсіонерів.

Ключові слова: система пенсійного забезпечення; Пенсійний фонд; трирівнева пенсійна система; пенсійна реформа; пенсійний вік; солідарна система; накопичувальна система; недержавне пенсійне забезпечення.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Пенсійна система держави є важливою складовою системи соціального захисту населення. Від ефективності пенсійної системи залежить рівень життя населення, їх добробут та стабільність. Пенсійна система України сьогодні не є досконалою насамперед через брак коштів на фінансування виплат, на що впливають такі фактори, як старіння населення, тіньова економіка, безробіття. Тому пенсійна система потребує значних змін та реформування солідарної системи, а також запровадження накопичувальної системи та розвитку системи добровільного пенсійного забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми. Проблемам удосконалення системи пенсійного забезпечення приділялось багато уваги вітчизняними вченими. Серед них широко відомі публікації науковців

Е. Лібанової, Л. Ткаченко, І. Гнібиденко, В. Рудика, М. Шаповала, а також провідних фахівців Міністерства праці та соціальної політики та Пенсійного фонду України. Метою цих публікацій є визначення окремих моментів щодо подальшого проведення пенсійної реформи, обґрунтування перспектив розвитку і вдосконалення системи пенсійного забезпечення.

Формування мети (постановка завдання). Основною метою даного дослідження є аналіз сучасного стану пенсійної системи України, окреслення найбільш актуальних проблем у системі пенсійного забезпечення та визначення шляхів її реформування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Пенсійна система України – це сукупність створених в Україні правових, економічних і організаційних інститутів і норм, метою яких є надання громадянам матеріального забезпечення у вигляді пенсії.

Сучасна пенсійна система України базується на солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яка в свою чергу побудована на механізмі пенсійного страхування, що передбачає персоналізований розподіл через суспільні страхові фонди надходжень від працездатної частини населення на користь пенсіонерів. Джерелом коштів для фінансування пенсій є Пенсійний фонд, який формується на основі страхових внесків підприємств та громадян.

Згідно із Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [9] система пенсійного забезпечення в Україні складається з трьох рівнів (Див. рис. 3.1.):

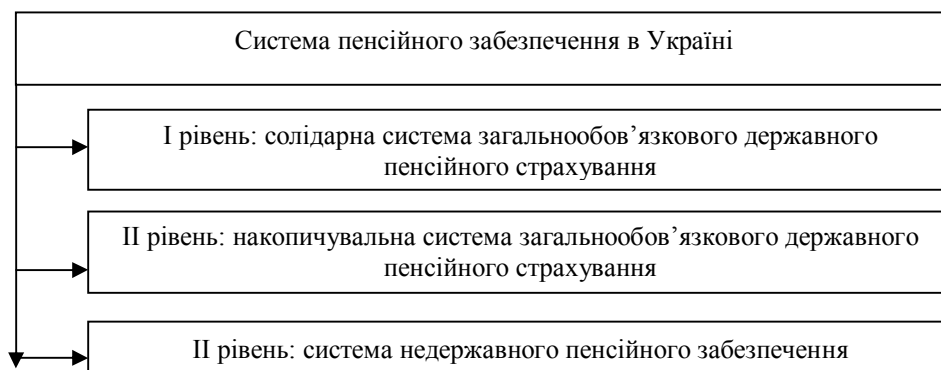


Рис. 3.1. Система пенсійного забезпечення в Україні

Перші два рівні належать до загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Другий та третій рівні становлять систему накопичувального пенсійного забезпечення. Громадяни України можуть бути учасниками одночасно різних рівнів пенсійної системи.

Перший рівень – солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Пенсії виплачуються з коштів державного Пенсійного фонду, а їх розмір залежить від розміру заробітної плати, з якої сплачувалися страхові внески, та страхового стажу [6].

Солідарна пенсійна система передбачає забезпечення мінімальної та гарантованої пенсії, яка надається державою. Її метою є гарантування кожному громадянину отримувати мінімальний дохід після виходу на пенсію. Така система належить до соціального захисту. Кошти для фінансування пенсійних виплат мобілізуються до Пенсійного фонду України шляхом обов'язкових відрахувань від заробітної плати громадян.

Пенсія нараховується тільки за ті роки (місяці), коли працівник та підприємство, де працює працівник, фактично сплачували пенсійні внески із/на заробітну плату розмір якої становив не менше мінімальної встановленої урядом. Розрахунок величини пенсії проводиться не за трудовим, а за страховим стажем, тобто за період, коли громадянин виплачував обов'язкові платежі до Пенсійного фонду.

Проте солідарна система забезпечує лише мінімальні виплати пенсіонерам. Як правило, вони досягають не більше 30–35% від середнього доходу працівника, що він одержував до виходу на пенсію.

Щодо I рівня пенсійної системи, тобто солідарної системи, то вона базується на засадах солідарності й субсидування та здійснення виплати і надання соціальних послуг за рахунок коштів Пенсійного Фонду. Існуюча солідарна система в Україні на сьогодні не виконує свого головного завдання, оскільки теперішній розмір пенсій не дає можливості пенсіонерам підтримувати мінімальний рівень життя.

Серед основних проблем першого рівня пенсійної системи України можна виділити такі:

1. Економічні (безробіття, залежність пенсійної виплати від середньої заробітної плати, зростання цін на споживчі товари);

2. Соціальні (велика кількість осіб пенсійного віку та пільговиків);

3. Фінансові (дефіцит Пенсійного Фонду України).

Другий рівень – накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Вона ґрунтується на засадах накопичення коштів застрахованих осіб у Накопичувальному фонді на індивідуальних пенсійних рахунках. Ці кошти інвестуються в економіку країни з метою отримання доходу. Всі накопичені кошти є власністю громадян, а виплати з Накопичувального фонду здійснюються додатково до загальнообов'язкових пенсійних виплат.

Другий рівень системи пенсійного страхування, на відміну від першого рівня, не залежить від демографічної ситуації в державі. Це є накопичувальна система державного пенсійного страхування, що базується на засадах обов'язкового накопичення коштів застрахованих осіб у Накопичувальному фонді та здійснення фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій і одноразових виплат на умовах та в порядку, передбачених законом [6].

Сутність накопичувальної пенсійної системи полягає в тому, що кожен громадянин України щомісяця відкладатиме частину зарплати собі на старість і з віком розмір відрахувань збільшуватиметься. Якщо у 25 років це становитиме 2 % від доходів, то ближче до пенсії вже 15 %. Відповідно до системи обов'язкового накопичення всі роботодавці будуть зобов'язані перераховувати певну частину коштів із заробітної плати на індивідуальні рахунки. Усі ці роки коштами керуватиме недержавний пенсійний фонд.

Третій рівень – система добровільного недержавного пенсійного забезпечення, що є зовсім новим явищем для нашої країни. Система недержавного пенсійного страхування базується на засадах добровільної участі громадян, роботодавців та їхніх об'єднань у формуванні пенсійних накопичень з

метою отримання громадянами пенсійних виплат на умовах та в порядку, передбачених законодавством про недержавне пенсійне забезпечення. Вона здійснюється недержавними пенсійними фондами, страховими компаніями та банками. Недержавний пенсійний фонд є приватно-фінансовим і керованим кредитно-фінансовим закладом, що накопичує пенсійні заощадження громадян, інвестує їх упродовж тривалого терміну і здійснює платежі упродовж визначеного терміну або довічно після виходу на пенсію[6].

Розмір пенсійних виплат залежить від розміру пенсійних внесків, терміну, протягом якого ці внески накопичувалися і розміру отриманого на них інвестиційного доходу. Ці виплати здійснюються незалежно від отримання виплат за загальнообов'язковим державним пенсійним страхуванням.

Перед системою недержавного пенсійного забезпечення постає подвійне завдання: забезпечення громадян гідними пенсіями шляхом створення накопичувального персоніфікованого пенсійного забезпечення та довгострокових внутрішніх інвесторів. Ринок послуг недержавних пенсійних фондів, відповідно до прийнятих законодавчих актів, почав діяти в 2005 року. На ньому функціонують недержавні пенсійні фонди та професійні компанії, які надають їм послуги: адміністратори недержавних пенсійних фондів, компанії з управління активами, а також банки, які зберігають активи недержавних пенсійних фондів. Активи ж накопичувальної системи розглядаються як головне джерело довгострокових інвестицій. Отже, III рівень пенсійної системи створений для формування додаткових пенсійних накопичень майбутніх пенсіонерів за рахунок добровільних внесків фізичних осіб і роботодавців.

Повертаючись до сьогоденної ситуації в нашій країні, хотілося б зазначити, що недосконале нормативно-правове регулювання діяльності банків та страхових організацій, а також, як свідчить статистика, недовіра українського народу до недержавного соціального захисту є загальною проблемою, що притаманна всім рівням пенсійної системи України.

З прийняттям законів України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [9] і «Про недержавне пенсійне забезпечення» [10] в 2004 році розпочато впровадження пенсійної реформи, сутність якої полягає в переході до трирівневої пенсійної системи. Але, ці нововведення так і залишилися тільки на папері. Передбачалось, що другий рівень накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування буде введено в дію у 2012 році. Частина обов'язкових пенсійних відрахувань (до 7% від заробітної плати працівника) буде спрямовано на персональні рахунки громадян. Ці кошти мали інвестуватися в українську економіку, а інвестиційний дохід збільшувати розмір майбутніх пенсійних виплат.

Вважається, що одночасне функціонування цих рівнів забезпечує стабільність пенсійної системи,

оскільки сприяє вирівнюванню ймовірних демографічних та фінансових ризиків. Проте, в нашій країні трирівнева пенсійна система існує тільки на папері, другий і третій рівні здійснюються на добровільних засадах. І це є основною причиною недосконалості пенсійної системи та нестачі коштів для забезпечення пенсій.

Натомість, можна виділити такі основні проблеми існуючої пенсійної системи України:

1) Незбалансованість бюджету Пенсійного фонду, тобто значний дефіцит коштів Пенсійного фонду, що призводить до посилення залежності від державного бюджету.

2) Тінізація заробітної плати громадян.

3) Демографічна криза – Україна належить до країн із старіючим населенням, що обумовлює систематичне погіршення співвідношення між громадянами працездатного і непрацездатного віку.

4) У більшості осіб, що досягли пенсійного віку, низький рівень пенсії: понад дві третини пенсіонерів отримують пенсії майже мінімального розміру. У той же час середній розмір «спеціальних» пенсій щонайменше у 2,5 рази перевищує середній розмір пенсії, визначеної на загальних умовах.

Бюджет Пенсійного фонду України складається із доходної та видаткової частини. До джерел формування коштів пенсійної солідарної системи, насамперед, належать власні надходження Пенсійного фонду України, що складаються з:

– Страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування.

– Коштів державного бюджету та цільових фондів, що перераховуються до Пенсійного фонду у випадках, передбачених законодавством. Державний бюджет несе відповідальність за виплату пенсій військовослужбовцям та членам їхніх сімей, виплати здійснюються Пенсійним фондом і мають відшкодовуватись державою в повному обсязі з урахуванням витрат на доставку пенсій. Насправді виплачені суми значно перевищують відшкодування.

– Сум від фінансових санкцій, застосованих відповідно до чинного законодавства до юридичних та фізичних осіб за порушення встановленого порядку нарахування, обчислення і сплати страхових внесків, а також суми адміністративних стягнень, накладені відповідно до законодавства на посадових осіб та громадян за певні порушення.

– Компенсацій Пенсійному фонду різниці між сумою страхових внесків, сплачених сільськогосподарськими підприємствами – суб'єктами спеціального режиму оподаткування за спеціальною ставкою, та внесками, які були б сплачені ними на загальних підставах.

– Благодійних внесків юридичних та фізичних осіб, законодавчо передбачених пожертв на користь Пенсійного фонду.

– Добровільних внесків. Пенсійний фонд щороку отримує добровільні внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування від деяких громадян.

– Інших надходжень відповідно до законодавства.

Оснoву бюджету Пенсійного фонду складають саме страхові внески з офіційно отриманої заробітної

плати, тому для його стабільного функціонування необхідно забезпечити їх надходження в повному обсязі.

Через економічні проблеми, відсутність інфляційних індексів пенсій та заробітних плат та відсутність довіри до банківської системи, в громадян просто не має коштів для участі в другому та третьому рівнях. Тому, другий рівень поки так і не запрацював, третій – все ще незначний в обсягах, отже, переважна частина пенсій в Україні нараховується і виплачується за рахунок коштів Пенсійного фонду. А солідарна система самостійно не може впоратися з існуючими в країні фінансовими і демографічними негативними факторами.

Стан пенсійної системи та перспективи її розвитку великою мірою визначаються й демографічною ситуацією.

Для України, як і для більшості країн світу, головною демографічною тенденцією поточного століття є процес старіння населення, що виявляється у зростанні частки осіб похилого віку. Вже нині у пенсійній системі України на 10 платників страхових внесків припадає 13 пенсіонерів. При такій ситуації пенсійний фонд буде постійно на дотаціях держави. Згідно з цим ми маємо підстави вважати, що дотації держави у Пенсійний фонд надалі тільки зростатимуть.

Починаючи з 2013 року в Україні виникла проблема в пенсійній системі, передумовами цього були: збільшення відсотків внутрішнього державного боргу, збільшення кількості людей пенсійного віку, економічні проблеми в країні, через що зменшувалися обсяги заробітної плати, і як результат надходження в державний бюджет та пенсійний фонд.

З боку Уряду були спроби покращити та вдосконалити пенсійну систему України та прийнятий рад нововведень для стабілізації критичної ситуації.

Першими нововведеннями в пенсійній системі були вето президента на прийнятий Радою законопроект, який продовжував термін обмеження права жінок, яким виповнилося 55 років, звертатися за достроковим призначенням пенсії; а також обкладення прибутковим податком пенсій, що перевищують три мінімальних прожиткових мінімуми.

Другий етап нововведень – обмеження виплати пенсій працюючим пенсіонерам, на період з 01 квітня 2015 року по 01 січня 2016 року, у розмірі 85%, але не менше прожиткового мінімуму, встановленого для осіб, які втратили працездатність.

Наступним блоком нововведень передбачено припинення виплат спеціальних пенсій (у період роботи на відповідних посадах) народним депутатам, державним службовцям, та прирівняним до них особам, суддям, прокурорам та іншим особам, на яких поширюється дія законів, зазначених у статті 47 в новій редакції. Таким чином, особи, які зазначені вище можуть тепер отримувати або заробітну плату, або пенсію. Проте, у період роботи на інших посадах пенсія, таким особам призначається за загальним правилом, а саме у розмірі 85 відсотків розміру призначеної пенсії, але не менше розміру

прожиткового мінімуму, встановленого для осіб, які втратили працездатність.

Ще одним нововведенням стало поетапне підвищення на 5 років пільгового пенсійного віку для жінок, а також підвищення на 5 років страхового, а по окремих професіях і спеціального стажу для осіб, які мають право на пенсії за роботу в шкідливих та особливо шкідливих умовах праці та на пенсії за вислугу років.

Варто також зазначити, що змінено також порядок обчислення всіх пенсій. Замість чинної норми, де застосовується середня заробітна плата в Україні за три календарні роки, що передують року звернення за призначенням пенсії, відтепер обчислення всіх пенсій буде застосовуватись середня заробітна плата в Україні, з якої сплачено страхові внески. Таке нововведення може призвести до того, що розмір пенсій буде значно занижений, оскільки громадяни будуть позбавлені права використати в повному обсязі права на отримання пенсії із заробітної плати, з якої було сплачено страхові внески.

Таким чином, хоча такі нововведення можливо і поповнять стан бюджету Пенсійного Фонду України, проте позитивний вплив на фінансовий стан пенсіонерів навряд чи принесуть. Всі ці нововведення не дуже сприятливі для самих пенсіонерів, але ці заходи вкрай необхідні в ситуації, що склалась в країні.

В Україні система пенсійного страхування недосконала, і попри попередні спроби, покращення не спостерігається. Тому, можливо, країні варто звернути увагу на зарубіжний досвід країн, на моделі пенсійного забезпечення, які вважаються найефективнішими.

На основі аналізу пенсійних систем зарубіжних країн варто відзначити, що Україна вже почала використовувати позитивний досвід європейських країн і будувати свій економічний механізм пенсійного забезпечення, враховуючи такі основні підвалини: рівень життя, демографічну ситуацію, інвестиційну складову і пенсійну політику держави, а також ресурси і можливості вітчизняної економіки та довготривалу перспективу. Для успішного здійснення реформування вітчизняної пенсійної системи потрібен час і вирішення таких важливих питань, як зростання виробництва, нарощування фінансових можливостей пенсійної системи, розширення зайнятості працездатного населення, зменшення безробіття, підвищення заробітної плати, розширення бази сплати пенсійних внесків за рахунок охоплення пенсійним страхуванням усіх юридичних і фізичних осіб.

Так, наприклад, може бути ефективним нововведенням для поліпшення пенсійної системи заохочувати підприємства створювати приватні пенсійні депозитні фонди (рахунки) у державних банках, і як мірою заохочення знижувати на 3% виплати ЄВС в пенсійний фонд. Такі дії запустять початкові етапи модифікованого другого і третього рівня системи пенсійного забезпечення.

Також, не завадить підвищити рівень обізнаності громадян щодо пенсійної реформи шляхом

проведення ефективної інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення, роботодавців, профспілок, юридичних осіб, зокрема щодо переваг та ризиків функціонування системи накопичувального пенсійного забезпечення.

Висновок. Таким чином, пенсійна система України, не дивлячись на неодноразові спроби реформування, на нашу думку, є в цілому неефективною як у суто економічному аспекті (лягає непомірним тягарем на державний бюджет України), так і з погляду соціальної справедливості (недодержання страхових принципів – наявність значних пільг у пенсійному забезпеченні окремих категорій працівників при однаковому розмірі

відрахувань; низький рівень пенсій більшості пенсіонерів). Головними напрямками реформування пенсійної системи України має бути суттєве вдосконалення солідарної системи; оскільки внаслідок демографічних тенденцій солідарна пенсійна система нездатна забезпечувати існуючий рівень заміщення пенсіями втраченого заробітку та оптимальну диференціацію пенсій, створення економічних умов для реального введення другого рівня пенсійного забезпечення; стимулювання підприємств для створення приватних пенсійних депозитних фондів у державних банках, як прототипу третього рівня пенсійного забезпечення.

Список використаних джерел

1. Баранова В. проблеми пенсійної реформи в Україні//Науковий вісник Одеського НЕУ.–2014. – №10. – С.15–25.
2. Бойко М.Д. Право пенсійного забезпечення в Україні: унавчальний посібник. Вид. 2-ге, випр. і доп. – К., 2009. – 295 с.
3. Гнибіденко І.Ф., Непокульчицький А.О. Наукові підходи до реформування пенсійної системи в Україні та країнах ЄС // Проблеми науки (укр.). – 2006. – № 4. –С.30–38.
4. Дідковська Т. О. Поняття та сутність пенсійного забезпечення в Україні: Сучасні реалії та перспективи розвитку / Т. О. Дідковська // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 253–257.
5. Жмурко І.В. Сутність пенсійної системи та її місце в системі соціального захисту населення//Бізнес інформ. – 2014. – №12. – С.303–306.
6. Кудряшов В.П. Курс фінансів: навч. посіб. – К.:Вид-во «Знання», 2008. – 431с.
7. Лібанова Е.М. За матеріалами колективної монографії «Пенсійна реформа в Україні: напрями реалізації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://ckpfu.gov.ua>.
8. Мальований М.І. Стан та проблеми фінансового забезпечення системи пенсійного страхування України//Облік і фінанси. – 2014. – №1. – С.89–95.
9. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України №1058-IV від 9 липня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://www.zakon.rada.gov.ua>.
10. Про недержавне пенсійне забезпечення: Закон України № 1057-IV від 9.07.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://www.zakon.rada.gov.ua>.
11. Рудик В.К. Залежність збереження пенсійних накопичень другого рівня від розвитку національного фондового ринку//Бізнес інформ. – 2014. – №3. – С.316–321.
12. Ткаченко Л. Пенсійна реформа в Україні: крок уперед два кроки назад // Україна: аспекти праці (укр.). – 2009. – № 8. – С.13–19.
13. Шаповал М. Накопичувальній системі в Україні бути // Урядовий кур'єр від 31 січня 2008 р. – № 19. – С. 6.

Л.Доценко,

Черноморський національний університет ім. Петра Могили, г. Николаев, Україна

СОВРЕМЕННАЯ СОЛИДАРНАЯ ПЕНСИОННАЯ СИСТЕМА УКРАИНЫ И ЕЁ ПРОБЛЕМЫ

В данной статье анализируется современная пенсионная система Украины, ее роль, состояние и уровень развития. Пенсионная система государства является важной составляющей системы социальной защиты населения. От эффективности пенсионной системы зависит уровень жизни населения, их благосостояние и стабильность. Пенсионная система Украины сегодня не является совершенной прежде всего из-за нехватки средств на финансирование выплат, на что влияют такие факторы, как старение населения, теневая экономика, безработица.

Предметом исследования данной статьи являются особенности современной пенсионной системы и ее недостатки. Основной целью данного исследования является анализ современного состояния пенсионной системы Украины, определение наиболее актуальных проблем в системе пенсионного обеспечения и путей ее реформирования.

Данное исследование базируется на использовании комплекса общенаучных и специальных методов, таких как: системный анализ, комплексный анализ, метод сравнения, методы индукции и дедукции, методы абстрагирования и обобщения.

Научная новизна и практическое значение полученных результатов заключается в научном обосновании и разработке рекомендаций по совершенствованию системы пенсионного обеспечения Украины.

Доказано, что ее нынешнее состояние не является удовлетворительным. Основной причиной несовершенства пенсионной системы является недостаток средств для пенсионных выплат. Именно это обусловлено тем, что трехуровневая пенсионная система существует только на бумаге, второй и третий уровни осуществляются на добровольных началах. В статье проанализированы недостатки данной системы и акцентируется внимание на необходимости ее реформирования. Актуальной задачей в нашей стране на сегодняшний день является радикальное изменение пенсионной системы путем создания накопительной системы, развития системы добровольного пенсионного обеспечения, а также необходимость поиска новых

источников финансирования и преодоления дефицита бюджета Пенсионного фонда Украины. Это имеет важное значение для обеспечения устойчивого развития Украины, а также повышение уровня социального обеспечения пенсионеров.

Ключевые слова: система пенсионного обеспечения; Пенсионный фонд; трехуровневая пенсионная система; пенсионная реформа; пенсионный возраст; солидарная система; накопительная система; негосударственное пенсионное обеспечение.

L.Dotsenko,

PetroMohylaBlackSeaStateUniversity, Mykolaiv, Ukraine

MODERN SOLIDAR PENSION SYSTEM OF UKRAINE AND ITS PROBLEMS

This article analyzes the current pension system Ukraine, its role, status and level of development. State pension system is an important component of social protection. The efficiency of the pension system depends on the standard of living, their prosperity and stability. The pension system Ukraine today is not perfect primarily due to lack of funds for payments on influencing factors such as an aging population, the shadow economy, unemployment.

The subject of study of this article is current pension system and its shortcomings. The main purpose is to analyze the current state pension system of Ukraine, the allocation of the most pressing problems of the pension system and identify ways of reforming it.

This study is based on the use of complex general and special methods: systematic and comprehensive analysis, methods comparison, induction and deduction, abstraction and generalization.

The scientific novelty and practical significance of the results is the scientific study and develop recommendations for improving the pension system in Ukraine.

It is proved that the main cause imperfections pension system is the lack of funds for pension payments. This is due to the fact that the three-tier pension system exists only on paper, the second and third levels are carried out on a voluntary basis. Challenges in our country today are a radical change in the pension system by creating a funded system of voluntary pension schemes and the need to find new sources of financing the budget of the Fund. It is essential to improve the social security pensioners.

Keywords: pension system; Pension fund; three-tier pension system; pension reform; retirement age; PAYG; the funded system; private pension provision.

Рецензенти: *Тимофеев С. П.*, канд. наук з держ. упр., доцент;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
Бондар Г. Л., канд. політ. наук, доцент.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Доценко Л., 2017

Дата надходження статті до редколегії 14.08.17

РЕАЛІЗАЦІЯ СИТУАЦІЙНОГО ПІДХОДУ ДО ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ НЕРУХОМОСТІ

Обґрунтовано ситуаційний підхід до державного регулювання ринку нерухомості, що враховує оцінку характеру етапів (фаз) його розвитку. Такий підхід дає змогу більш ефективно нівелювати від'ємні наслідки ринкових перепадів і коливань, що обумовлюють параметри гарантування національних інтересів, а також застосування механізмів превентивної дії на всіх рівнях державного управління. Показано, що український ринок нерухомості перебуває у стані рецесії. Ключовою умовою розвитку ринку нерухомості, виходу його зі стану стагнації, й головним напрямом державного регулювання виступає забезпечення балансу цінової пропозиції із платоспроможним попитом.

Ключові слова: державне регулювання; державна підтримка; збалансування інтересів; регуляторний механізм; ринок нерухомості; розвиток ринку.

Вступ

Одним із основних параметрів ринкових відносин в будь-якій виступає розвиток ринку нерухомості як важливого елементу господарської системи, що крім іншого займає найбільшу частку в структурі світового багатства. Реалізація будь-яких соціальних та економічних проектів неможлива без нерухомості (для розміщення виробничих потужностей, адміністративної частини тощо). Значущість ринку нерухомості для економіки країни зумовлена високим показниками доходів, зокрема до державного бюджету від продажу, оренди державної та комунальної нерухомості, а також податкових надходжень при укладанні відповідних угод.

Дослідженню розвитку ринку нерухомості та його інститутів, а також методології аналізу процесів функціонування і розвитку ринків нерухомості присвячено роботи таких вітчизняних учених: Є. Гриценко, О. Божко, І. Кречетень, Н. Ліповська-Маковецька, Р. Манн, О. Фінагіна, Л. Цибух. Теоретичні основи формування ринку нерухомості досліджують А. Асаул, Е. Божко, В. Горемікін, В. Іванов, О. Хан, Р. Манн, Г. Стерник, які присвятили власні ґрунтовні дослідження найбільш проблемним аспектам формування ринку нерухомості в сучасних економічних реаліях.

Метою статті є обґрунтування ситуаційного підходу до державного регулювання ринку нерухомості, що має враховувати оцінку характеру етапів (фаз) його розвитку.

Результати

У контексті світових економічних тенденцій ринок нерухомості доцільно розглядати як один з ключових елементів щодо забезпечення інтересів національного

характеру. Його розвиток пов'язаний із розвитком економіки. З урахуванням специфіки сучасного етапу розвитку економіки, зокрема на світовому рівні, що відзначається лише початком її поновлення, – виявлення та аналіз відповідних процесів, їх вплив на ринок нерухомості як об'єкт державного регулювання – набуває особливої значущості.

Виділення таких процесів (макроекономічних процесів загальнодержавного та регіонального рівня, а також процеси локального характеру) для розуміння сутності розвитку ринку нерухомості сприяє нівелюванню негативних тенденцій, що впливають на реалізацію національних соціально-економічних інтересів та застосування відповідних державно-регуляторних механізмів.

Аналіз процесів розвитку ринку нерухомості є важливим й з позиції формування системи державного регулювання на загальнодержавному та регіональному рівні. Важливість таких питань зумовлена значенням ринку нерухомості, а саме: тісно пов'язаний з інвестиціями, відкладеним попитом, характеристиками інфраструктурного розвитку територій тощо; є активною і найважливішою частиною макроекономічної системи, позитивні зрушення в якій мають синергетичний ефект; має високу соціальну значущість щодо розв'язання важливих суспільних проблем (житлового забезпечення, усунення регіональних диспропорцій тощо).

В процесі державного регулювання ринку нерухомості, зокрема щодо його інвестиційного розвитку необхідним є уточнення етапів формування та розвитку такого ринку. В теоретичних розробках [2] прийнято виділяти такі. По-перше, до 1998 р. – етап

становлення ринку, що передбачав перерозподіл наявного фонду нерухомості, формування системи нерухомих власностей, зростання попиту та цін на об'єкти нерухомості. По-друге, 1998–2000 рр. – перша економічна криза, що суттєво вплинула цінову ситуацію на ринку, значне зниження цін, зниження реальних доходів громадян внаслідок відсутності реальних позитивних економічних реформ. По-третє, 2001–2008 рр. – зростання ринку. Зокрема, в 2001–2006 рр. відбувався підйом на ринку внаслідок певного економічного зростання в країні, посилювалась активність потенційних покупців нерухомості, попит переважав на пропозицію. Результатом стало поновлення будівництва об'єктів житлової та комерційної нерухомості. По-четверте, друга половина 2008 – кінець 2010 р. – світова фінансово-економічна криза, спад і стагнація на ринку.

Про зрілість ринку часто судять за кількістю його етапів. У розвинених країнах тривалість однієї фази складає близько 8–11 років. Проте в Україні цей термін був значно меншим. Разом із тим, висока цінова динаміка ринку нерухомості є характерною для більшості країн, що розвиваються, що відзначаються приватизаційними процесами, перерозподілом власності, а також макроекономічною нестійкістю. Тривалість фази зростає із розвитком самого ринку нерухомості, а також всієї економічної системи.

Аналіз розвитку ринку нерухомості в контексті макроекономічних процесів неможливий без аналізу фаз ринку нерухомості. Український ринок належить до дефіцитних категорії ринків, що розвиваються. Такі ринки характеризуються зростанням цін і доходів в довгостроковому періоді, при цьому темпи зростання цін є вищими за темпи зростання доходів. Подібна ситуація, зазвичай, виникає на етапі зростання економіки, коли попит на житло є високим, а пропозиція – недостатньою, внаслідок чого на ринку виникає нестача житла [1]. Становленню в Україні ринку такого типу сприяв низький рівень забезпеченості житлом громадян, а також значне скорочення будівництва житла у 1990-ті роки. Середній показник забезпеченості житлом в Україні дорівнює близько 23 кв.м на 1 особу (у 2014р.), що у 2,5 рази нижче за показники ЄС. Впродовж 2000-х років щорічно в експлуатацію вводилося від 60 тис. до 90 тис. одиниць житла – від 1,3 (у 2003 р.) до 2 (у 2014 р.) одиниць на 1000 осіб. При цьому середній показник європейських країн складає 3,4 одиниці на 1000 осіб.

Специфічною характеристикою дефіцитних ринків, в країнах що розвиваються виступає хвилюподібна та нерівномірна динаміка [3]. У вітчизняній науковій літературі [1; 4] виокремлюють два ключові етапи розвитку ринку нерухомості в Україні. Перший етап тривав з 1992 р. по вересень 2001 р. У 1992 р. житловий фонд дорівнював 944,7 млн м² (17,9 млн одиниць житла). У цей період до 1996 р. щорічно укладалися угоди по 2,4–5% об'єктів нерухомості [6]. У зв'язку з тим, що пропозиція була суттєво нижчою за попит, – відбувалося значне

зростання ціни на житло. На ринку нерухомості м. Києва ціна наближувалась до 450 дол. США за кв.м. Аналогічний показник по м. Львів, Одеса, Івано-Франківськ становив понад 200 дол. за 1 кв.м. При цьому показник купівельної спроможності на ринку нерухомості щодо заробітної плати (відносно ціни 1 кв.м) перебував у межах 0,18–0,72 (за регіонами України).

Початком другого етапу розвитку вітчизняного ринку нерухомості, що триває вважається 2001 р. Протягом 2000-х рр. ситуація на ринку нерухомості розвивалась в умовах розвитку інфраструктурного середовища, реалізації ринкових підходів до будівництва об'єктів нерухомості, поширення кредитування. Повільне підвищення цін з 2001 р. – у 2007–2008 рр. набуло спекулятивно-ажіотажного характеру перестало залежати від зростання реальних доходів населення. Піку свого значення ціна сягнула у другому кварталі 2008 р. Середня ціна за 1 кв.м. сягнула: у м. Києві – 4400 дол. США., м. Львові – 2400 дол., м. Одесі, м. Донецьку, м. Дніпропетровську – 1900 дол. [6].

Кількість угод на ринку житлової нерухомості залишається обмеженою. За даними Держстату України [5], на основі інформації 362 підприємств (основний вид діяльності – надання посередницьких послуг при операціях з нерухомістю; звітували за свою діяльність в 2013 р.) в 2013 р. було завершено 6070 угод з житловим фондом, з яких угоди по купівлі-продажу складали 4805 загальною площею – 246 тис. кв.м. Лідерами серед регіонів за кількістю об'єктів купівлі-продаж стали м. Київ, м. Донецьк, м. Одеса, м. Харків [5].

Внаслідок обмеженої кількості транзакцій окремі цінові коливання на ринку житлової нерухомості не можна вважати показовими стосовно основних цінових трендів, що суттєво ускладнює оцінку сучасного стану і тенденцій розвитку ринку нерухомості та його прогнозування. Така ситуація обумовлена відсутністю офіційних статистичних даних щодо цінової кон'юнктури, її динаміки. Держстат України не здійснює розрахунки індексу цін на ринку нерухомості. Цим питанням опікуються виключно експерти ринку нерухомості, а також ріелторські компанії. Аналізуючи тенденції на ринку нерухомості у контексті загальних макроекономічних процесів, можна очікувати, що український ринок надалі перебуватиме у стані стагнації. Основною тенденцією його динаміки буде поступове зниження цін. Разом із тим, на нашу думку, існуючих темпів зменшення ціни на об'єкти житлової нерухомості буде недостатньо, щоб забезпечити вихід ринку зі стагнаційного стану. Головним елементом такого процесу має бути посилення інституціональної ролі держави щодо регулювання ринку нерухомості, зокрема щодо створення сприятливих інвестиційних умов.

Ключовою умовою розвитку ринку нерухомості, виходу його зі стану стагнації, й головним напрямом державного регулювання виступає забезпечення балансу цінової пропозиції із платоспроможним попитом. Встановлення такого балансу з боку

держави сприятиме зростанню масштабів як житлового, так й комерційного будівництва, формуватиме сприятливі умови щодо розв'язання проблем соціального характеру.

Забезпечення відповідного балансу потребує розроблення системи державного регулювання розвитку ринку нерухомості, що передбачає реалізацію комплексу заходів на всіх рівнях управління та орієнтована на збільшення ринкової пропозиції житла, зменшення цін на нього. Так, на загальнодержавному рівні необхідним вбачається: по-перше, державне стимулювання будівництва доступного житла; створення механізму безкоштовного виділення державою земельних ділянок під будівництво доступного житла; впровадження механізму державного замовлення на будівництво доступного житла; по-друге, впровадження механізму обмеження інвестиційного попиту на об'єкти житлової нерухомості для уникнення стрімкого і неконтрольованого зростання цін на ринку нерухомості; по-третє, закріплення на законодавчому рівні критеріїв доступного житла. Щодо регіонального рівня: по-перше, формування умов для збільшення масштабів індивідуального житлового будівництва; по-друге, диференціювання нерухомості з підвищеною ставкою для житла, яке не використовується власником і не здається в оренду; по-третє, формування системи статистичного моніторингу цін на об'єкти житлової нерухомості. На локальному рівні необхідним вбачається: по-перше, надання державної підтримки суб'єктам господарювання, які здійснюють будівництво доступного житла; по-друге, застосування показника собівартості будівництва як основи встановлення економічно і соціально обґрунтованої ціни на доступне житло; по-третє, сприяння формуванню конкурентного середовища на ринку житлового будівництва, зниження адміністративних бар'єрів, запровадження механізму державно-приватного партнерства у сфері будівництва доступного житла; по-четверте, збільшення державного фінансування щодо будівництва об'єктів доступного житла.

На нашу думку, актуальним напрямом реалізації державного регулювання ринку нерухомості, який може забезпечити збалансування попиту і пропозиції щодо об'єктів житлової нерухомості, є збільшення купівельної спроможності громадян, які потребують поліпшення житлових умов. У зв'язку з тим, що на сьогодні найпоширенішими інструментами забезпечення підвищення платоспроможного попиту населення є державні програми у сфері житлові, а також механізм державного іпотечного кредитування (для здешевлення іпотечних кредитів), – необхідним є забезпечення збільшення фінансування відповідних програм. Також необхідним є продовження діяльності

органів державної влади, орієнтованої на зменшення ринкової ставки кредитування на купівлю житла. Позитивний ефект матиме також скасування для громадян, які потребують поліпшення житлових умов і перебувають на обліку, від сплати державного мита при посвідченні договорів купівлі-продажу об'єктів нерухомого майна, які належать їм на праві власності. Доцільним є надання громадянам, які потребують поліпшення житлових умов і знаходяться на відповідному обліку, права на одноразове отримання майнового податкового вирахування у разі придбання ними об'єкту житлової нерухомості.

Таким чином, державне регулювання ринку нерухомості має враховувати оцінку характеру етапів (фаз) розвитку ринку, що дає змогу більш ефективно нівелювати від'ємні наслідки перепадів і коливань, що обумовлюють параметри гарантування національних інтересів, а також застосування механізмів превентивної дії на всіх рівнях державного управління. Для більш повного врахування етапів (фаз) розвитку ринку нерухомості доцільним вбачається конкретизувати процеси відповідних фаз, на які має чинити вплив державне регулювання, деталізувати їх та визначити параметри. При цьому система державного регулювання ринку нерухомості має передбачати: підсистеми функціонування та розвитку; охоплювати рівні впливу чинників, діагностику та структурний аналіз; загальноекономічні та функціональні процеси; моніторинг розвитку ринку нерухомості і його сегментів; оцінку інвестиційної привабливості (рейтингу) об'єктів нерухомості; управління комплексами об'єктів нерухомості; розроблення моделі прогнозування інвестиційних процесів ринку нерухомості; розроблення алгоритму управління об'єктами комерційної нерухомості; оцінка девелоперських проектів; систематизація механізмів та заходів державного регулювання ринку нерухомості з урахуванням процесів відповідної фази розвитку ринку.

Висновок.

За результатами аналізу процесів, що відбуваються на ринку нерухомості у контексті сучасних макроекономічних тенденцій, можемо зазначити, що український ринок нерухомості (зокрема житлової) перебуватиме у стані рецесії. Ключовою його тенденцією буде подальше повільне зменшення рівня цін. Разом із тим, існуючі тенденції падіння цін на об'єкти житлової нерухомості будуть недостатніми для забезпечення подолання рецесії ринку. Головною складовою такого процесу виступає посилення ролі держави як регулятора макроекономічних процесів на ринку нерухомості (інвестиційних, цінових тощо).

Список використаних джерел

1. Білоброва Т.О. Закономірності та особливості циклічності розвитку ринків нерухомості / Т.О. Білоброва // Науковий вісник Полтавського університету споживчої кооперації України (Серія «Економічні науки»). – 2010. – № 4(43). – С. 100–105.

2. Біловський О.А. Щодо стану ринку житла в Україні та заходи з його державного регулювання. Аналітична записка // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1368/>.
3. Варфоломеев С. Український ринок нерухомості : аналітичний огляд / С. Варфоломеев // Проект технічної допомоги Агентства США з міжнародного розвитку. – К., 2004. – 44 с.
4. Драган І.О. Реалізація державного регулювання в сфері житлового будівництва: механізм фінансового забезпечення / І.О. Драган, Ю.В. Кучма // Науковий вісник Академії муніципального управління (Серія «Управління» [зб. наук.пр.]) / [За заг. Ред. О. І. Дація]. Вип. 3, 2016. – К. : АМУ, 2016. – С. 16–26.
5. Житлове будівництво в Україні у 2010–2015 роках : [статистичний збірник] містить інформацію щодо житлового будівництва в Україні у 2010–2015 роках // Державна служба статистики України. – К.: ДССУ, 2016. – 72 с.
6. Тенденції ринку нерухомості України: реалії та прогнози. 2007–2013: монографія / за ред. О.І. Драпівського, І. Б. Іванової. – К.: «Арт Економі». – 2012. – С. 20.

А.В.Дубовик,

Межрегиональная академия управления персоналом, г. Киев, Украина

РЕАЛИЗАЦИЯ СИТУАЦИОННОГО ПОДХОДА К ГОСУДАРСТВЕННОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ РЫНКА ЕДВИЖИМОСТИ

Обосновывается ситуационный подход к государственному регулированию рынка недвижимости, который учитывает характеристики этапов (этапов) его развития. Такой подход позволяет более эффективно компенсировать негативные последствия колебаний рынка и колебаний, которые определяют параметры гарантирования национальных интересов, а также использование превентивных механизмов на всех уровнях государственного управления. Показано, что украинский рынок недвижимости находится в рецессии. Ключевым условием развития рынка недвижимости, его возникновением от стагнации и основным направлением государственного регулирования является обеспечение баланса ценового предложения с платежеспособным спросом. Установлено, что фактическое направление реализации государственного регулирования рынка недвижимости, которое может обеспечить сбалансированность спроса и предложения объектов жилой недвижимости, заключается в повышении покупательной способности граждан, нуждающихся в улучшении условий жизни. В связи с тем, что сегодня наиболее популярными инструментами повышения эффективного спроса населения являются государственные жилищные программы, а также механизм государственного ипотечного кредитования, необходимо обеспечить увеличение финансирования соответствующих программ. Также необходимо продолжить деятельность государственных органов, направленную на снижение рыночных ставок кредитования на покупку жилья.

Ключевые слова: государственное регулирование; государственная поддержка; баланс интересов; механизм регулирования; рынок недвижимости; развитие рынка.

A.V.Dubovik,

Interregional Academy of Personnel Management, Kiev Ukraine,

REALIZATION OF THE SITUATIVE APPROACH TO THE STATE REGULATION OF THE REAL ESTATE MARKET

The situational approach to the state regulation of the real estate market, which takes into account the characterization of the stages (phases) of its development, is substantiated. Such an approach enables to more effectively offset the negative effects of market fluctuations and fluctuations that determine the parameters of guaranteeing national interests, as well as the use of preventive mechanisms at all levels of government. It is shown that the Ukrainian real estate market is in recession. A key condition for the development of the real estate market, its emergence from stagnation, and the main direction of state regulation is to ensure the balance of the price proposal with solvent demand.

It was established that the actual direction of realization of state regulation of the real estate market, which can ensure the balancing of supply and demand for residential real estate objects, is to increase the purchasing power of citizens who need improvement of living conditions. Due to the fact that today the most popular tools for increasing the effective demand of the population are state housing programs, as well as the mechanism of state mortgage lending, it is necessary to ensure an increase in the financing of the corresponding programs. It is also necessary to continue the activity of public authorities, aimed at reducing the market rate of lending for the purchase of housing. A positive effect will also be the abolition of citizens who need improvement in living conditions and being registered, from paying state duty when certifying contracts for the sale and purchase of immovable property owned by them on the right of ownership. It is expedient to provide citizens who need improvement in living conditions and are on the proper account, the right to one-time receipt of property tax deduction in the event of the acquisition of a residential property.

Keywords: state regulation; state support; balance of interests; regulatory mechanism; real estate market; market development.

Рецензенти: *Драган І. О.*, д-р наук з держ. упр., с.н.с.;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
Скиба Т. Ю., канд., наук з держ. упр.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

Смельянов В. М.,

д-р наук з держ. упр., професор,
кафедра публічного управління та адміністрування,
Інститут державного управління

Шульга А.А.,

канд. наук з держ. упр., ст. викладач,
кафедра публічного управління та адміністрування,
Інститут державного управління,
Чорноморський національний університет ім. Петра Могили,
м. Миколаїв, Україна,
e-mail: d_idu@ukr.net

НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ СУПРОВІД ПРОЦЕСУ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: НЕДОЛІКИ ТА СПОСОБИ ЇХ ПОДОЛАННЯ

У статті досліджується нормативно-правовий супровід процесу реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад, на основі аналізу відповідних нормативних актів, а також визначення недоліків такого супроводу та розробки ефективних способів їх подолання. У дослідженні зазначено про необхідність внесення чіткості і ясності в нормативно-правовий супровід процесу реформування, шляхом прийняття нових нормативно-правових актів та внесення змін у діючі. Зокрема, у статті розглядається Законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади); аналізуються відповідні Укази Президента України з питань реформування місцевого самоврядування та змін територіального устрою України; опрацьовується окремі проекти нормативних актів, що регулюють питання реформування місцевого самоврядування та формування спроможних територіальних громад. Наприкінці статті перераховано загальні проблем практичного та юридичного характеру, що супроводжують процес об'єднання територіальних громад в Україні. На основі проведеного дослідження пропонується ряд способів усунення недоліків нормативного супроводу процесу реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад.

Ключові слова: нормативно-правовий супровід; реформування місцевого самоврядування; об'єднання територіальних громад; адміністративно-територіальний устрій; добровільність.

Постановка проблеми у загальному вигляді.

Відбиваючи прагнення українського народу розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну і правову державу, Верховна Рада України 28 червня 1996 р. прийняла Конституцію України, у ст. 7 якої закріплено принцип, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування [7]. Проголосивши такий принцип держава у реалізації своєї політики зобов'язалася здійснювати підтримку і розвиток місцевого самоврядування як однієї з підвалин демократичного ладу.

Проте сьогодні, як зазначено у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була схвалена 1 квітня 2014 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України, існуюча система місцевого самоврядування не задовольняє потреб суспільства.

Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливих умов для розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню якісних адміністративних та соціальних послуг [20]. Окрім того, переважна більшість територіальних громад України, через їх надмірну подрібненість, надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу та занепад соціально-виробничої інфраструктури, залишаються неспроможними до самостійного вирішення питань місцевого значення та задоволення власних потреб. Наслідком цього є: соціально-економічна деградація сільських територій; систематичне зменшення кількості населення, особливо сільського; постійне державне дотаціювання місцевих бюджетів; низька

якість та недоступність публічних послуг, що надаються громадянам на місцевому рівні та інше.

Аналіз досліджень і публікацій. Дослідженням нормативно-правового супроводу процесу реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад займаються такі вітчизняні науковці як: О.Н. Євтушенко, В.М. Ємельянов, В.А. Завертайло, Ю.І. Ганущак, В.Б. Яловий, В.А. Худавердієва, С.Г. Серьоогіна та інші. Однак, з урахуванням значної кількості наукових досліджень зазначених вчених, на сьогоднішній день, відсутнє єдине комплексне дослідження нормативно-правового супроводу процесу реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад в Україні, яке б містило з науково-практичної точки зору юридично обґрунтовані способи усунення недоліків такого супроводу.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цієї статті є дослідження нормативно-правового супроводу процесу реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад, на основі аналізу відповідних нормативних актів, а також визначення недоліків такого супроводу та розробки ефективних способів їх подолання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Наразі, як в державі, так і в самому українському суспільстві, відсутня готовність до реформування та справжня зацікавленість у формуванні якісної, ефективної та діючої самоврядної влади. І навіть, не дивлячись на всі суттєві переваги здійснення децентралізації публічної влади, реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою країни, існує опір (як відкритий, так і прихований, так би мовити, завуальований) й ускладнення процесу втілення відповідних змін та, зокрема, об'єднанню територіальних громад. Причинами такого супротиву й ускладнень є:

- відсутність чіткої державної позиції щодо самих змін в країні та очікуваних результатів від них;
- відсутність затвердженої на законодавчому рівні правової основи здійснення децентралізації публічної влади, реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою країни (перш за все, прийняття та внесення відповідних змін до Основного Закону України, на якому мають в подальшому ґрунтуватися всі нормативно-правові акти, які регулюють публічно-владні перетворення в державі);
- наявність дрібновласницького, особисто-корисливого інтересу певної групи людей, які зараз перебувають при владі, а після проведення відповідних змін та об'єднання територіальних громад можуть її втратити, або які мають бажання опинитися при владі з метою задоволення власних потреб;
- низький рівень довіри до самої публічної влади, її представників, а також практична незвіреність у законності і правопорядності того, що

наразі відбувається в Україні та в успішному завершенні запланованого реформування;

- нерозуміння й однобічне оцінювання процесу децентралізації публічної влади і добровільного об'єднання територіальних громад з боку громадськості, як наслідок, практичне несприйняття і небажання ними таких змін та перетворень;

- морально-психологічний та фінансово-економічний тиск осіб, зацікавлених у зриві реформи, що мають відбутися та ін. [4, с. 49].

Відповідно для вирішення зазначених проблем і ускладнень, запобігання виникненню майбутніх правових питань стосовно реалізації запланованих реформ і перетворень в державі, на наш погляд, першочергово необхідно внести чіткість та ясність у законодавчий супровід процесу реформування, шляхом прийняття нових нормативно-правових актів та внесення змін у діючі.

Одним із таких діючих нормативно-правових актів, в який необхідно внести відповідні зміни є Конституція України, що являю собою юридичну базу всього законодавства держави, є найважливішим джерелом права нашої країни та водночас могутнім засобом політичного управління суспільством. Конституція України, як Основний закон держави, є надзвичайно важливим політико-правовим документом, який містить взаємопов'язані між собою норми, що створюють основу, необхідну для регулювання найважливіших суспільних відносин, забезпечення прав і свобод людини та подальшого розвитку нашої країни.

Говорячи про конституційне закріплення інституту місцевого самоврядування, то дефініція даного поняття викладена у ч. 1 ст. 140 Конституції України, акцентує увагу на тому, що територіальні громади є його особливим суб'єктом, який здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб місцевого самоврядування [7]. Також положення ч. 1 зазначеної статті дозволяє стверджувати, що держава визнає особливе право у системі конституційних прав і свобод людини і громадянина – право територіальної громади на місцеве самоврядування. Так, проголошуючи місцеве самоврядування основою конституційного ладу, законодавець говорить про місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста [8, с. 678]. Проте положення Конституції України не містять визначення самого поняття територіальної громади. І лише у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, вперше дано законодавче визначення цього поняття [17].

Для здійснення децентралізації публічної влади та успішного проведення реформування місцевого самоврядування і побудови спроможних територіальних громад в Україні, враховуючи те, що українське суспільство вимагає якісних, глибинних та системних змін до Основного закону України, які мають сприяти досягненню визначеної у чинній Конституції України мети, пов'язаної, зокрема, з

прагненням розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну та правову державу, Президентом України був поданий законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), як невідкладний. Цей законопроект, у свою чергу, розглянула Верховна Рада України і 31 серпня 2015 р. винесла Постанову «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади».

Метою запропонованих змін є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [10].

Головною спрямованістю даного законопроекту є створення конституційної основи для децентралізації влади в Україні та посилення правового статусу місцевого самоврядування, що має стати великим досягненням всього українського суспільства. Адже майже за двадцять шість років існування України, як незалежної держави, фактично ми не відійшли від радянської централізованої системи влади, від її обмежувальної і репресивної машини. Це, насамперед, концентрація влади в адміністраціях, передача фінансів до центру, подальший їх перерозподіл до областей, а із областей – до міст і районів, а із районів – до сіл, селищ, майже стовідсоткова залежність місцевої влади від центральної, розбалансована система місцевого самоврядування, а по великому рахунку її повна відсутність. І хоча в Україні закладені конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнятий Закон України «Про місцеве самоврядування» та інші базові нормативно-правові акти, функціонування місцевого самоврядування, як одного із демократичних інститутів публічного управління сучасності, знаходиться на низькому рівні і майже зводиться нанівець [3].

Відповідно до запропонованих змін по-перше, передбачається, що адміністративно-територіальний устрій України, первинною одиницею у системі якого є громада, ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. По-друге, розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування. По-третє, вилучаються з конституційного регулювання місцеві державні адміністрації та відповідно скасовується інститут голів місцевих державних адміністрацій. Натомість основні повноваження

зосереджуються на базовому рівні у громаді. По-четверте, передбачається утворення виконавчих органів місцевого самоврядування громади, які є підконтрольними і підзвітними раді громади. По-п'яте, закріплюється матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування, що являє собою землю, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти, які є у комунальній власності територіальної громади, місцеві податки і збори, частину загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів. По-шосте, запроваджується інститут префектів для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування [10].

Запропоновані зміни до Конституції України повністю відповідають європейським та міжнародним стандартам, враховують відповідні висновки і зауваження Венеціанської Комісії. Прийняття цих змін забезпечить правову основу для схвалення подальших законодавчих актів та внесення змін у вже існуючі, необхідних для реалізації реформи місцевого самоврядування і відповідно побудови спроможних громад в Україні; визначить, що місцеве самоврядування є повноправним партнером держави, особливо в економічному житті. Як наслідок, органам місцевого самоврядування максимально будуть передані повноваження і фінансові інструменти для реалізації цих повноважень, тим самим відбудеться розширення можливостей і збільшення ресурсів громад.

Відповідно ті зміни, які закладені в законопроект, створюють умови для:

- 1) децентралізації влади, максимальної дерегуляції дозволів і послуг;
- 2) передачі більшості повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад – сіл, селищ та міст;
- 3) чіткого розмежування повноважень як між самими органами місцевого самоврядування, так і між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, закладається принцип субсидіарності;
- 4) відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед громадськістю і державою [3].

Однак, незважаючи на низку позитивних положень, закріплених у законопроекті про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), наявний і ряд недоліків, які пов'язані із плутаниною та підмінною тих чи інших понять, категорій; одночасне поєднання функцій голів рад і виконавчих комітетів різних рівнів; вирішити питання обмеження обсягу депутатської недоторканості та ін.

З прийняттям Верховною Радою України 21 травня 1997 р. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеві ради, які вже на той час функціонували, отримали нову правову основу для своєї діяльності. Цей Закон закріплює недержавний статус органів місцевого самоврядування, що відповідає положенням Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування, яка була прийнята XXVII Конгресом Міжнародної Спільки місцевої влади 26 вересня 1985 р. у м. Ріо-де-Жанейро та Європейської Хартії про місцеве самоврядування,

прийнятої 15 жовтня 1985 р. державами-членами Ради Європи у Страсбурзі, котру без застережень український парламент ратифікував 15 липня 1997 р. Ця Хартія є результатом серії ініціатив та багатьох років дискусій, що мали місце в Раді Європи з 1968 р., метою якої є компенсування браку спільних європейських стандартів оцінки та захисту прав органів місцевого самоврядування, які є найближчими до населення. Хартія вимагає, щоб принцип місцевого самоврядування був визнаний у законодавстві країни [2]. У свою чергу, Всесвітня Декларація місцевого самоврядування, яка значною мірою збігається з положеннями Європейської хартії, не є документом, обов'язковим для виконання Україною, але становить значний інтерес – адже в ній знайшла свій відбиток і закріплення позиція широких кіл світової громадськості, активістів і спеціалістів муніципального руху з питань становлення і функціонування демократії на місцевому рівні [9, с. 428].

Окрім того, Закон України «Про місцеве самоврядування» визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, окреслює засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування та закріплює організаційно-правову і матеріально-фінансову основи місцевого самоврядування. Однак, не дивлячись на ряд демократично-прогресивних положень затверджених у ньому, на сьогоднішній день, цей законодавчий акт не відповідає сучасним реаліям і потребує кардинальних змін. Наразі серед вітчизняних управлінців та науковців утвердилася думка – замість внесення змін у діючий Закон про місцеве самоврядування, прийняти радикально новий законодавчий акт, який би враховував ті зміни, які відбуваються в суспільстві та в країні, в цілому, і став би своєрідною правовою регламентацією процесу об'єднання територіальних громад і формування їх як самодостатніх громад [1].

Відповідно для реалізації поставленого завдання було підготовлено два проекти Закону України «Про місцеве самоврядування», один з яких розроблений робочою групою, сформованою з представників Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, Асоціації міст України (далі – АМУ), Міністерства юстиції України, науковців різних навчальних закладів України, а інший – створений комісією Верховної Ради з питань державного будівництва, діяльності рад і місцевого самоврядування.

Запропоновані законопроекти визначають систему, основні принципи, повноваження та гарантії місцевого самоврядування, основи правового статусу його органів та посадових осіб. При цьому законопроект розроблений робочою групою, сформованою з представників Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, АМУ, Міністерства юстиції України та науковців різних навчальних закладів України, узгоджується з положеннями Європейської Хартії про місцеве самоврядування та за своїм змістом є більш близьким до досягнення рівноваги між контролем центральної

влади і місцевою самоврядною владою, чітко визначаючи сфери місцевої автономії. Натомість, законопроект, запропонований комісією Верховної Ради з питань державного будівництва, діяльності рад і місцевого самоврядування передбачає централізацію влади на місцевому рівні, тим самим породжуючи протиріччя між різними рівнями влади, так як закріплює кількаярусну систему врядування в областях і районах. Вважаємо, що жоден із цих законопроектів не є досконалими і потребують доопрацювань, особливо в частині організаційно-правової та фінансової забезпеченості спроможності територіальних громад.

Окремо хотілося б зазначити, що майже одразу після прийняття Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відбулися спроби реформувати місцеве самоврядування та змінити територіальний устрій України. Так, Указом Президента України від 7 липня 1997 р. № 620/97 було створено Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи, а в 1998 р. – затверджено Концепцію адміністративної реформи в Україні та заходи щодо її впровадження (Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98). Проте ці дії через низьку причин не призвели до певних результатів. Та не дивлячись на це, такі спроби не були останніми.

В 2001 р., з метою вирішення багатьох проблем формування реальної моделі місцевого самоврядування, яка має здійснюватися в рамках єдиної національної політики в цій галузі, Президент України видав Укази «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25 травня 2001 р. № 341/2001 і «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» від 30 серпня 2001 р. № 749/2001. Вважаємо, що ці Укази не охоплюють багатьох питань, спрямованих на створення умов для реалізації конституційних положень місцевого самоврядування, формування самодостатніх територіальних громад та соціально-економічного розвитку самоврядних територій.

Відповідно до першого Указу, державна регіональна політика ґрунтується на принципі забезпечення здатності громад в межах, визначених законодавством, самостійно та відповідально вирішувати питання соціально-економічного розвитку, створення ефективних механізмів забезпечення їх активної участі у формуванні та проведенні державної регіональної політики. Також цей Указ містить положення про те, що одним із шляхів оптимізації територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування є укрупнення сільських територіальних громад з метою забезпечення організаційно-правової, кадрової та фінансово-економічної спроможності відповідних органів місцевого самоврядування у виконанні покладених на них законодавством повноважень [16].

Іншим Указом Президент України визначив основні пріоритети, завдання та принципи муніципальної державної політики, утворив робочу групу з підготовки пропозицій щодо розвитку місцевого самоврядування та затвердив Програму

державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні. Одними із основних завдань цієї Програми є: сприяння формуванню економічно достатніх територіальних громад; удосконалення механізмів управління об'єктами права комунальної власності та спільної власності територіальних громад; створення належних умов для реалізації територіальними громадами прав та повноважень, визначених Конституцією та законами України [11].

До 2014 р. неодноразово розроблялися та затверджувалися Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади та плани їх реалізації, готувалися проекти законів щодо внесення змін до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших нормативних актів у цій сфері. Проте, враховуючи нестійкий політико-правовий і соціально-економічний стан в Україні та неодноразову половинчастість перебудови територіальної організації влади в країні, процес реформування місцевого самоврядування до логічного завершення так і не було доведено.

Однак, вже 1 квітня 2014 р. Кабінет Міністрів України своїм Розпорядженням схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Цей документ, багато в чому повторює Проект Указу Президента України «Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 16 липня 2013 р., а у вступній частині майже повністю його дублює. Та, нажаль, багато положень, які містилися у Проектах цієї Концепції не увійшли до її законодавчо затвердженого варіанту.

Метою цієї Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [20].

Для втілення на практиці у найкоротші строки положень вище зазначеної Концепції 18 червня 2014 р. Кабінет Міністрів України затвердив План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. У цьому Плані окреслено два етапи реалізації Концепції. Так, на першому підготовчому етапі передбачалося:

- у першочерговому порядку внести зміни до Конституції України щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними;
- розробити проекти та прийняти законодавчі акти щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за

місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування;

- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності;

- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва;

- законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою країни;

- здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проекти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою;

- визначити Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розробити на рівні Кабінету Міністрів України механізм координації проведення зазначеного реформування;

- завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення відповідно до вимог цієї Концепції;

- провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [15].

Відповідно на другому етапі реалізації цієї Концепції передбачалося:

- уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;

- провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі;

- удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами;

- провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування [15];

І хоча ця Концепція визначає шляхи та способи розв'язання цієї проблеми, яка склалася на сьогодні

стосовно спроможності територіальних громад й ефективності місцевого самоврядування в нашій державі, на наш погляд, у її змісті відсутній збалансований, диференційно продуманий підхід до децентралізації влади в країні, перерозподілу повноважень між адміністративно-територіальними одиницями базового та регіонального рівнів, поєднання в одній адміністративно-територіальній одиниці функцій двох рівнів (для міст із населенням понад 50 тис. мешканців), управління великими містами із районним поділом тощо. Ми вважаємо, що необхідно доопрацювати положення цієї Концепції, враховуючи сучасний політико-правовий стан в країні та фінансово-економічні можливості як всієї держави, так і кожної окремої територіальної громади, а також інші історичні, соціальні, демографічні, культурні, географічні особливості кожного регіону [6, с. 31–32].

Окрім Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні і Плану її реалізації, які фактично є лише рамковими документами, що визначають стратегічні напрямки впровадження реформ, Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України були прийняті нормативні акти, котрі чітко регламентують форми реалізації цих реформ, визначають основні етапи, умови та процес добровільного об'єднання територіальних громад, функції та обов'язки об'єднаних територіальних громад, а також фінанси, що будуть надані для їх реалізації після завершення процедури об'єднання. Це такі акти як:

1. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII, який визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю [19]. Цей Закон окреслює спеціальний механізм співробітництва територіальних громад, у вигляді об'єднання їх спільних зусиль та ресурсів для вирішення певних завдань. Однак, застосувати його на практиці практично не можливо, так як положення цього законодавчого акту мають декларативний характер та ряд недоліків, безпосередньо із точки зору законодавчої техніки. І хоча, на сьогоднішній день, практика співробітництва окремих територіальних громад в Україні присутня. Проте масової повсюдності така співпраця в нашій державі не набула, зокрема, через не врахування особливостей менталітету українського народу (особливо мешканців південних та східних областей України), його зневіреності у позитивних результатах будь-яких змін тощо. Тому, на наш погляд, подальша реалізація Закону України «Про співробітництво територіальних громад» не сприятиме досягненню цілей, задекларованих при його прийнятті.

2. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII, положення якого розроблялися комітетом з питань державного будівництва та місцевого самоврядування та іншими комітетами Верховної Ради України, за ініціативою Кабінету Міністрів України. Цей Закон регулює відносини, що

виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та встановлює порядок такого об'єднання [12]. Необхідність прийняття цього Закону була зумовлена суперечливістю положень ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відсутністю процедури об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та іншими об'єктивними причинами. Адже існуюча система органів місцевого самоврядування з урахуванням сучасного адміністративно-територіального устрою України не дозволяє сформувати самодостатні громади. Відповідно, реалізація положень цього законодавчого акту разом з іншими правовими актами, на наш погляд, дасть у подальшому можливість сформувати спроможні громади, які б володіли територією, достатніми матеріально-фінансовими ресурсами та об'єктами соціально-виробничої інфраструктури, потрібними для якісного й ефективного управління, вирішення питань місцевого значення та задоволення потреб населення. Разом з тим, хотілося б вказати й на недоліки як самого тексту Закону, так і на поспішність його прийняття. Перш за все, це аспект добровільності в процесі об'єднання територіальних громад, який на сьогодні не відповідає своїй сутності, так як існує своєрідний тиск з боку держави (у разі відсутності об'єднання, такі громади не отримують фінансування) та окремих груп населення (підміна понять, перекичування інформації, залякування громадськості тощо), а також недосконалість та непродуманість перспективних планів формування громад. Відсутність законодавчо визначених механізмів подальшого функціонування вже новостворених об'єднаних громад (сам Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не визначає таких механізмів, більшість його норм мають відсилочний характер), через не внесення відповідних змін до Податкового, Бюджетного, Земельного кодексів України та інших нормативних актів. Запровадження інституту старост після об'єднання громад у тих населених пунктах, на територіях яких раніше функціонували місцеві ради, спричинює безліч питань з боку самих мешканців громад стосовно рівня його владності і повноважності та реальної дієвості у ході представлення їх інтересів та вирішення місцевих питань. Також незадовільний стан доріг, відсутність об'єктів соціально-виробничої інфраструктури на територіях громад та інше, як проблеми першочергової важливості, що наразі майже не вирішуються, спричинюють різного роду незручності для самих людей. Відповідно виконання Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» суперечить одному з власних його постулатів – якості та доступності адміністративних послуг не може бути нижчою, ніж до об'єднання. Виходячи із зазначеного, вважаємо, що для успішної реалізації положень цього Закону, необхідно призупинити процес об'єднання територіальних громад для подальшого доопрацювання законодавства у цій сфері, розвитку соціально-виробничої інфраструктури на місцях, забезпечення доступності та якості надання публічних

послуг, розробки пілотних проектів в окремих областях, як прикладів для інших областей держави. У випадку невиконання цього, процес об'єднання територіальних громад у кінцевому підсумку може зазнати невдачі.

3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. № 214, визначає механізм та умови формування спроможних територіальних громад, а також порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим та областей. Ця Методика, доповнюючи Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», стала саме тим документом, який закріпив методичні рекомендації щодо того, яким саме чином повинно відбуватися формування спроможних територіальних громад шляхом їх добровільного об'єднання [14].

Необхідно зазначити, що більш логічним і, з точки зору закону, правильним мав би бути процес здійснення децентралізації публічної влади, реформування місцевого самоврядування та побудови спроможних територіальних громад, якщо спочатку були прийняті відповідні зміни до Конституції України, затверджені нові Закони України «Про місцеве самоврядування», «Про адміністративно-територіальний устрій», розроблена Методика формування спроможних територіальних громад. Потім на її основі, обласними державними адміністраціями розроблені Перспективні плани формування спроможних громад, які в подальшому схвалені відповідними обласними радами і затверджені Кабінетом Міністрів України та, як наслідок, на основі вище названих актів – прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Тільки після таких дій можна було б вважати, що розпочався процес реформування місцевого самоврядування, об'єднання і формування самодостатніх громад, маючи усі законні підстави для цього. Наразі ж у зв'язку з тим, що сам Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» з'явився набагато раніше, ніж було затверджено Методику формування спроможних територіальних громад (а зміни до Конституції України й досі не внесені), це призвело до певних суперечностей, адже окремі громади розпочали процес об'єднання самостійно та у самостійно визначеному форматі, зважаючи лише на матеріально-фінансові та політичні інтереси певних груп людей, не маючи для цього конституційного підґрунтя.

Прийняття зазначених вище нормативно-правових актів та їх подальша реалізація стали серйозним поштовхом у вирішенні питання щодо реформування місцевого самоврядування та побудови спроможних громад. На шляху до цієї мети були прийняті додатково наступні нормативно-правові акти:

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серпня 2014 р. № 385, яка визначає цілі державної регіональної

політики та основні завдання центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення зазначених цілей, а також передбачає узгодженість державної регіональної політики з іншими державними політиками, які спрямовані на територіальний розвиток. Стратегія спрямована на визначення завдань та інструментів для розв'язання соціальних проблем, підвищення рівня економічного потенціалу територій, продуктивності їх економіки, прибутковості бізнесу та доходів населення і, як наслідок, створення умов для загального підвищення соціальних стандартів, якості життя та розвитку бізнес-середовища. Її реалізація дасть можливість визначити інтегрований підхід до формування і втілення державної регіональної політики, який передбачатиме поєднання таких складових частин: секторальної (галузевої), територіальної (просторової) та управлінської [13]. Однак, при розробці даної стратегії не були значною мірою враховані інтереси громадськості, відповідно дана стратегія не охоплює все коло наявних проблем в регіонах країни і спрямована на вирішення лише окремої їх частини. В окремих положеннях цього документу прослідковується не узгодженість пріоритетів розвитку регіонів з пріоритетами державної регіональної політики (наприклад, вирішення різного роду земельних питань, розвиток житлово-комунального господарства, залучення вітчизняних й іноземних інвестиційних ресурсів тощо). Вважаємо, що в цілому, Стратегія регіонального розвитку має статичний характер і не спроможна реагувати на соціально-економічні й політичні зміни, що постійно відбуваються в Україні;

- Закон України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. № 595-VIII, який визначає основні засади, організацію і порядок проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів та старост [18]. Цей Закон значно відрізняється від попередніх законів та являє собою своєрідне стихійне явище у процесі об'єднання територіальних громад і формування місцевої політичної еліти. І, як вважають експерти, Закон України «Про місцеві вибори» за своєю суттю є суперечливим (підстави для реальної фальсифікації результатів виборів лише збільшилися) та тимчасовим і з прийняттям відповідних змін до Конституції України, скоріш за все, втратить чинність;

- Законопроект України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 9 лютого 2017 р. № 2489, метою якого є встановлення нових організаційно-правових засад служби в органах місцевого самоврядування, як професійної та політично неупередженої діяльності на благо держави і громади, а також для гарантування реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування. Проект містить ряд новел, головними серед яких є: новий поділ посад в органах місцевого самоврядування на категорії; вимоги до політичної неупередженості

службовців; вимоги до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади в органах місцевого самоврядування; порядок проведення конкурсу; новели щодо оплати праці, преміювання та заохочення [5]. Одночасно, деякі положення цього документу мають ряд суперечностей, зокрема ті, що стосуються реалізації права громадян на службу в органах місцевого самоврядування (наприклад, заборона членства в партіях для адміністративних посад місцевого самоврядування, що прямо суперечить Конституції України, яка гарантує право громадян на свободу об'єднання в політичні та громадські організації; новий класифікатор посад службовців органів місцевого самоврядування; відсутність конкретизації стосовно професійної компетенції службовців органів місцевого самоврядування; спірність та одночасна подвійність питань, що регулюють корупційну складову в діяльності службовців органів місцевого самоврядування та ін.). Вважаємо, що Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» не повинен бути похідним від Закону України «Про державну службу» та має визначати реальні механізми ефективного і якісного здійснення професійної діяльності в органах місцевого самоврядування, шляхом забезпечення усіма необхідними умовами службовців місцевого самоврядування.

Зважаючи на те, що процес об'єднання територіальних громад є новим для України, виникає ряд проблем практичного та юридичного характерів, зокрема:

- в об'єднаних територіальних громадах відсутня їх власна юрисдикція за межами населених пунктів, тобто наразі їх повноваження обмежуються лише територією населених пунктів. Відповідно такі громади не можуть розпоряджатися землею за межами населених пунктів, розробляти планувальну документацію на всій території громади, вирішувати питання ремонту доріг між населеними пунктами та ін.;
- подвійність влади на територіях тих районів, де вже існують об'єднані громади, що взяли на себе всі відповідні повноваження і відповідальність, проте досі діють районні ради і районні державні

адміністрації, які більше не представляють спільні інтереси громад;

- повільність процесу об'єднання територіальних громад, у зв'язку із відсутністю чітко встановленого кінцевого строку такого об'єднання, недостатньою юридично-фінансовою підтримкою з боку держави, а також дефіцитом кваліфікованих кадрів [4, с. 58].

Висновки. У проаналізованих нормативно-правових актах, як діючих, так і проектних, виявлено їх головний недолік – це відсутність єдиної лінії стратегії і фрагментарність державної політики щодо реформування місцевого самоврядування та побудови спроможних територіальних громад в Україні. У більшості випадків нормативні акти приймалися для впровадження і розвитку окремих індивідуальних проектів у різних регіонах, без зв'язку з іншими документами нормативно-правового характеру, часто суперечачи один одному або вже діючому законодавству. Тому з метою подолання недоліків нормативного супроводу процесу реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад, необхідно:

- внести відповідні зміни до Конституції України стосовно децентралізації публічної влади та реформування місцевого самоврядування; прийняти нові Закони України «Про місцеве самоврядування», «Про адміністративно-територіальний устрій України» і «Про місцевий референдум»; вдосконалити положення інших нормативних актів у цій сфері;
- забезпечити нерозривність процесу об'єднання територіальних громад із процесом вдосконалення адміністративно-територіального устрою України;
- запровадити механізм передачі новоствореним об'єднаним територіальним громадам права самостійного управління і розпорядження землями, які знаходяться за межами населених пунктів, але в межах громади та іншою комунальною власністю;
- встановити механізм добровільного виходу територіальної громади села, селища, міста, що об'єдналися в одну територіальну громаду, зі складу об'єднаної територіальної громади;
- систематично проводити активну інформаційно-просвітницьку, роз'яснювальну та експертно-консультативну роботу серед громадськості.

Список використаних джерел

1. Агранофф Р. Аналіз закону про місцеве самоврядування / Р. Агранофф [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pdp.org.ua/analytics/local-government/1001-31a-a5>.
2. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
3. Смелянов В.М. Конституція України: якою їй бути? / В.М. Смелянов // Вечерний Николаев. – 2014. – № 96 (18 серпня) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vn.mk.ua/stories.php?id=22891>.
4. Смелянов В.М., Шульга А.А. Нормативно-правове забезпечення реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад в Україні / В.М. Смелянов, А.А. Шульга // Наукові праці [Текст]: науково-методичний журнал. Т. 290. Вип. 278. Державне управління. – Миколаїв: ЧДУ ім. П. Могили, 2017. – С. 48–58.
5. Законопроект України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 9 лютого 2017 р. № 2489 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2489&skl=9.
6. Ібрагімова А.А. Державна політика побудови спроможних територіальних громад в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 «Місцеве самоврядування» / А.А. Ібрагімова; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Львів. регіонал. ін-т держ. управління. – Львів, 2015. – 20 с.

7. Конституція України: Закон України прийнятий на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. № 254/96 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Конституція України: Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х.: Право, 2011. – 1128 с.
9. Муніципальне право України: підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
10. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 1 липня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2webproc4_1?pf3511=55812.
11. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента України від 30 серпня 2001 р. № 749/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/749/2001>.
12. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.
13. Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
14. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
15. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>.
16. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>.
17. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
18. Про місцеві вибори: Закон України від 14 липня 2015 р. № 595-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 37-38. – Ст. 366.
19. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 34. – Ст. 1167.
20. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

**В.М. Емельянов,
А.А. Шульга,**

Черноморський національний університет ім. Петра Могили, г. Николаев, Україна

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ ПРОЦЕССА РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОБЪЕДИНЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ГРОМАД: НЕДОСТАТКИ И СПОСОБЫ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

В статье исследуется нормативно-правовое сопровождение процесса реформирования местного самоуправления и объединения территориальных громад, на основе анализа соответствующих нормативных актов, а также определение недостатков такого сопровождения и разработки эффективных способов их преодоления.

В начале статьи указываются причины сопротивления и осложнений процесса формирования качественной, эффективной и действующей самоуправляющейся власти в Украине и формированию способных территориальных громад. Далее в исследовании отмечено о необходимости внесения четкости и ясности в нормативно-правовое сопровождение процесса реформирования, путем принятия новых нормативно-правовых актов и внесении изменений в действующие. В частности, в статье рассматривается законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины (относительно децентрализации власти); анализируются соответствующие Указы Президента Украины по вопросам реформирования местного самоуправления и изменений территориального устройства Украины; охарактеризованы отдельные проекты нормативных актов, регулирующие вопросы реформирования местного самоуправления и формирования способных территориальных громад. В конце статьи перечислены общие проблем практического и юридического характеров, сопровождающие процесс объединения территориальных громад в Украине.

На основе проведенного исследования предлагается ряд способов устранения недостатков нормативного сопровождения процесса реформирования местного самоуправления и объединения территориальных общин.

Ключевые слова: нормативно-правовое сопровождение; реформирования местного самоуправления; объединения территориальных громад; административно-территориальное устройство; добровольность.

V. Emelyanov, A. Shulga,

Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolayiv, Ukraine

REGULATORY AND LEGAL SUPPORT OF THE PROCESS OF LOCAL GOVERNMENT REFORM AND TERRITORIAL COMMUNITIES: SHORTCOMINGS AND WAYS TO OVERCOME THEM

The article deals with regulatory and legal support the process of local government reform and territorial communities on the basis of analysis of the relevant normative acts, also deficiencies in such support and the development of effective ways to overcome them.

At the beginning of the article, there are reasons for the opposition and complications of the process of forming a qualitative, effective and functioning self-government in Ukraine and the formation of capable territorial communities. Further, in the research, to solve these problems and complications, to prevent future legal issues regarding the implementation of planned reforms and reforms in the state, noted the need for clarity in the legal and

regulatory support of the reform process, by adopting new legal acts and amending existing ones. In particular, the article deals with the draft law on amendments to the Constitution of Ukraine (regarding decentralization of power), which is the legal basis of all state laws; the relevant Decrees of the President of Ukraine on local self-government reform and changes in the territorial structure of Ukraine are being analyzed; some draft regulations regulating the issues of local self-government reform and the formation of capable territorial communities are described.

At the end of the article, general problems of practical and legal character accompanying the process of association of territorial communities in Ukraine are listed. The main disadvantage in the analyzed normative legal acts was revealed – it the lack of a unified line of strategy and fragmentation of the state policy on the reform of local self-government and the building of capable territorial communities in Ukraine.

On the basis of the conducted research, a number of ways to eliminate the deficiencies of regulatory support to the process of reforming local self-government and association of territorial communities are proposed.

Keywords: regulatory and legal support; the reform of local self-governments; associations local communities; administrative and territorial system; voluntary.

Рецензенти: *Євтушенко О. Н.*, д-р політ. наук, професор;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
Штирков О. М., канд. наук з держ. упр., доцент.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Ємельянов В. М., Шульга А. А., 2017

Дата надходження статті до редколегії 14.08.17

ІСНУЮЧІ ПОКАЗНИКИ СПІВВІДНОШЕНЬ КАТЕГОРІЙ ОСОБОВОГО СКЛАДУ ЗС УКРАЇНИ ТА ОПТИМІЗАЦІЯ ЇХ У ВІДПОВІДНОСТІ ДО СТАНДАРТІВ КРАЇН НАТО

Автор статті аналізує світовий досвід та шляхи реалізації розвитку кадрової політики в Збройних Силах України. Особливу увагу приділяє визначенню оптимального співвідношення категорій особового складу в збройних силах, з метою створення армії України у відповідності до стандартів НАТО. Зроблено висновок, що для надання відсічі збройної агресії з боку Російської Федерації, повернення до складу України тимчасово окупованих територій необхідно кардинально змінити принципи комплектування Збройних Сил України, переглянути існуючу та створити дієву систему (концепцію) кадрової політики у збройних силах.

Ключові слова: військова кадрова політика; механізми реалізації кадрової політики; система кадрового менеджменту централізованого типу; кадрова робота; кадрові органи; кадровий потенціал Збройних Сил України.

Постановка проблеми у загальному вигляді.

Основним показником обороноздатності країни та ефективності державного управління у військовій сфері є спроможність особового складу Збройних Сил України виконувати покладені на нього завдання по захисту цілісності та недоторканості нашої держави (ст. 17 Конституції України). Але початок окупації АР Крим та агресії Російської Федерації на сході України в 2014 році, провальні військові операції: Ізваренський котел (загиблих 125, поранених 706, полон більше 500 військовослужбовців, знищено 144 БМП, 26 танків, 19 самохідних артилерійських установок типу 2С1 «Гвоздика», 2С5 «Гіацинт-С», 2С3 «Акація», 10 реактивних систем залпового вогню, 17 гаубиць Д-30., В ході Битви на кордоні офіційно підтверджені втрати авіації Сил АТО становлять 3 Су-25, 1 Ан-26, 1 гелікоптер Мі-8), Іловайський (230 загиблих, 270 поранених), Дебальцево (більше 250 загиблих та 330 поранених, знищено 46 танків, 94 БМП, 10 БРМ-1К, 29 БТР, 16 САУ, 6 гаубиць і 14 протитанкових орудий), комплектування військових частин мобілізованими, які погано підготовлені, взагалі професійна неготовність командування всіх рівнів до ведення повномасштабної війни на території України. У цих умовах актуалізується проблема ефективної кадрової політики в Збройних Силах України, яка залежить від науково обґрунтованого управління кадровими процесами на рівні як держави, так і системи Збройних Сил України, можливості максимально поєднати інтереси держави з інтересами

окремої особистості, яка належить до зазначеної системи.

Проте управління кадровими процесами в Збройних Силах України навіть через три роки війни здійснюється не завжди послідовно, оскільки бракує відповідного науково-методичного та аналітичного забезпечення, не враховується досвід проведення антитерористичної операції. Через відсутність чітко визначеного нормативно-правового забезпечення в галузі військової кадрової політики можливо впливати тільки на практику повсякденної регуляції кадрових процесів, а не на її системний розвиток. Тому виникає необхідність застосування системного підходу до розробки дієвих механізмів реалізації кадрової політики на державному рівні та, зокрема, в системі Збройних Сил України.

Крім того, актуальність зазначеної тематики зумовлена прагненням України відповідати не тільки світовим економічним та політичним стандартам, а й міжнародним стандартам у військовій сфері.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Розгляду проблем розвитку системи управління персоналом та кадрової політики присвячені праці вітчизняних і зарубіжних фахівців: В.Андрюшка, В.Бакуменка, М.Білинської, М.Бондаренка, О.Боровського, Є.Гайдамаки, Н.Гончарук, В.Гошовської, Н.Грицяк, С.Дубенко, В.Данюка, В.Жаховського, В.Князева, Ю.Ковбасюка, В.Колпакова, О.Крушельницької, В.Лугового, Т.Лукіної, В.Лук'янихіна, С.Майбороди, А.Михненка, Н.Нижник, Т.Пахомової, А.Попка, А.Рачинського, І.Розпутенка, В.Савченка,

С.Серьогіна, О.Сивак, М.Стрільця, В.Трощинського, С.Цимбалюка, М.Армстронга, М.льберта, Г.Бекера, К. Вайса, Е.Ведунга, Г.Десслера, М.Мескона, С.Робінса, Р.Уолша.

Формування цілей статті. Мета статті полягає у визначенні та науковому обґрунтуванні сучасних механізмів реалізації кадрової політики в Збройних Силах України, як засобу оптимізації державного регулювання кадрових процесів у Збройних Силах України та приведення її до стандартів НАТО.

Виклад основного матеріалу.

В умовах сьогодення основними завданнями з питань комплектування Збройних Сил є своєчасне забезпечення оперативних (оперативно-тактичних) угруповань військ людським ресурсом для відсічі збройної агресії Російської Федерації та проведення оборонних операцій на визначених напрямках.

У 2016 році вдалося досягти певних результатів в комплектуванні Збройних Сил України, значно збільшити обсяги залучення офіцерів запасу, оперативного резерву першої черги на військову службу, спростити процедуру укладання контрактів.

На сьогодні стратегічні напрями і перспективи розвитку кадрової політики у Збройних Силах визначені Стратегічним оборонним бюлетенем, введеним в дію Указом Президента України від 6 червня 2016 року № 240/2016, Планом дій щодо впровадження оборонної реформи у 2016–2020 роках (Дорожня карта оборонної реформи, затвердженою Міністром оборони України 15.08.2016) та передбачені у проекті Державної програми розвитку Збройних Сил на період до 2020 року (ухвалена РНБОУ 29.12.2016.).

Колегією Міністерства оборони (наказ МОУ від 18.01.2016 № 24ДСК), визначено розробити нову Концепцію військової кадрової політики в Збройних Сил України у тримісячний термін після затвердження Державної програми розвитку.

На теперішній час проект Концепції військової кадрової політики в Збройних Сил України вже розроблено.

В її основу покладені вектори розвитку кадрової політики, які визначені у Стратегічному оборонному бюлетені.

Шляхи реалізації розвитку кадрової політики визначені Матрицею досягнення стратегічних цілей і виконання основних завдань оборонної реформи, безпосередньо – стратегічною ціллю: “Професіоналізація сил оборони та створення необхідного військового резерву”.

Удосконалення кадрового забезпечення офіцерського складу передбачається досягти виконанням однієї із чотирьох оперативних цілей, а саме – оперативної цілі: «Створення сучасної системи кадрового менеджменту».

Кінцевим результатом повинно стати:

формування необхідного кадрового потенціалу Збройних Сил;

досягнення необхідного рівня укомплектованості підготовленим та мотивованим особовим складом;

створення та утримання підготовленого до розгортання стратегічного резерву Збройних Сил.

Виконання оперативної цілі «Створення сучасної системи кадрового менеджменту» за напрямком офіцерського складу передбачається досягти виконанням трьох завдань:

1. Досягнення раціонального співвідношення категорій особового складу:

- удосконалення нормативно-правових, програмних та керівних документів щодо планування кадрових ресурсів;

- зменшення частки офіцерського складу та відповідне збільшення частки військовослужбовців рядового, сержантського і старшинського складу, які проходять військову службу за контрактом;

- зменшення в органах військового управління стратегічного та оперативного рівнів посад зі штатно-посадовою категорією «полковник» за рахунок частки штатно-посадової категорії «майор», «підполковник».

- нормативне встановлення термінів перебування на посадах офіцерського складу.

- приведення співвідношення посад офіцерського складу за рівнями військової освіти у відповідність із перспективною моделлю Збройних Сил України

- оптимізація системи військових звань до загальноприйнятої практики держав-членів НАТО.

– 2. Подолання тенденції низької укомплектованості первинних посад офіцерського складу:

- укомплектування посад офіцерського складу до визначених показників;

- визначення обґрунтованих обсягів державного замовлення на підготовку військових фахівців;

- запровадження обов'язкового проходження військової служби для офіцерів запасу, які пройшли навчання на кафедрах військової підготовки.

- Створення достатнього за кількістю і рівнем підготовки резерву молодших офіцерів.

- уточнення переліку офіцерських посад тактичного рівня, які підлягатимуть заміні на посади сержантського складу;

- створення ефективної та прозорої системи управління кар'єрою військовослужбовців;

- удосконалення системи управління кар'єрою військовослужбовців, впровадження прозорої та доброчесної системи підбору, розстановки та призначення особового складу на посади;

- удосконалення системи атестування військовослужбовців як у мирний час, так і на особливий період;

- формування дієвого резерву кандидатів для просування по службі за рейтинговим принципом;

- уточнення кваліфікаційних вимог до посад військовослужбовців, перегляд паспортів військових посад і типових алгоритмів кар'єри офіцерів;

- оптимізація організаційно-штатної структури кадрових органів, уточнення їх завдання, функції, повноваження та порядку взаємодії у відповідності зі структурою і чисельністю ЗС;

- запровадження у ЗСУ єдиної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи обліку та

управління персоналом «Персонал» до окремої військової частини.

Щодо механізмів реалізації вищевказаних завдань:

Досягнення раціонального співвідношення категорій особового складу передбачається здійснити виконанням наступних заходів

По-перше, – це приведення співвідношення категорій особового складу сил оборони відповідно до їх структури і чисельності та загальноприйнятих показників збройних сил держав-членів НАТО (схема 1)



Схема 1

Наступним завданням є удосконалення нормативно-правових, програмних та керівних документів з планування кадрових ресурсів. З метою досягнення раціональних показників співвідношення категорій особового складу та якісного комплектування Збройних Сил військовослужбовцями за контрактом опрацьовано зміни до законодавчих та нормативно-правових актів України, якими передбачено визначення:

основних цілей, завдань та напрямків кадрової політики Збройних Сил;

стратегії розвитку основних напрямів кадрової політики у Збройних Силах України;

переліку посад, що можуть бути заміщені військовослужбовцями, на підприємствах, в установах, організаціях, та граничних військових звань за цими посадами;

зменшення штатної чисельності вищого офіцерського складу;

зниження категорії посад з «полковник» до «підполковник»;

заміщення первинних посад офіцерського складу посадами сержантського і старшинського складу; запровадження системи атестування військовослужбовців в мирний час та на особливий період;

визначення критеріїв оцінювання військовослужбовців в мирний час та на особливий період.

Реалізація зазначених концептуальних документів надасть можливість виходу на показники, що визначені проектом Державної програми розвитку.

Наступним завданням є зменшення частки офіцерського складу та збільшення частки рядового та сержантського складу. На сьогодні співвідношення категорій військовослужбовців до загальної чисельності військовослужбовців за штатом та за списком приблизно співпадають.

Разом з тим, проектом Державної програми розвитку передбачено оптимізацію співвідношення військовослужбовців за роками та досягнення у 2020 році наступних показників: офіцерів – 23%, солдат та сержантів – 71,6%, курсантів 5,4%. (схема 2)

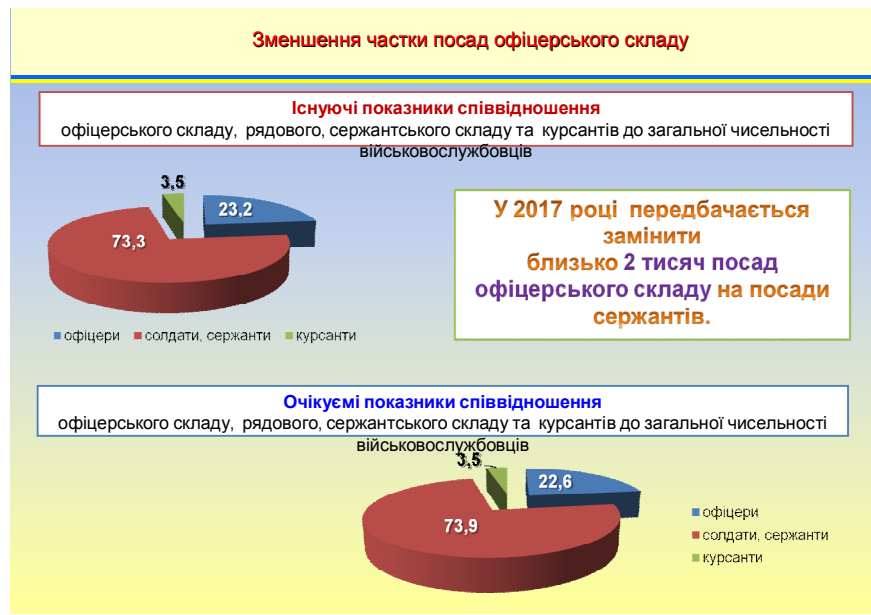


Схема 2

Водночас, на сьогодні розроблено Дорожню карту заміщення первинних посад офіцерського складу посадами сержантського складу (затверджено МОУ 16.01.2017).

Відповідно до попередніх розрахунків передбачається замінити близько 2 тисяч посад офіцерського складу, які не передбачають кар'єрного зростання, а саме посад в органах військового управління, військових частинах, установах, закладах, які виконують адміністративні функції, та первинних

посад матеріально-технічного та інших видів забезпечення, а також технічної спрямованості у військових частинах, установах, закладах.

Довідково. Ліцензійні обсяги підготовки у військових коледжах сержантського складу становлять до 900 осіб щорічно.

Це забезпечить наступні показники співвідношення військовослужбовців: офіцерів – 22,6%, солдат та сержантів – 73,9%, курсантів – 3,5% (схема 3).

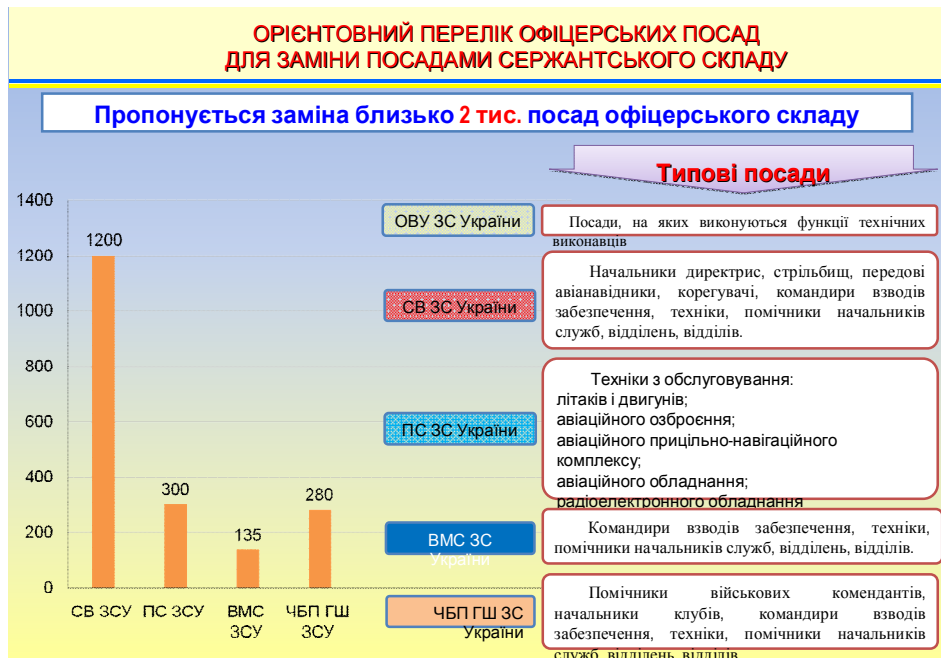


Схема 3

Наступним завданням є зменшення частки посад з категорією «полковник». На цей час різниця у співвідношенні штатної та списочної чисельності посад старшого офіцерського складу за категоріями складає не більше двох відсотків. Водночас, результати аналізу свідчать, що частка посад із категорією «полковник» у Збройних Силах України (5,7%) перевищує аналогічні показники збройних сил

провідних країн світу. США (5,4%) та Великої Британії (4,2%). Проектом Державної програми розвитку передбачається у 2020 році досягти частки посад із категорією «полковник» на рівні 3,86%, що передбачає зменшення цієї частки на два відсотки, та практично в два рази зменшення кількості посад.

Довідково. У 2017 році: «полковник» – 3,86%, «підполковник» – 12%, «майор» – 24,26%. У 2020 році:

«полковник» – 3,86%, «підполковник» – 11,8%, «майор» – 24,14%.

Наступним завданням є нормативне встановлення термінів перебування на посадах офіцерського складу.

Такі терміни визначено Переліком посад офіцерського складу та граничних строків перебування на них.

Довідково. Додаток 10 до Інструкції про організацію виконання Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України, затвердженої наказом Міністерства оборони України №170 від 10.04.2009 (із змінами).

В залежності від штатно-посадових категорій та військово-облікових спеціальностей терміни перебування офіцерів в посаді становлять від 4 до 8 років:

для молодшого офіцерського складу – від 4 до 8 років;

для старшого офіцерського складу – від 5 до 8 років;

для вищого офіцерського складу – від 5 до 8 років.

Наступним завданням є приведення співвідношення посад офіцерського складу за рівнями військової освіти у відповідність із перспективною моделлю Збройних Сил

Проектом Державної програми передбачено у 2020 році досягти наступних показників співвідношення офіцерських посад за рівнями освіти до загальної чисельності офіцерів:

посади ОСП (оперативно-стратегічного рівня) – 0,5%, посади ОТР (оперативно-тактичного рівня) – 9,5%, посади ТР (тактичного рівня) – 90,0%.

Довідково. У 2017 році: посади ОСП – 0,5%, посади ОТР – 10,0%, посади ТР – 89,5%.

При цьому співвідношення офіцерських посад за рівнями освіти, що визначено штатами, практично відповідає проекту Державної програми.

Наступним завданням є створення ефективної системи управління кар'єрою військовослужбовців, реалізацію якого планується здійснити наступними шляхами, а саме:

по-перше, удосконалення системи управління кар'єрою військовослужбовців у відповідності зі стандартами НАТО, впровадження прозорості та доброчесної системи підбору, розстановки та призначення особового складу на посади

На цей час система управління кар'єрою не забезпечує на достатньому рівні виконання завдань щодо планування кар'єрного зростання, індивідуального підходу до кожної особи.

Ротація офіцерського складу для набуття практичного досвіду на різних посадах використовується недостатньо з причин:

відсутності дієвих шляхів вирішення соціально-побутових проблем військовослужбовців;

дисбалансу у системі нарахування грошового забезпечення (посадових окладів) органів військового управління та військових частин.

Необхідно продовжити удосконалення системи управління кар'єрою шляхом:

здійснення індивідуального планування кар'єрою військовослужбовців;

забезпечення дотримання принципів об'єктивності та відкритості у прийнятті кадрових рішень;

зменшення часу на підготовку кадрових рішень, подолання корупційних проявів в кадровій роботі;

обмеження терміну перебування на посадах офіцерського складу, створення умов для ротації за рахунок уніфікації посадових окладів та забезпечення військовослужбовців житлом;

оптимізації організаційно-штатних структур кадрових органів, уточнення їх завдань, функцій у відповідності зі структурою і чисельністю Збройних Сил;

створення системи підготовки і підвищення кваліфікації фахівців кадрових органів Збройних Сил, залучення до їх підготовки іноземних радників та експертів НАТО.

удосконалення системи атестування військовослужбовців як у мирний час, так і на особливий період

Протягом останніх років удосконалено систему оцінювання службової діяльності військовослужбовців, а саме:

запроваджено нову систему оцінювання, яка передбачає проведення щорічного та незалежного оцінювання військовослужбовців із обов'язковим врахуванням їх результатів при прийнятті кадрових рішень;

розроблений порядок проведення щорічного оцінювання службової діяльності військовослужбовців в умовах особливого періоду;

переглядаються критерії оцінювання службової діяльності військовослужбовців з урахуванням результатів виконання бойових завдань.

У той же час досвід проведення антитерористичної операції свідчить про необхідність підвищення об'єктивності та подальшого удосконалення системи оцінювання військовослужбовців.

формування дієвого резерву кандидатів для просування по службі за рейтинговим принципом

Передбачається з 2017 року запровадити формування резерву кандидатів для просування по службі за рейтинговим принципом, на підставі результатів комплексного оцінювання.

Проведення комплексного оцінювання військовослужбовців за результатами 2017 року дозволить визначити рейтинг кожного військовослужбовця та відновити роботу комісій з відбору кандидатів до призначення на посади.

Наступне, це запровадження єдиної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи обліку та управління персоналом «Персонал» до окремої військової частини. (Дослідно-конструкторська робота «Персонал – КСЗІ»)

Головним чинником, який суттєво впливає на підтримання керованості підпорядкованими структурами є оперативність у прийнятті кадрових рішень.

Вирішити це питання можливо шляхом створення єдиної захищеної автоматизованої системи прийняття кадрових рішень.

Така система повинна надати оперативний доступ посадовій особі, яка віддає наказ, до повної та

достовірної інформації про особовий склад, по якому приймається кадрове рішення.

Наразі Генеральним штабом створюється така система.

Вже побудований захищений автоматизований технологічний комплекс у ланці Головне управління персоналу – Департамент кадрової політики – Кадровий центр.

Таким чином, вже на сьогодні основними стратегічними документами визначені основні напрями та шляхи розвитку кадрової політики та розпочато роботу з їх реалізації.

Безпосередньо у 2017 році виконання завдань з реалізації концептуальних напрямів кадрового забезпечення офіцерським складом передбачає виконання значного обсягу заходів, а саме:

збереження кадрового потенціалу Збройних Сил, раціональне використання та запобігання відтоку найбільш підготовлених офіцерів, які мають бойовий досвід;

розробка нормативно-правової бази, яка забезпечить реалізацію основних завдань комплектування Збройних Сил підготовленим персоналом та розвиток системи кадрового забезпечення;

удосконалення системи роботи кадрових органів, досягнення взаємодії на усіх рівнях системи кадрового забезпечення;

підвищення оперативності підготовки кадрових рішень;

подолання тенденції щодо недостатньої укомплектованості посад молодшого офіцерського складу тактичного рівня;

створення ефективної системи управління кар'єрою військовослужбовців;

досягнення більш раціонального співвідношення категорій особового складу у відповідності до стандартів країн НАТО.

Висновки. Таким чином, аналізуючи розвиток Збройних сил України за період з 1991 року по 2016 рік слід прийти до висновку, що для створення не паперової а реально боєздатної армії, спроможної дати відсіч агресору не потрібно створювати безліч керівних документів, які ніколи не будуть виконані, а створити єдину концепцію кадрової політики збройних сил на підставі будь-якої країни, армія якої дійсно боєздатна. Виділити на виконання даної концепції необхідну кількість фінансових та матеріальних засобів. Обов'язково не встановлювати неможливі строки виконання, та довести виконання концепції до логічного завершення.

Перспективи подальших досліджень. Розвиток та удосконалення Збройних Сил України становить невід'ємну частину стабільності в державі. Нехтування армією на протязі 26 років незалежності привело до анексії Криму та подіям на Сході країни. Кардинальне реформування війська входить до кола завдань, які мають бути розв'язані найближчим часом.

Список використаних джерел

1. Указ Президента України від 06.06.2016 року №240/2016 «Про введення в дію Стратегічного оборонного бюлетеня».
2. План дій щодо впровадження оборонної реформи у 2016–2020 роках (Дорожня карта оборонної реформи, затвердженою Міністром оборони України 15.08.2016).
3. Державної програми розвитку Збройних Сил на період до 2020 року.
4. Наказ Міністерства оборони України від 27.05.2014 № 337 «Про затвердження тимчасових переліків військово-облікових спеціальностей і штатних посад рядового, сержантського і старшинського складу та військовослужбовців-жінок і тарифних переліків посад вищезазначених військовослужбовців».
5. Наказ Міністерства оборони України від 14.12.2016 року № 684 «Про внесення змін до Інструкції про організацію виконання Положення про походження громадянами України військової служби у Збройних Силах». Наказ знаходиться в Мініюсті на державній реєстрації).
6. Методичні рекомендації з порядку організації та проведення атестування військовослужбовців Збройних Сил України. Розроблено та 25.11.2016 затверджено директором Департаменту кадрової політики міністерства оборони України зміни до Методичних рекомендацій з порядку організації та проведення атестування військовослужбовців ЗС України в особливий період).

А. В. Жолудь,

Черноморський національний університет ім. Петра Могили, г. Николаев, Україна

СУЩЕСТВУЮЩИЕ ПОКАЗАТЕЛИ СООТНОШЕНИЙ КАТЕГОРИЙ ЛИЧНОГО СОСТАВА ВС УКРАИНЫ И ОПТИМИЗАЦИЯ ИХ В СООТВЕТСТВИИ СО СТАНДАРТАМ НАТО

В статье автор анализирует мировой опыт и пути реализации развития кадровой политики в Вооруженных Силах Украины. Особое внимание уделяет определению оптимального соотношения категорий личного состава в вооруженных силах, с целью создания армии Украины в соответствии со стандартами НАТО. Сделан вывод, что для предоставления отпора вооруженной агрессии со стороны Российской Федерации, возвращение в состав Украины временно оккупированных территорий необходимо кардинально изменить принципы комплектования Вооруженных Сил Украины, пересмотреть существующую и создать действенную систему (концепцию) кадровой политики в вооруженных силах.

Ключевые слова: военная кадровая политика; механизмы реализации кадровой политики; система кадрового менеджмента централизованного типа; кадровая работа; кадровые органы; кадровый потенциал Вооруженных Сил Украины.

A. Golud,

**EXISTING INDICATORS OF THE CORRELATION OF THE CATEGORIES OF PERSONAL
COMPOSITION OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE AND THEIR OPTIMIZATION IN ACCORDANCE TO
NATO STANDARDS**

The role and specificity of military personnel policy as a part of state personnel policy is defined in the dissertation; the necessity of appropriate measures to stabilize the personnel situation in the Armed Forces of Ukraine is substantiated here. The basic notions in the sphere of military personnel policy are suggested by the author. The modern model of personnel management system, which provides personnel decision-making process only at the level of staffing center of the Armed Forces of Ukraine is grounded and proposed in it. The personnel potential of military department is analyzed here, its definition and maintaining directions are suggested. Scientific and practical recommendations to improve implementation mechanisms of personnel policy realization in the Armed Forces of Ukraine are worked out by the author. They include human resource management technology of centralized type implementation, perspective system of personnel authorities creation which predicts strategic, operational and tactical levels as well as improving of the military personnel policy legislature. The methodology of personnel policy realization effectiveness evaluating in the Armed Forces of Ukraine is suggested. It apprehends weight components concerning personnel policy parts.

Key words: military personnel policy; mechanisms of personnel policy implementation; human resource management technology of centralized type; personnel work; personnel authorities; personnel potential of the Armed Forces of Ukraine.

Рецензенти: *Шульга А. А.*, канд. наук з держ. упр.;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
Козлова Л. В., канд. наук з держ. упр.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Жолудь О.В., 2017

Дата надходження статті до редколегії 12.08.17

СТРАТЕГІЧНІ АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ НА ОСНОВІ СОЦІАЛЬНОГО АЛЬЯНСУ

Розглянуто поняття, вагомість та принципи соціального партнерства. Системно представлено його сутнісні характеристики. Окреслено основні тенденції, проблеми та перспективи формування соціальної політики на основі трансформації соціального партнерства у соціальний альянс. Проаналізовано концептуальні положення стратегічного розвитку соціальної сфери за принципами функціонування системи глобального управління.

Ключові слова: стратегія; держава; соціальна політика; соціальне партнерство; соціальна сфера; соціальний альянс.

Постановка завдання. Дослідити особливості функціонування соціальної сфери в Україні та системно представити стратегічні аспекти удосконалення формування та реалізації соціальної політики держави на основі соціального альянсу.

Вступ. Основною місією будь-якого суспільства є забезпечення високого рівня та якості життя людей. Істотну роль в цьому питанні відіграє держава, яка різною мірою і в різних формах визначає напрями економічних та соціальних трансформацій, проявляючи активність у податковій політиці, зовнішньоекономічній діяльності, організації контролю та виконання своїх зобов'язань перед населенням країни.

На сьогодні суспільство має бути здатним адекватно реагувати на трансформацію зовнішнього середовища і протистояти можливим негативним тенденціям. У такій ситуації актуальним є питання заснування продуктивного інституту соціального партнерства як одного з найбільш раціональних, цивілізованих шляхів вирішення соціально-економічних протиріч.

Розуміння сутності соціального партнерства і дослідження досвіду розвитку нових форм взаємодії різних суб'єктів, дозволяє виявити найбільш ефективні шляхи їх взаємодії, можливості в досягненні соціально-економічної та політичної динамічності розвитку суспільства в цілому, вирішенні актуальних проблем у соціально-трудовій та інших сферах [2, с. 45]. Незважаючи на зростання кількості публікацій з цієї наукової проблеми, ряд суттєвих питань, які пов'язані з удосконаленням формування та реалізації соціальної політики держави на основі соціального партнерства, потребують подальшого вивчення.

Значний внесок в осмислення проблем соціального партнерства в останні роки зробили О. Акуліна [1], Л. Балабанова, Бержанір [2], О. Василенко, Б. Гаррет [3], К. Гутуряк, П. Дюссож [3], В. Емельянов, А. Ефимов [4], Е. Карпущина [5], А. Колосок [6], А. Кудряченко [7], В. Куценко [8], Е. Ким [9], Я. Остафійчук [8], А. Петров [9], О. Ситник [11], Р. Уоллес [12] та інші.

Результати. Усвідомлення необхідності соціального партнерства зараз поступово поширюється на всі без винятку сфери суспільства. Процес формування соціального партнерства, на наш погляд, містить принаймні два великих етапи.

Перший етап. Знаходиться в стадії завершення, являє стихійне зародження і розвиток соціально-трудових відносин, що орієнтовані на соціальне партнерство в суспільстві. В умовах докорінної зміни відносин між державою, підприємцями та найманими працівниками розв'язання проблеми забезпечення соціального партнерства в суспільстві неможливе без створення механізмів, що дозволяють поєднувати різноманітні економічні та соціальні інтереси держави, роботодавців і громадян.

Поняття соціального партнерства як специфічної форми суспільних відносин виникло в результаті теоретичного осмислення накопиченого досвіду і практичної реалізації спроб створення «соціальної держави», «держави соціального партнерства», «солідарного суспільства». В Україні ідея соціального партнерства набула поширення з самого початку формування нових взаємин у суспільстві. Вона заснована на принципах тристоронньої взаємодії (трипартизму), які закріплені законодавчо і організаційно. Разом з тим, системна криза, що охопила суспільство, обумовлює необхідність

уточнення архітектоніки інституційної структури, що спрямована на налагодження взаємодії соціально-економічних суб'єктів, формує базис соціального партнерства, а також обумовлює вибір інструментів вдосконалення соціально-трудових відносин в цьому напрямку. Основними суб'єктами соціального партнерства є підприємства.

Підприємство, яке можна уявити як систему «продукт-ринок», що визначає інструменти узгодження і захисту інтересів різних соціальних верств, груп і класів, та, як слідство, вирішує актуальні економічні і соціальні завдання.

Підприємство може бути також розглянуто як різновид соціальної організації. Важливою властивістю підприємства є його соціальна спільність, яка координує взаємодію індивідів, соціальних груп і інших спільнот, що носить тривалий і стійкий характер.

Відповідно до теорії організацій впорядкована взаємодія може носити різнорівневий характер. Для складних організацій характерним є системний рівень. Загальним для безлічі визначень поняття «система» є представлення її як певним чином упорядкованої сукупності елементів зі зв'язками між ними і їх властивостями. Для характеристики соціальної структури підприємства важливим є не просте підсумовування взаємодії, а створення певної риси – системної якості. Системна якість – це особливе якісний стан системи, який більше, ніж сума складових його елементів.

Системна якість соціальної структури підприємств здатна викликати особливий «організаційний», або «системний» ефект, тобто синергію – приріст додаткового ефекту, що перевищує суму індивідуальних зусиль учасників соціальної організації.

Організаційний ефект включає три основні складові:

1. Масовість і одночасність зусиль багатьох членів організації дає додатковий ефект;

2. Ефект збільшується за умов односпрямованості дій індивідів;

3. На базі спеціалізації джерелом додаткового ефекту є взаємозамінність учасників-партнерів.

Аналіз складових організаційного ефекту дозволяє зробити висновок про те, що сама наявність системної якості соціальної структури дозволяє розглядати її більше, ніж як об'єкт соціальної благодійності.

Відсутність комплексного підходу до дослідження економічної бази соціального розвитку призвело до того, що до теперішнього часу значна частина підприємств і менеджерів представляли соціальну інфраструктуру підприємства, як форму соціальної благодійності, що носить витратний характер і, отже, негативно впливає на ефективність функціонування підприємства в цілому. Реалізація подібних поглядів в господарській практиці призводить до деяких негативних наслідків: в традиційно – нераціональній соціальній інфраструктурі підприємств превалюють рекреаційно – розважальні елементи. Орієнтація соціальної інфраструктури на малозабезпечених працівників підприємства формує «штатних»

споживачів соціальних послуг і позбавляє більш продуктивну частину колективу бажання і можливості користуватися послугами соціальної інфраструктури. Застарілі методи формування інфраструктури, що не враховують реалії ринкових відносин, призводять до більш низької якості соціальної інфраструктури та, як наслідок, надмірних витрат на її підтримку.

Використання додаткового ефекту є об'єктивною основою посилення ефективності процесу відтворення робочої сили на підприємстві і, в цілому, процесу суспільного відтворення.

Підприємство як соціальна організація має функціонально-цільову природу. Ефективність діяльності підприємства оцінюється через досягнення певних цілей. Таким чином, підприємство є засобом забезпечення функції об'єднання, яке регламентує поведінку людей заради мети, яка досягається за допомогою об'єднання зусиль індивідів.

Роль підприємств як суб'єктів, що беруть участь в процесі формування соціального партнерства, повинна визначатися за допомогою комплексної оцінки наступних характеристик:

1) економічних характеристик – економічного становища підприємства, способів економічної адаптації, політики зайнятості тощо;

2) соціально-психологічних характеристик – економічної свідомості і мислення, настрою, світоглядних і трудових цінностей, соціально-професійної орієнтації керівництва і персоналу;

3) соціальних характеристик – соціальної інфраструктури, соціального управління, соціальних технологій, соціального захисту тощо. Цілком очевидно, що діяльність підприємств у формуванні соціального партнерства слід розглядати як частину соціальної політики держави і включати в сферу державного регулювання.

Другий етап. Становлення відносин соціального партнерства в українському суспільстві є більш складним і вимагає високого ступеня державного регулювання з допомогою цілеспрямованої соціальної політики.

Цей період перетворення відносин соціального партнерства в «соціальний альянс» українського суспільства. Основна відмінність соціального альянсу від відносин соціального партнерства полягає у імплементації у сформовану систему соціального партнерства положень системи глобального управління.

Формування системи глобального управління має наступні принципові засади:

– формування єдиної стратегії для всіх партнерів, що входять в соціальний альянс;

– розробка і реалізація гнучкої глобальної стратегії розвитку соціального альянсу, орієнтованої на довгострокову перспективу;

– застосування загальних принципів технологій управління для всіх партнерів – учасників соціального альянсу;

– орієнтація соціальної політики на специфічні потреби окремих партнерів в певних сферах діяльності, регіонах, містах;

- зміна стилю роботи в напрямку підвищення особистої, групової, корпоративної, громадської відповідальності та ініціативи для учасників соціального альянсу;

- формування системи задоволення соціальних потреб окремих учасників соціальних альянсів, що стимулюють творчість і відповідальність в роботі.

Алгоритми створення і функціонування соціальних альянсів державних, підприємницьких і громадських структур, на наш погляд, можна порівняти з алгоритмами створення і функціонування стратегічних альянсів, зарубіжних і вітчизняних корпорацій, підприємств і організацій в умовах сучасної глобалізації світогосподарських зв'язків.

У зв'язку з цим доречно зауважити, що існує небезпека перенесення методології «технократичного підходу» на процеси, що відбуваються в суспільному житті, в тому числі – в сфері соціально-трудових відносин. На сьогодні, принципи формування стратегічних альянсів зводяться до досвіду існування альянсів різних громадських організацій і структур. Таким чином, принципи формування і функціонування, напрацьований досвід управління стратегічними альянсами в рамках концепції стратегічного менеджменту, безсумнівно, можуть бути плідно використані про формуванні моделі соціального альянсу сучасного українського суспільства.

Відмінною рисою, що характеризує спонукальний мотив створення соціального альянсу, є особливий тип співпраці різних верств суспільства і формування їх коаліцій, заснованих на взаємних потребах[5, с. 42].

Наразі соціальний альянс розглядається, в першу чергу, як спосіб відновлення балансу конкурентоспроможності суб'єктів соціальної сфери. У сучасних умовах можна зробити висновок про те, що більш ефективним в конкурентній боротьбі і зіткненні різних громадських структур стає співпраця, а не прагнення усунути конкурентів.

У процесі формулювання визначення соціального альянсу виникають певні проблеми. Так, необхідно ідентифікувати майнові, громадські права і обов'язки учасників соціального альянсу. Одна з проблем полягає в тому, що досить складно забезпечити поєднання інтересів, цілей і автономії учасників соціального альянсу, а також права вільного виходу з альянсу кожного з них. Саме автономія майнових і громадських прав і можливість вільного виходу будь-якого учасника з альянсу, відрізняє його від інших видів суспільних і господарських об'єднань. Закономірно виникають певні сумніви: як можна гарантувати досягнення стратегічних цілей соціального альянсу, якщо окремі учасники можуть вільного покинути його в будь-який час. Цей сумнів можна розв'язати такою аргументацією. В рамках соціального альянсу існує певна ієрархія цілей, тобто у нього є глобальні стратегічні цілі, проміжні цілі і цілі входження до альянсу кожного з учасників. Використання права вільного виходу для учасників доцільно лише тоді, коли вони досягнуть мети входження до альянсу, а це можливо лише тільки в разі досягнення певної проміжної мети розвитку

всього соціального альянсу в цілому. Таким чином, принципи функціонування соціальної сфери повинні підштовхувати партнерів до розумного використання своїх прав і виконання обов'язків з урахуванням загальних цілей.

З огляду на зазначені особливості, проблеми та протиріччя, в основу сутнісного наповнення дефініції «соціальний альянс» можна покласти функціональну спрямованість особливої форми сучасного корпоративного об'єднання. Соціальний альянс можна уявити як коаліцію двох або більше організацій, що мають сумісні або взаємодоповнюючі сфери функціонування, які для досягнення стратегічних цілей і завдань застосовують певні методи, способи, процедури, форми і технології взаємодії, що орієнтовані на розв'язання соціальних суперечностей, створення сприятливого економічного клімату, оздоровлення морального клімату в суспільстві, подолання корумпованості, забезпечення законності й правопорядку, відновлення довіри до державних інститутів та держслужбовців, підвищення доходів населення загалом, і передусім трудових доходів, подолання бідності, створення умов для розвитку середнього класу.

Ці цілі і завдання передбачають відповідальність в економічній чи в політичній сфері, і можуть бути гнучкі в часі. Взаємна вигода не передбачає рівності доходів, але означає, що всі учасники альянсу отримують прибуток від участі пропорційно зробленим вкладками. Крім того, стабільність альянсу має пряму залежність від вигід, що отримують учасники.

Відповідно до представленого визначення соціальний альянс може мати різне цільове призначення і змінну кількість партнерів. Разом з тим, протягом усього періоду існування соціальний альянс повинен відповідати певному мінімальному набору критеріїв:

- існування стратегічно реальних цілей діяльності;
- можливість отримання взаємних (але не обов'язково рівних) вигод партнерів по альянсу;
- можливість отримання вигоди, яка не забезпечується іншими видами діяльності;
- визначення функціональної спрямованості та структурної архітектури.

Для вдосконалення управління процесами розвитку і саморегуляції соціального альянсу повинна бути створена відповідна наукова база, що об'єктивно задає методологічні та методичні контури сукупності поведінкових і управлінських дій всіх учасників соціального альянсу.

В якості вихідної методологічної та методичної бази можна використовувати «Принципи корпоративного управління», що розроблені Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), які були розроблені в кінці 70-х рр., а також їх британським аналогом «Доповіді Кедбері». Принципи корпоративного управління G20/ОЕСР допомагають директивним органам проводити оцінку і вдосконалювати правові, регуляторні та інституційні рамки корпоративного управління з метою надання

сприяння економічній ефективності, стійкого зростання і фінансової стабільності.

Принципи корпоративної поведінки (управління), в разі їх відповідного адаптування, можуть бути покладені в основу стратегії управління розвитком соціального альянсу:

1. Принцип **компромісності інтересів** передбачає, що комплекс модельних правил управління соціальним альянсом не повинен бути жорстко інваріантним. Принцип компромісності в поведінці партнерів по соціальному альянсу слід розглядати як його іманентна основа. Структури управління повинні припускати різні моделі розвитку альянсу в залежності від поставлених перед альянсом стратегічних цілей і завдань та реальної соціально-економічної ситуації. Не слід нав'язувати учасникам альянсу певний формат управління, а моделювати і конкретно викладати кілька «базових» форматів управління альянсом.

2. Відповідно до принципу **легальної конформності управління** соціальним альянсом має піддаватися оперативному коригуванню, у міру зміни нормативно-правової бази. З іншого боку, щодо неоднозначних імперативно-правових положень одним з фундаментальних завдань є вказівка на наявність соціально-економічних процесів, які регулюються подібними положеннями, і роз'ясненнями щодо економічних, управлінських і правових наслідків практичного застосування полярних версій.

3. Принцип **законності** сприяє усуненню недоліків і упущень законотворчості – консервативної і політично-суперечливої сфери. Закони, що вимагають широких формальних погоджень, піддаються тиску лобістських груп, різних професійних течій і впливу політичної кон'юнктури, в результаті чого утворюється безліч «правових дірок», що створюють значні прогалини в законодавчих нормах, що регулюють соціально-економічний розвиток суспільства. Управління соціальним альянсом, ґрунтуючись на реалізації принципу «дозволено те, що не заборонено», конструює управлінські режими, що діють в межах «Правових дір».

4. Принцип **операційної визначеності** вимагає забезпечення практичної реалізації управління розвитком соціального альянсу. Рекомендації з прийняття управлінських рішень повинні бути конкретні і «операбельні», мати потенціал гнучкого і конструктивного вбудовування в діючу систему управління.

Істотними спонукальними мотивами заснування соціального альянсу можуть служити: «оборонний» інстинкт виживання і «наступальний порив з метою досягнення конкурентних переваг» [4, с. 15].

Необхідною умовою формування стратегії розвитку соціального альянсу є аналіз зовнішнього середовища, яке може впливати на функціонування альянсу з точки зору можливостей його розвитку, а також з точки зору загроз альянсу ззовні [10, с. 282]. В цьому аспекті важливого значення набуває характер взаємин соціального альянсу з зовнішнім середовищем: активної або пасивної. Характер

взаємин альянсу з зовнішнім середовищем і ступінь життєздатності самостійної стратегії розвитку альянсу залежать від рівня обґрунтованості цілей: тривалість періоду, протягом якого базові цілі і базові завдання альянсу залишаються відносно незмінними; коли вони трансформуються під впливом зовнішнього середовища; коли слід переформулювати цілі соціального альянсу, і як слідство, його стратегію.

Якщо використовувати термінологію стратегічного менеджменту, то глобальною стратегічною метою соціального альянсу уряду, підприємств і найманих працівників є набуття і збереження конкурентних переваг альянсу, незалежно від поточного стану зовнішнього середовища, тобто діючих тенденцій розвитку соціальної сфери.

Слід зазначити, що соціальний альянс за своєю природою є конкурентною перевагою, яка дає можливість взаємного навчання, результати якого досягаються швидше, ніж в тих випадках, коли партнери по альянсу проходять цей шлях самостійно [12, с. 56].

Аналіз різних теоретичних підходів [1–12] до вивчення процесів соціально-економічного розвитку суспільства, умов збалансованості та динамічних змін соціальної сфери, ролі соціальної політики в стратегії розвитку держави, дозволяє зробити деякі висновки.

Результатом досліджень стану рівноваги соціально-економічної системи та її динамічних змін є розуміння соціально-економічної системи як відкритої і схильною як до внутрішніх тенденцій саморозвитку, так і до впливу ззовні.

Формування нового підходу до соціальної стабільності передбачає підтримку стану рівноваги у процесі розвитку соціально-економічної системи в умовах динамічних змін.

Досягнення мети – соціальної стабільності – слід розглядати як встановлення рівноважного стану соціально-економічної системи на якісно новому рівні з урахуванням динамічних змін.

В сучасних умовах рівні складності керуючої і керованої підсистем соціально-економічної системи не можуть повністю відповідати один одному, тому управління соціальними процесами слід розглядати як «напрямок» і «коригування» соціального розвитку за допомогою активної державної соціальної політики, спрямованої на розкриття творчого потенціалу суспільства і створення основ позитивних динамічних змін соціально-економічного розвитку.

Господарська діяльність де дії людей спрямовані на створення матеріальних умов з метою задоволення різноманітних потреб відображає певний зріз соціальної діяльності. Основними критеріями оцінки рівня соціального розвитку суспільства є підвищення соціально-економічної ефективності суспільного виробництва і зростання продуктивності праці.

Використовуючи адекватні методологічні підходи до дослідження змісту і виміру продуктивності праці, держава отримує можливість зосередити зусилля на стратегічному управлінні продуктивністю суспільної праці і сформулювати на цій основі систему стратегічного управління розвитком соціальної сфери, включаючи активну соціальну політику.

Основне призначення соціальної політики полягає у всебічному, комплексному управлінні розвитком всієї соціальної сфери. З точки зору стратегії соціального розвитку національної економіки необхідно вжити комплекс кардинальних заходів щодо забезпечення стабільного функціонування і підготовці переходу до зростання ділової активності.

Висновки. В сучасних умовах тенденції розвитку соціальної сфери суспільства в цілому викликають необхідність встановлення відносин соціального партнерства між державою, підприємницькими структурами та найманими працівниками. Подальший розвиток відносин соціального партнерства в міру

наростання складності і інтенсивності взаємозв'язку між соціальними партнерами потребують посилення державного регулювання з допомогою цілеспрямованої соціальної політики та призведе до необхідності перетворення соціального партнерства в «соціальний альянс» українського суспільства.

В умовах актуалізації соціального альянсу збіг економічних і соціальних інтересів і цілей держави, підприємницьких структур, найманих працівників та інших верств населення доповнюється системою глобального управління, основним інструментом якого є соціальна політика держави.

Список використаних джерел

1. Акуліна О. В. Розвиток соціального партнерства в Україні / О. В. Акуліна // Формування ринкових відносин в Україні. – 2007. – №10. – С.116–122.
2. Бержанір А. Л. Корпоративна соціальна відповідальність як чинник підвищення ефективності сучасного бізнесу / А.Л. Бержанір // Економіка і організація управління. – 2014. – Вип. 1-2. – С. 43–47
3. Гаррет Б. Стратегические альянсы/ Б. Гаррет, П. Дюссонж.– М.: Инфра М, 2002. –332 с.
4. Ефимов А.В. Стратегические альянсы как метод достижения конкурентоспособного преимущества / А.В. Ефимов, Г.А. Буренина, А.Н. Петров. – Препринт. Спб.: Изд-во СПбГУЭФ, 1997.– 28с.
5. Карпухина Е.А. Международные стратегические альянсы / Е.А. Карпухина.– М.: Дело исервис, 2004. – 176 с.
6. Колосок А. М. Інституційне забезпечення соціального партнерства / А.М. Колосок // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 10. – С. 74–79.
7. Кудряченко А.І. Соціальне партнерство: європейський досвід і Україна / А.І. Кудряченко // Стратегічні пріоритети. – 2008. – №3(8). – С. 24–29.
8. Куценко В.І. Трансформації соціальної сфери України: регіональний аспект : монографія / В.І. Куценко, Я.В. Остафійчук. – Київ: Оріони, 2005. – 400 с.
9. Ким Е.Н. Роль социальной политики в стратегии развития государства /Е.Н. Ким / Вестник Костромского государственного университета им. Н.А.Некрасова. Специальный выпуск. – 2004.– № 3.– С. 56–66.
10. Петров А.Н. Стратегические альянсы: теория и зарубежный опыт/ А.Н. Петров / под ред. акад. Куракова Л.П. – М.: Пресс-сервис, 1997. – 125 с.
11. Соціальне партнерство в Україні: особливості становлення і перспективи розвитку / О.Ю. Ситник // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки. – 2009. – Вип. 15. – С. 280–285.
12. Уоллес Р.І. Стратегические альянсы в бизнесе. Технология построения долгосрочных партнерских отношений и создания совместных предприятий / Р.І. Уоллес. – М.: Добрая книга, 2005. – 284 с.

А. П. Кайда,

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины г. Киев, Украина

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА НА ОСНОВЕ СОЦИАЛЬНОГО АЛЛЯНСА

Рассмотрены понятие, значение и принципы социального партнерства. Системно представлены его характеристики. Определены основные тенденции, проблемы и перспективы формирования социальной политики на основе трансформации социального партнерства в социальный альянс. Проанализированы концептуальные положения стратегического развития социальной сферы на принципах функционирования системы глобального управления.

Ключевые слова: стратегия; государство; социальная политика; социальное партнерство; социальная сфера; социальный альянс.

О. Kaida,

National Academy of Public Administration of President of Ukraine Kiev, Ukraine

STRATEGIC ASPECTS OF IMPROVEMENT OF FORMATION AND REALIZATION OF SOCIAL POLICY OF THE STATE ON THE BASIS OF SOCIAL ALLIANCE

The concept, value and the principles of social partnership are considered. His intrinsic characteristics are systemically submitted. The main tendencies, problems and the prospects of formation of social policy on the basis of transformation of social partnership in social alliance are defined. Conceptual provisions of strategic development of the social sphere on the principles of functioning of system of global management are analysed.

Keywords: strategy; state; social policy; social partnership; social sphere; social alliance.

Рецензенти: Антонова Л. В., д-р наук з держ. упр., професор;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

Орленко М. В., канд. політ. наук.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Кайда О.П., 2017

Дата надходження статті до редколегії 10.09.17

ВПЛИВ НЕМАТЕРІАЛЬНОЇ МОТИВАЦІЇ НА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТРУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У статті розкрито сутність мотивації та її особливості щодо службовців органів державної влади. Досліджено сучасний стан нематеріальної мотивації державних службовців та її нормативно-правове забезпечення. Актуалізується важливість побудови дієвої системи мотивації державних службовців, виокремлено та охарактеризовано її основні складові.

Ключові слова: державна служба України; державні службовці; нематеріальна мотивація персоналу державної служби; дієва система мотивації державних службовців; ефективність трудової діяльності.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Ефективність державного управління є необхідною умовою стабільності держави. Значною мірою ця ефективність залежить від державних службовців, якщо розглядати державне управління як діяльність, що здійснюється людьми, стосовно людей і виключно в їх інтересах. Аксіомою є те, що ефективність державного управління тісно пов'язана з ефективністю діяльності державних службовців. Хороша мотиваційна політика стосовно управлінців забезпечує ефективність їх діяльності і, в свою чергу, ефективність державного управління.

Ефективне управління неможливе без розуміння мотивів і потреб державного службовця, а також правильного використання стимулів до праці. Саме тому в даній статті досліджується мотивація як чинник підвищення професійної компетентності та кар'єрного зростання державних службовців, її місце в поліпшенні управлінської діяльності. Розглядаються складові мотивації, їх роль у підвищенні ефективності й роботи державної служби.

Посилення вимог до діяльності органів державного управління вимагає підвищення ефективності та результативності діяльності інституту державної служби. Висока плінність кадрів, особливо молодих і висококваліфікованих спеціалістів, низька продуктивність та якість прийняття рішень в органах державної влади є наслідками слабкої мотивації проходження державної служби, що негативно відбивається на результативності діяльності державної служби в цілому. Тому дослідження оцінки існуючої системи мотивації державних службовців та удосконалення мотиваційних механізмів в системі державної служби є досить актуальним.

Аналіз досліджень і публікацій. На сьогодні достатньо велика кількість наукових досліджень присвячені аналізу мотивації як способу підвищення ефективності управління персоналом. Однак у сфері державного управління це питання опрацьоване дещо фрагментарно. Серед науковців, які досліджують нематеріальну мотивацію та її вплив на підвищення ефективності трудової діяльності державних службовців, варто відзначити роботи Н. Артеменко [1], Н. Гончарук [2], В. Горбаня [3;4], А. Дубовик [5], В. Малиновського [7], В. Мартиненка [8], М. Ярмистого [12] та інші.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження сутності та особливості нематеріальної мотивації державних службовців, зокрема практичних мотиваційних чинників у контексті підвищення ефективності діяльності службовців органів державної влади та пошук шляхів формування дієвої системи мотивації державних службовців з метою підвищення ефективності діяльності органів державної влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналізування змістовних і процесуальних теорій мотивації дозволяє стверджувати, що на сьогодні не існує універсального способу мотивування працівників. Адже те, що є ефективним при мотивуванні одних людей, може виявитись абсолютно незначущим або ж навіть неприйнятним для інших. Проте для досягнення високих результатів у стимулюванні та мотивуванні працівників, слід максимально залучати усі існуючі важелі, що впливають на мотивацію праці персоналу.

При дослідженні питання мотивації працівників в системі державної служби слід враховувати дещо відмінні механізми управління державними

службовцями від працівників виробничо-господарських, фінансово-банківських, підприємницьких структур тощо. Як свідчить практика, побудова системи мотивації державних службовців доволі часто визначається не лише фінансово-економічними факторами, а й проблематикою політико-ідеологічного змісту. Зазначені фактори, безперечно, не вичерпують усі відмінності та особливості мотивації працівників у системі державної служби, проте в сьогочасних умовах вони є визначальними і потребують проведення рішучої і системної зміни існуючого підходу до формування кадрового потенціалу та моделі управління персоналом в органах державної влади, що на сьогодні здебільшого використовується.

Мотивація персоналу в системі державної служби повинна орієнтуватись на матеріальне і моральне стимулювання працівників у їх трудовій діяльності, сприяння кар'єрного росту, підтримку інноваційності та творчості при вирішенні службових завдань через упровадження новітніх технологій тощо. Додатково слід зазначити, що ієрархія мотивів державних службовців не є абсолютно стабільною, вона змінюється з часом, залежить від вікової категорії, сімейного стану, матеріального та службового становища, рівня освіти тощо. Таким чином, важливо сформулювати дієву у часі систему мотивації державних службовців, яка у свою чергу, буде націлена на ефективний розвиток інституту державної служби, а відтак і держави в цілому.

Враховуючи результати наукових досліджень у сфері мотивації персоналу [3, с. 108–109], під дією такої системи мотивації працівників у системі державної служби слід розуміти таку систему, в якій застосовується сукупність взаємопов'язаних матеріальних та нематеріальних стимулів, що дозволяють задовольнити колективні та індивідуальні потреби працівників для спонукання їх до ефективної трудової діяльності з метою досягнення стратегічних цілей розвитку держави.

Відтак дієва система мотивації праці державних службовців повинна містити матеріальні стимули, моральні стимули, стимули професійно-кваліфікаційного розвитку працівників, стимули сприятливих умов праці, стимули соціальної гармонії та психологічного клімату в колективі [3, с. 108–109]. Розглянемо їх по чергову з виділенням основних особливостей.

Для цього проаналізуємо інформацію зі статистичних бюлетенів та збірників Державної служби статистики України за період 2014–2015 роки.

В умовах сьогодення матеріальні стимули для державних службовців залишаються найвагомішими. Разом з тим, у Законі України «Про державну службу» зазначено: «оплата праці державних службовців повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обов'язків, сприяти укомплектуванню органів державної влади компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю» [6]. Проте рівень заробітної плати працівників у системі державної служби протягом

останніх років залишається на достатньо невисокому рівні. Наприклад, за даними статистичних збірників по Україні середньомісячна номінальна заробітна плата працівників сфери державного управління становила 4381 грн у 2015 році, 5953 грн у 2016 році, тобто збільшилась на 35,9 % [10].

На протигагу матеріальним стимулам, вагоме місце в системі мотивації працівників належить і моральним стимулам. Як свідчать результати досліджень А. В. Дубовика, В. Н. Тимохіна та Я. В. Тимохіної, найпоширенішим видом нематеріального стимулювання, що традиційно застосовується в Україні, є особистісне спілкування, яке у 85 % випадків зводиться до особистої похвали та у 10% випадків – до публічної похвали в оточенні колег [5, с. 100; 11, с. 73].

Разом з тим в Україні діє ціла низка правових актів, які передбачають стимулювання кращих державних службовців за успіхи у роботі.

Зокрема, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 р. № 212 за сумлінну безперервну працю в органах державної влади, зразкове виконання трудових обов'язків державним службовцям, які пропрацювали в органах державної влади не менше, ніж 10 років, один раз на п'ять років виплачувалась грошова винагорода. Однак дана постанова втратила чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 9 липня 2014 р. № 246. Тому на сьогоднішній день дана винагорода не виплачується.

Державні службовці можуть бути також нагороджені державними нагородами, відзнакою Президента України, почесними грамотами Кабінету Міністрів України та почесною грамотою Верховної Ради України, відомчими заохочувальними відзнаками. Крім того, молоді державні службовці, як і інші молоді громадяни України, які досягли значних успіхів у своїй діяльності, можуть бути нагороджені премією Кабінету Міністрів України «За особливі досягнення молоді у розбудові України».

Попри вищезгадане, вагомим в структурі нематеріальних стимулів залишається кар'єрний розвиток державних службовців як ефективний спосіб оцінювання набутих у процесі трудової діяльності здібностей персоналу й надання статусу та преференцій певному працівнику.

Аналізуючи особливості функціонування органів державної влади з позиції мотивації працівників, слід зауважити, що одну із ключових ролей у забезпеченні кваліфікованим персоналом системи державної служби відіграє освіта державних службовців. За даними Державної служби статистики України станом на 01.01.2016 р. неповну, базову вищу освіту мали 7,6 % державних службовців (у відношенні до загальної їх облікової кількості); повну вищу освіту – 92,1% державних службовців [10]. В Миколаївській області ці показники становили 12,0 % та 87,7 % відповідно [10]. Наразі актуальним питанням є отримання державними службовцями професійної освіти в галузі державного управління, тобто ще однієї вищої освіти.

Для підвищення освітньо-кваліфікаційного рівня державних службовців вагоме значення має їх профе-

сійний розвиток. У цілому слід зауважити, що стимули професійно-кваліфікаційного розвитку працівників зазвичай включають: професійне навчання, підвищення рівня кваліфікації з метою набуття працівником нових знань, вмінь, навичок і

компетенцій, які необхідні в його діяльності, а також планування ділової кар'єри працівників.

Позитивним є той факт, що кількість державних службовців, які підвищували рівень своєї кваліфікації протягом 2014–2015 рр. зростає, проте відсоток таких працівників є недостатнім (табл. 1) [9; 10].

Таблиця 1

Динаміка кількості державних службовців, що підвищували рівень своєї кваліфікації за період 2014–2015 рр.

	Дані по Україні, %	Дані по Миколаївській області, %
2014 рік	15,1	20,8
2015 рік	17,6	28,6

Також необхідно відмітити, що Миколаївська область у 2015 році серед інших областей по Україні посідає перше місце по кількості державних службовців, що підвищували рівень своєї кваліфікації.

Слід зауважити, що в умовах формування суспільства, заснованого на знаннях, освіта та професійне навчання мають бути безперервними і забезпечувати необхідний професійний розвиток працівників будь-яких установ та організацій, а особливо структур, що реалізують державну владу.

Як свідчать дослідження, стимули сприятливих умов праці необхідно розглядати в аспекті правильного організування внутрішнього службового розпорядку (тривалості робочого часу і режиму роботи) та робочого місця, щоб забезпечити оптимальні ергономічні умови праці; охорони праці та безпеки робочого місця; впровадження нових технологій, обладнання та техніки; можливості надання привілеїв гнучкого місця та графіка роботи працівникам тощо. Разом з тим, саме умови праці є одним із визначальних чинників, що впливає на бажання людей працювати [2].

У цілому, тривалість та режим роботи, час відпочинку державного службовця визначаються законодавством про працю з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про державну службу». Найбільш неврегульованим з точки зору законодавства є такий елемент стимулів сприятливих умов як можливості надання працівникам привілеїв гнучкого місця та графіка роботи. Хоча такий вид зайнятості не притаманний для державної служби, однак його вважають доволі перспективним у майбутньому, адже саме він дає змогу заощадити гроші та час на проїзд до робочого місця, забезпечує гнучкий графік роботи, а також відкриває нові перспективи для працевлаштування людям з обмеженими фізичними можливостями [7].

Стимули соціальної гармонії та психологічного клімату в колективі варто розглядати в контексті забезпечення сприятливої атмосфери в колективі, гуманізації та культури праці, мінімізації стресових та конфліктних ситуацій, забезпечення належного рівня поінформованості працівників, покращання житлових умов працівників, забезпечення якісного медичного обслуговування тощо.

Ще одним елементом, який характеризує стимули соціальної гармонії та психологічного клімату в

колективі, є стабільність кадрів. Аналізуючи тенденції останніх років, можна сміливо стверджувати, що рівень плинності кадрів в органах державної влади за останні роки суттєво виріс. Так, цей показник, розрахований від загальної кількості державних службовців, збільшився з 18,5 % у 2014 р. до 21,9 % у 2015 р. по Україні (у Миколаївській області з 14,8 % у 2014 р. до 22,8 % у 2015 р. відповідно) [9; 10], що, у свою чергу, посилює проблему недостатньої кваліфікації державних службовців. Адже все частіше державну службу покидають найбільш фахові працівники, а приймаються молоді спеціалісти без досвіду роботи.

Сьогодні в багатьох органах державної влади зберігається примітивна система мотивації праці – система заохочень і покарань. Результатом цього, як показує аналіз розподілу державних службовців за стажем роботи на державній службі у 2015 році лише 20,7 % державних службовців працюють понад 10 років, 19,0 % державних службовців працюють понад 15 років та 3,9 % – понад 25 років [10]. Це є свідченням неналежної мотивації спеціалістів, особливо молоді, до роботи в органах державної влади.

Стаж роботи державних службовців корелює зі стимулами перебування на державній службі. Так, наймолодші спеціалісти свій вибір на користь державної служби пояснюють гарними умовами праці, можливістю отримання нового досвіду та корисних контактів. Натомість непоодинокими є відповіді з приводу того, що працевлаштування деяких молодих спеціалістів було випадковим і зумовлено важкістю знайти роботу відповідно до отриманої кваліфікації без досвіду роботи.

Зважаючи на те, що протягом останніх років робота у державній службі перестає бути престижною, непоодинокими є випадки, коли молоді працівники зі стажем роботи від трьох до п'яти років залишають свої робочі місця, змінюючи сферу діяльності. Деякі висловлюють думку щодо неважливості свого стабільного положення в державній службі, тому вони частіше виражають свою готовність працювати в подальшому в інших сферах (науці, приватному бізнесі тощо). Лише після десяти років служби у працівників може з'явитися «звичка працювати в органах державної влади, небажання щось міняти».

Серед державних службовців України, як зазначає М. Ярмистий [12], пріоритетність мотивів вступу на державну службу є: престиж статусу – 27,4 %, стабільність соціального стану – 25,9 % і відчуття влади та поваги до себе з боку інших людей – 20,8 %. Найменше, що заохочує до діяльності в системі державної служби, – це заробітна плата (12,3 %). Також 10% вказали, що вступили на державну службу тому, що не було іншого вибору. Одночасно є градація відповідно до стажу державної служби: державні службовці зі стажем до 5-ти років керуються такими мотивами, як перспективи професійного росту та бажання зробити кар'єру; від 5 до 15 років – відчуття влади та поваги до себе з боку інших людей; від 15 і більше років – престиж статусу державного службовця та бажання реалізувати себе в системі державного управління. Встановлено, що мотиваційний чинник «бажання принести користь суспільству і людям» найбільш важливий для службовців віком 50–59 років (73,9 %) і менш важливий для 1–29 років (50,5 %). Така ж тенденція зберігається і при вивченні мотиву: «бажання реалізувати себе в системі державного управління» (державні службовці 19–29 років 43 % та 60 % – вік 50–59 років). І навпаки, коли мова йде про «перспективи професійного росту та бажання зробити кар'єру», то цим мотиваційним чинником керуються 43 % державних службовців віком 19–29 років та 30 % – віком 50–59 років. Можемо узагальнити, що суспільно-моральні мотиваційні чинники є більш пріоритетними, ніж матеріально-побутові потреби [12].

Відповідно до досліджень іншого науковця, В. Мартиненка, щодо впливу мотивації та підвищення ефективності системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, то встановлено, що: 48 % респондентів вважають вагомим фактором заохочення просування по службі, 26 % – стажування за кордоном, 17 % – премію як спосіб заохочення, 4 % – особисту подяку керівника в присутності колективу, 2 % – нагородження медаллю, 1 % –

передачу по телебаченню, 2 % – інші види заохочення [8].

Підсумовуючи, слід зазначити, що усі перераховані складові системи мотивації працівників в системі державної служби тісно взаємопов'язані, а також здатні впливати одна на одну. Разом з тим, необхідно зауважити, що не всі вони мають однаковий рівень впливу на працівників, що обумовлено психологічними особливостями кожної особистості та рівнем сприйняття відповідних стимулів. Проте дієвою система мотивації праці державних службовців буде не лише тоді, коли в ній будуть об'єднані п'ять груп стимулів, виокремлених вище, а коли ефект від її функціонування протягом наступних двох років з моменту впровадження перевищуватиме затрати на мотивацію державних службовців щонайменше на 15–20%.

Висновки. Система мотивації у сфері державної служби має гармонійно сполучати матеріальні і нематеріальні засоби впливу на особистість державного службовця, сприяти створенню внутрішньо узгодженої системи організаційних і психологічних засобів активізації керівного персоналу і реалізації цієї системи на високому професійному рівні. Система мотивації має включати різноманітні елементи і мотиви, враховувати вплив на кожного державного службовця різноманітних політичних, соціально-економічних, культурних та інших змін, що відбуваються в українському суспільстві.

Дієва система мотивації праці державних службовців повинна сприяти підвищенню їх зацікавленості у результатах трудової діяльності, гармонізації інтересів державної установи та його працівників для покращання якості роботи органів державної влади загалом. Втім, варто враховувати, що будь-яка система мотивації працівників з часом стане неактуальною, тому важливо використовувати системний підхід та творче мислення щодо розвитку людських ресурсів з метою її постійного удосконалення.

Список використаних джерел

- Артеменко Н.Ф. Управління професіоналізацією кадрів державної служби України: форми, методи, технології: монографія / Н.Ф. Артеменко, Н.Т. Гончарук. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2012. – 184 с.
- Гончарук Н.Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика: монографія / Н.Т. Гончарук. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2012. – 343 с.
- Горбань В.Б. Використання мотиваційного потенціалу підприємства для формування дієвої системи мотивації працівників / В.Б. Горбань // Економіка та держава. – 2012. – № 5. – С. 108–112.
- Горбань В.Б. Оцінювання та використання мотиваційного потенціалу підприємства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: 08.00.04 «Економіка та управління підприємствами (за видами економічної діяльності)» / В.Б. Горбань. – Львів, 2013. – 25 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/20235/1/avt_01342677.doc.
- Дубовик А.В. Роль соціальної мотивації в управлінні персоналом / А.В. Дубовик // Управління розвитком. – Харків: ХНЕУ, 2010. – № 19 (95). – С. 98–100.
- Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T150889.html.
- Малиновський В. Державне управління [Електронний ресурс] / В. Малиновський. – Режим доступу: <http://radnuk.info/pidrychnuku/derj-ypr/492malinovski.html>.
- Мартиненко В.М. Кадрова політика і державна служба у сфері публічного управління (регіональний аспект): монографія / В.М. Мартиненко, С. М. Серьогін, В.О. Євдокимов [та ін.] ; за заг. ред. В.М. Мартиненка. – Х.: ХарПІ НАДУ, 2008. – 304 с.

8. Праця України у 2014 році: статист. збірник Державної служби статистики України. – [відп. за випуск І.В. Сенік]. – Київ, 2015. – 280 с.
9. Праця України у 2015 році: статист. збірник Державної служби статистики України. – [відп. за випуск І.В. Сенік]. – Київ, 2016. – 310 с.
10. Тимохин В.Н. Модель управления мотивацией на промышленном предприятии / В.Н. Тимохин, Я.В. Тимохина // Экономічна кібернетика. – 2008. – № 56 (5354). – С. 72–77.
11. Ярмистий М. Мотиваційні аспекти діяльності державних службовців [Електронний ресурс] / М. Ярмистий. – Режим доступу: <http://www.cppk.cv.ua/124.php>.

И.А. Карпенко,

Черноморский национальный университет им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

ВЛИЯНИЕ НЕМАТЕРИАЛЬНОЙ МОТИВАЦИИ НА ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

В статье раскрыта сущность мотивации и ее особенности в отношении служащих органов государственной власти. Исследовано современное состояние нематериальной мотивации государственных служащих и ее нормативно-правовое обеспечение. Актуализируется важность построения действенной системы мотивации государственных служащих, выделены и охарактеризованы ее основные составляющие.

Ключевые слова: государственная служба; государственные служащие; нематериальная мотивация персонала государственной службы; действенная система мотивации государственных служащих; эффективность трудовой деятельности.

I. Karpenko,

PetroMohylaBlackSeaNationalUniversity, Mykolaiv, Ukraine

INFLUENCE OF INTANGIBLE MOTIVATION ON INCREASE OF EFFICIENCY OF WORK OF CIVIL SERVANTS

The article reveals the essence of motivation and its features in relation to employees of public authorities. Investigates the current state of intangible motivation of civil servants and its normative-legal provision. Actualizarea the importance of building an effective system of motivation of civil servants allocated and describes its main components.

Key words: public service; public servants; intangible motivation of civil service personnel; effective system of motivation of civil servants; efficiency of work.

Рецензенти: *Габро І. В.*, канд. політ. наук, доцент;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
Андріяш В. І., д-р політ. наук, доцент.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

©Карпенко І. А., 2017

Дата надходження статті до редколегії 24.07.17

ВПРОВАДЖЕННЯ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ ЯК УПРАВЛІНСЬКОЇ ФУНКЦІЇ В СИСТЕМУ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Розвиток державного внутрішнього фінансового контролю є одним з пріоритетних завдань зовнішньої політики України і предметом пильної уваги з боку Європейського союзу при вивченні питання щодо вступу України до ЄС.

Також, однією з передумов отримання Україною макроекономічної фінансової допомоги є впровадження базових принципів внутрішнього фінансового контролю та забезпечення ефективного функціонування підрозділів внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів. На сьогодні, державний внутрішній фінансовий контроль на законодавчому рівні визнано інструментом державного управління, який дає змогу досягти виконання встановлених завдань та зменшити кількість проблемних питань, пов'язаних з діяльністю органів державного і комунального сектору.

У статті проведено аналіз впровадження функції внутрішнього контролю в діяльність органів державної влади України. Визначено основні підходи щодо розуміння поняття «внутрішній контроль» на підставі визначень, які надає чинне законодавство України. Проведено аналіз впровадження на практиці основних компонентів вітчизняної системи внутрішнього контролю. Порівняно заходи вітчизняного внутрішнього контролю зі стандартами Європейського союзу. Проведено аналіз їх ефективності та впливу на прийняття управлінських рішень і корегування небажаних результатів. Визначено роль керівника і фахівців у побудові системи внутрішнього фінансового управління і контролю установи.

Ключові слова: державний внутрішній фінансовий контроль; внутрішній контроль; фінансове управління; органи державної влади України.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Внутрішній контроль є одним із трьох ключових інструментів Концепції державного внутрішнього фінансового контролю, яка задекларована чинним законодавством України на шляху до вступу в Європейську спільноту. В європейському розумінні державне фінансове управління і контроль базується на принципах відповідальності та підзвітності керівництва. Внутрішній контроль представляє собою управлінський процес, впроваджений у кожній структурній одиниці за принципом безперервності вивчення економічного ефекту всіх операцій. В органах державної влади внутрішній фінансовий контроль реалізується як система, що забезпечує планування, використання та контроль за фінансовими ресурсами з метою ефективного та

результативного досягнення поставлених перед установою цілей. Цей процес організується таким чином, щоб керівництво мало змогу оцінити рівень досягнення визначених цілей відповідно до виділеного бюджету та наявних ресурсів.

Спроби наближення внутрішнього контролю у вітчизняних органах державного управління до сучасних норм фінансового управління і контролю розвинутих європейських країн залишаються не достатньо ефективними, оскільки у вітчизняній практиці поняття внутрішнього контролю зводиться виключно до здійснення ревізійної діяльності та оцінки рівня виконання планів.

Аналіз досліджень та публікацій. Проблема побудови вітчизняної моделі державного внутрішнього фінансового контролю постійно

перебуває в центрі уваги вчених-економістів та практиків. У процесі написання роботи були використані праці Ян Ван Тайнена, Р.М. Рудницької, Манфреда Ван Кестерна [8], С.П. Чорнуцького [8, 13], В.С. Загорського [3], В.Ф. Піхоцького [7], Л.Г. Михальчишиної, О.С. Чухась [6], Є.В. Дейнеко [2], О.М. Іваницької, І.Ю. Чумакової [4] та багато інших.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою дослідження є вивчення процесу становлення та розвитку внутрішнього контролю в державних органах і аналіз на відповідність ключових моментів європейської і вітчизняної систем внутрішнього фінансового управління і контролю.

Виклад основного матеріалу дослідження. Модернізацію державної системи внутрішнього фінансового управління і контролю розпочато в Україні ще у 2005 році, коли розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р. №158 було вперше схвалено Концепцію розвитку державного внутрішнього фінансового контролю [11] і розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2005 р. №456 затверджено План заходів щодо її реалізації. В подальшому, до Концепції та Плану вносились зміни розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2008 р. №1347-р та від 23 грудня 2009 р. №1601-р, так, на сьогодні, розпорядженнями Кабінету Міністрів України схвалено Концепцію розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року (далі – Концепція) та План заходів щодо її реалізації. З наближенням кінцевого терміну реалізації Концепції постає необхідність аналізу щодо реалізації її положень.

Одним з основних завдань реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю (далі – ДВФК) Концепцією визначено створення єдиного правового поля для розвитку системи ДВФК як складової частини державного управління [11]. Таким чином, на думку владоможців, удосконалення діяльності державних органів в результаті еволюції управлінської культури створить умови для підвищення ефективності управління державними фінансами. Крім оптимізації фінансових витрат і підвищення ефективності використання наявних можливостей, реалізація Концепції має сприяти адаптації вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС).

В процесі побудови вітчизняної моделі ДВФК, в якості базової моделі прийнята концепція PIFC (Public Internal Financial Control) – модель публічного внутрішнього фінансового контролю, розроблена Європейською Комісією наприкінці 1990-х для країн – претендентів на вступ до ЄС [2]. Це структурована модель для ре-інжинірингу середовища фінансового контролю і приведення системи державного внутрішнього контролю до міжнародних стандартів та кращих практик ЄС. Вона використовується також країнами, що намагаються розвинути власні моделі ДВФК та побудувати надійні системи національного державного управління й фінансового контролю [4].

Метою побудови та впровадження системи ДВФК, як європейської так і вітчизняної, є реалізація достатніх і прозорих методів та заходів задля забезпечення гарантії оптимального використання державних ресурсів відповідно до цілей, задекларованих бюджетними програмами.

При цьому, європейська модель ДВФК базується на трьох стовпах: управлінська підзвітність (системи фінансового управління та контролю), функціонально незалежний внутрішній аудит (системи внутрішнього аудиту) та центральний підрозділ гармонізації для розробки методологій та стандартів, що стосуються перших двох стовпів [8]. У свою чергу вітчизняна модель ДВФК розглядається також як сукупність трьох складових: внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту та їх гармонізації [11].

Оскільки, визначена у вітчизняній Концепції, понятійна база ДВФК ґрунтується на вимогах ЄС, її складова «внутрішній контроль», аналогічна «фінансовому управлінню і контролю» за термінологією ЄС, має розглядатися саме як управлінський контроль.

Підтвердження тому можна отримати, проаналізувавши визначення поняття «внутрішній контроль», яке надає чинне законодавство України.

Стаття 26 Бюджетного Кодексу України [1]:

Внутрішнім контролем є комплекс заходів, що застосовуються керівником для забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності бюджетної установи та її підвідомчих установ.

Концепція [11]:

Внутрішній контроль – інструмент управління, що дає змогу керівництву органів державного і комунального сектору перевірити стан виконання завдань органу. Метою цього процесу є забезпечення достатньої впевненості керівництва зазначених органів у досягненні належного рівня економії, ефективності і результативності відповідно до завдань органів; достовірності фінансової, статистичної і управлінської звітності; у виконанні встановлених законодавством та керівництвом норм і правил; належному захисті активів від втрат.

Робоча програма постійного удосконалення професійних знань аудиторів [10]:

Внутрішній контроль – це система спостережень і перевірки відповідності процесу функціонування керованого об'єкта прийнятим управлінським рішенням з метою об'єктивної оцінки результативності й ефективності діяльності, встановлення законності та доцільності господарських операцій, достовірності звітності, збереження власності, виявлення внутрішньогосподарських резервів і підвищення ефективності діяльності. Внутрішній контроль на підприємстві – це процес, що повинен реалізовуватися постійно повноважними органами управління та працівниками підприємства із застосуванням контрольних процедур і методів на основі доступної інформації.

З викладеного вбачається, що внутрішній контроль застосовуються керівником державного органу як інструмент управління для оцінки результативності прийнятих управлінських рішень. На практиці, інформація, що надається керівнику у вигляді фінансових та операційних звітів, внутрішньої та зовнішньої документації має достовірно відображати співвідношення встановлених завдань і досягнутих результатів.

Одночасно з тим, задеклароване Європейською концепцією поняття управлінської підзвітності значно ширше [8]: управлінці усіх рівнів, як щодо державних надходжень так і щодо витрат повинні бути підзвітними за діяльність, яка ними здійснюється – не лише на рівні політики виконання, але і на рівні політики фінансового управління та контролю. Перший рівень контролю повинен бути (на рівні управлінців) за витрачанням ресурсів. Принципова відмінність вбачається в тому, що досягнення результатів, в такому випадку, аналізується з точки зору затрат фінансових та інших ресурсів і, як наслідок, питання фінансового контролю стосується, як керівництва усіх рівнів, так і працівників державного органу в цілому.

У вітчизняній Концепції відмічено, що основними функціями керівника є планування та організація діяльності, створення адекватної структури внутрішнього контролю, нагляд за реалізацією внутрішнього контролю та управління ризиками для досягнення впевненості в тому, що мета і цілі органу будуть досягнуті [11]. З цього випливає, що саме керівник державного органу відповідає за всі дії і процеси, в тому числі за організацію внутрішнього контролю в установі.

Лише в Методичних рекомендаціях з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 14.09.2012 № 995, із змінами, внесеними згідно з наказом Міністерства фінансів України від 10.12.2014 № 1200 (далі – Методичні рекомендації), розроблених для використання керівниками державних органів при організації та здійсненні внутрішнього контролю в своїх закладах [9], внутрішній контроль пропонується розуміти не як окрему подію чи обставину, а як цілісний процес, який здійснюється керівництвом та працівниками установи. Відповідно до норм і правил ЄС, саме в цьому нормативному акті прописано, що працівники і керівники усіх рівнів установи відповідальні та підзвітні за виконання покладених на них завдань та обов'язків відповідно до актів законодавства, що регулюють питання управління бюджетними коштами, упорядкування структури апарату, чисельності працівників, оплати праці, управління персоналом, документообігу, планування, управління ризиками, звітування та з інших питань, пов'язаних із функціонуванням установи.

Слід зазначити, що затвердження Методичних рекомендацій було серйозним кроком на шляху побудови вітчизняної систем внутрішнього контролю в центральних органах виконавчої влади. Розроблені і затверджені в Методичних рекомендаціях принципи і

підходи базуються на Моделі COSO – міжнародно-визнаній структурі внутрішнього контролю, розробленої в ЄС для приватного сектора, яка постійно удосконалюється і є найбільш поширеною в управлінні підприємствами.

Організаційно-правовою засадою внутрішнього контролю мала стати Інструкція з внутрішнього контролю, що базується на системі формалізованих і задокументованих правил і процедур контролю, розроблена установою на підставі Методичних рекомендацій. Однак, вимога щодо складання таких Інструкцій розпорядниками бюджетних коштів не була законодавчо закріплена, тож переважна частина процедур, визначених Методичними рекомендаціями, на практиці застосовується формально.

Пунктом 1.5. Методичних рекомендацій закріплено, що внутрішній контроль включає такі взаємопов'язані елементи, що стосуються всіх підрозділів, дій і процесів в установі [9]:

- «внутрішнє середовище» (середовище контролю) – існуючі в установі процеси, операції, регламенти, структури та розподіл повноважень щодо їх виконання, правила та принципи управління людськими ресурсами тощо, які спрямовані на забезпечення реалізації законодавчо закріплених за установою функцій та завдань з метою досягнення визначеної мети та цілей;

- «управління ризиками» – діяльність з ідентифікації, оцінки та визначенні способів реагування на ризики і заходів контролю з метою запобігання або зменшення їх негативного впливу на досягнення установою мети та стратегічних цілей;

- «заходи контролю» – сукупність запроваджених в установі управлінських дій, які здійснюються керівництвом усіх рівнів та працівниками для впливу на ризики з метою досягнення мети та стратегічних цілей установи;

- «моніторинг» – здійсненні постійного моніторингу (здійснюється у ході щоденної/поточної діяльності установи та передбачає управлінські, наглядові та інші дії керівників усіх рівнів та працівників установи при виконанні ними своїх обов'язків з метою визначення та коригування відхилень) та періодичної оцінки (передбачає проведення оцінки виконання окремих функцій, завдань на періодичній основі та здійснюються працівниками, які не несуть відповідальності за їх реалізацію, та/або підрозділом внутрішнього аудиту установи для більш об'єктивного аналізу результативності системи внутрішнього контролю);

- «інформація та комунікація» – передбачає збір, документування, передачу інформації та користування нею керівництвом та працівниками установи для належного виконання і оцінювання функцій та завдань.

За результатами досліджень системи державного фінансового контролю, проведених у 2016 році фахівцями громадського об'єднання «Публічний аудит», засвідчено її неефективність у сьогодинньому вигляді [5]. При цьому, слабкість внутрішнього контролю в державному секторі підтверджується результатами здійснення

контрольних заходів протягом 2016 року Державною аудиторською службою України [12], за якими питома вага об'єктів, на яких виявлено фінансові порушення, становила майже 90 %, а сума виявлених втрат ресурсів у середньому на один перевірений об'єкт контролю – понад 1,3 млн гривень. Загалом, за результатами ревізій та перевірок, виявлено втрат фінансових і матеріальних ресурсів на понад 2,6 млрд гривень.

Наведене є наслідком того, що складові системи внутрішнього контролю, передбачені Методичними рекомендаціями, подекуди не взаємопов'язані та не функціонують як цілісна система.

«Внутрішнє середовище» передбачає особисту й професійну чесність і етичні цінності керівництва усіх рівнів та працівників, визначену організаційну структуру з розподілом функціональних обов'язків, а також принципи і правила управління людськими ресурсами та компетентністю персоналу. Однак, як засвідчують аналітики Державної аудиторської служби України, позитив від поширення такої практики в Україні обмежується формальним підходом до її запровадження в більшості органів [13].

Практично відсутній та надієвим є елемент «управління ризиками», оскільки переважна більшість органів не проводить навіть ідентифікацію ризиків, якою передбачено визначення та класифікацію ризиків за категоріями та видами і систематичний перегляд ідентифікованих ризиків з метою виявлення нових та таких, що зазнали змін. Керівники більшості державних органів практично не приділяють уваги цьому компоненту [13]. Не запроваджено також процес оцінки ідентифікованих ризиків і не визначенні способи реагування на ризики.

Лише окремими елементами представлена в Україні складова системи внутрішнього контролю «заходи контролю». Зокрема, це: право першого та другого підписів на банківських та розрахункових документах; функціонування системи погодження та візування документів; запровадження матеріальної відповідальності за збереження коштів і майна; обмеження доступу до окремих видів ресурсів та їх обліку; проведення періодичних інвентаризацій та запровадження оцінки загальних результатів діяльності органу.

Однак, науковці та аналітики звертають увагу, що в європейській моделі ДВФК широко впроваджуються контрольні заходи, спрямовані на з'ясування причин порушень та їх попередження [3], а саме, попереджувальний контроль, що спрямований на обмеження можливості визрівання ризику та реалізації небажаного результату (чим більший є вплив ризику на здатність організації досягати поставлених цілей, тим важливішим стає виконання доцільних превентивних заходів [8]) і спрямовуючий контроль, призначений для забезпечення того, що буде досягнуто певний результат (це є особливо важливим, у випадках коли критичним є уникнення небажаної події (наприклад, порушення безпеки) і тому часто використовується для підтримки досягнення відповідності цілям [8]). Поряд з ними впроваджуються детективний контроль (призначений

для визначення того, чи не були отримані небажані результати «після події», наявність належних детективних засобів контролю також може усунути ризик отримання небажаних результатів, створюючи так званий ефект утримання [8]) і корегуючий контроль (призначений для корегування небажаних результатів, що вже були реалізовані [8]). Контрольні процедури включають у себе багато аспектів політики та організації внутрішніх процедур і застосовуються як превентивні заходи (процедури авторизації та дозволів, розподіл обов'язків, контроль за доступом до ресурсів та записів тощо) одночасно із детективними заходами (перевірки, звірки, перегляд виробничого виконання тощо). При цьому, організація повинна досягти балансу між превентивними та детективними заходами контролю, оскільки суміш заходів контролю, на думку європейських фахівців, компенсує певні недоліки конкретних одиничних видів контролю.

В Україні ж, не зважаючи на те, що Концепцією задекларовані три різновиди контролю (попередній, поточний і подальший), до цього часу превалує саме подальший контроль (який здійснюється після виконання управлінського рішення чи фінансово-господарської операції [11]), що є безперечним недоліком, оскільки він спрямований на виявлення вже скоєних економічних злочинів. При цьому слід зазначити, що нормативно-правовими актами України закріплено методологію та порядки проведення перевірок і звірок, у той час, як алгоритми впровадження заходів попереднього контролю відсутні.

На практиці зазначене призводить до того, що результати проведених контрольних заходів недостатньо впливають на прийняття управлінських рішень керівниками державних органів, які, у свою чергу, не приділяють належної уваги проведенню оцінки стану внутрішнього контролю, як інструмента фінансового управління.

Також, на думку аналітиків, в Україні недостатньо розвинуті компоненти системи внутрішнього контролю «інформація та комунікація» і «моніторинг» [13]. Це зумовлено в тому числі і тим, що не всі операції та важливі процеси своєчасно та достовірно документуються чи формуються необхідні звіти за ходом їх виконання. Також непокоїть аналітиків проблеми забезпечення комунікації між структурними підрозділами органу та між керівництвом і працівниками, що спричинені в тому числі відсутністю належних засобів та механізмів обміну інформацією.

На підставі викладеного вище та виходячи з аналізу нормативно-правової бази, науковці відмічають, що система ДВФК, що функціонує сьогодні в Україні сьогодні, лише частково враховує основні принципи систем ДВФК країн ЄС [6]. Зростання обсягів фінансових порушень в Україні спричинено не відсутністю інституціональної структури державного фінансового контролю, а слабкістю його теоретико-методологічної та методичної бази, недоліками в організації внутрішнього контролю [7].

Висновки. За результатами проведеної роботи, можна зробити такі висновки:

1. Внутрішній контроль – це управлінський контроль, який допомагає керівництву в управлінні і виконанні завдань на постійній основі.

2. В сучасних умовах розвитку вітчизняної моделі ДВФК постає все більша необхідність подальшого розвитку і впровадження систем внутрішнього контролю в органах державного сектору.

3. На сучасному етапі понятійна база державного внутрішнього фінансового контролю, яка застосовується в законодавстві, науковій і практичній діяльності в Україні, не узгоджується повною мірою з понятійною базою, визначеною документами ЄС.

4. В Україні контроль за діяльністю державних органів спрямований переважно на виявлення правопорушень і притягнення винних до відповідальності, а не на їх профілактику, попередження та оцінку економічного ефекту,

досягнутого за результатами контролю та управління державними фінансами.

5. Вітчизняною нормативно-правовою базою не визначено процедури та заходи внутрішнього превентивного контролю.

6. Задекларовані законодавчою та нормативною базою елементи внутрішнього контролю не мають системного характеру та застосовуються переважно формально.

При цьому, як напрямок подальших досліджень, слід проаналізувати становлення та розвиток інших ключових компонентів вітчизняної Концепції державного внутрішнього фінансового контролю.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Дейнеко Є.В. Реформування системи державного фінансового контролю в Україні / Є.В. Дейнеко // Вісник ЖДТУ. Харків: ХНЕУ. – 2012. – Вип. 1(59). – С. 61–64.
3. Загорський В. С. Державний фінансовий контроль у системі державного управління [Електронний ресурс] / В. С. Загорський, В. Ф. Піхоцький // Ефективність державного управління. – 2015. – Вип. 42. – с. 283–288. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_42_34.
4. Іваницька О.М. Теорія нового державного менеджменту та її застосування при модернізації державного фінансового контролю / О. М. Іваницька, І.Ю. Чумакова // Фінанси України. – №5, 2011. – с. 68–77.
5. Інституційний розвиток Рахункової палати України – бачення ГО «Публічний аудит» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://publicaudit.com.ua/reports-on-audit/institutciynuu-rozvytok-rahunkovoi-palaty-ukrainy-2/>.
6. Михальчишина Л.Г. Внутрішній аудит в центральних органах виконавчої влади: становлення, досягнення, проблеми / Л. Г. Михальчишина, О.С. Чухась // Економічні науки. Вінниця: 36. НІП ВНАУ. – 2013. – Вип. 1(76). – С. 85–98.
7. Піхоцький В. Ф. Реформування системи державного фінансового контролю / В. Ф. Піхоцький // Збірник тез та доповідей XV наукового міжнародного конгресу. – Харків: Хар РІДУ НАДУ. – 2015. – С. 62–64.
8. Практичні вказівки щодо впровадження фінансового управління і контролю та посилення управлінської підзвітності (відповідальності) в органах державної влади України : [посіб. для кер. установ та держ. вн. аудиторів] / Ян ван Тайнен, Р. М. Рудніцька, Манфред ван Кестерен, С. П. Чорнуцький, Д. А. Сидоренко. – К. : Європ. ін-т держ. упр. та аудиту, 2015. – 56 с.
9. Про затвердження Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах : Наказ Міністерства фінансів України від 14.09.2012 № 995 (із змінами, внесеними згідно з наказом Мінфіну від 10.12.2014 №1200) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/106386>.
10. Про робочі програми постійного удосконалення професійних знань аудиторів : Рішення Аудиторської палати України від 28.02.2013 № 265/9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/vr_26230-13.
11. Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р. № 158 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2008 р. № 1347-р) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/158-2005-p>.
12. Публічний звіт про діяльність Державної аудиторської служби України за 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=136324>.
13. Чорнуцький С. П. Внутрішній контроль: оцінка стану [Електронний ресурс] / С. П. Чорнуцький // Фінансовий контроль. – №4, 2012. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/42572>.

**В.П. Беглиця,
О.В. Крацова,**

Черноморський національний університет ім. Петра Могили, г. Николаев, Україна

ВНЕДРЕНИЕ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ КАК УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ФУНКЦИИ В СИСТЕМУ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ УКРАИНЫ

Развитие государственного внутреннего финансового контроля является одним из приоритетных задач внешней политики Украины и предметом пристального внимания со стороны Европейского сообщества при изучении вопроса о вступлении Украины в ЕС.

Также, одним из условий получения Украиной макроэкономической финансовой помощи является внедрение базовых принципов внутреннего финансового контроля и обеспечения эффективного функционирования подразделений внутреннего аудита у распорядителей бюджетных средств. Сегодня, государственный внутренний финансовый контроль на законодательном уровне признан инструментом государственного управления, который позволяет добиться выполнения поставленных задач и уменьшить

количество проблемных вопросов, связанных с деятельностью органов государственного и коммунального сектора.

В статье проведен анализ внедрения функции внутреннего контроля в деятельность органов государственной власти Украины. Определены основные подходы к пониманию понятия «внутренний контроль» на основании определений, которые дает действующее законодательство Украины. Проведен анализ реализации на практике основных компонентов отечественной системы внутреннего контроля. Проведено сравнение приемов отечественного внутреннего контроля и мероприятий, рекомендуемых Европейским союзом. Определена их эффективность и влияние на принятие управленческих решений и корректировки нежелательных результатов. Определена роль руководителя и специалистов в построении системы внутреннего финансового управления и контроля учреждения.

Ключевые слова: государственный внутренний финансовый контроль; внутренний контроль; финансовое управление; органы государственной власти Украины.

*V. Beglytsya,
O. Kravtsova,*

Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolayiv, Ukraine

INTRODUCTION OF INTERNAL CONTROL AS A MANAGEMENT FUNCTION IN THE SYSTEM OF STATE BODIES OF UKRAINE

The development of public internal financial control is one of the priorities of Ukraine's foreign policy and subject to scrutiny by the European Community at the study of question about entering of Ukraine into EU.

Also, one of the conditions for Ukraine's macroeconomic financial assistance is the introduction of the basic principles of the internal financial controls and ensuring the effective functioning of internal audit units of the managers of budgetary facilities. Today, public internal financial control at the legislative level is recognized as an instrument of public administration. It allows to carry out assigned tasks and reduce the number of problem issues related to the activities of public and municipal authorities.

In the article the analysis of implementation of internal control functions in the bodies of state authorities of Ukraine. Identifies the main approaches to the understanding of the concept of «internal control» on the basis of the definitions offered by the current legislation of Ukraine. The analysis of the implementation in practice of the main components of the national system of internal control. The analysis of the conformity of measures of domestic internal control and the measures recommended by the European Union is carried out. Identifies the role of the manager and specialists in building the system of internal financial management and control of the institution is defined.

Key words: State internal financial control; Internal control; financial management; Public authorities of Ukraine.

Рецензенти: *Сорока С. В.*, д-р наук з держ. упр., доцент;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
Шульга А. А., канд. наук з держ. упр.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Беглиця В. П., Кравцова О. В., 2017

Дата надходження статті до редколегії 12.09.17

КРИТЕРІЇ ТА ПОКАЗНИКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В статті розглядається ефективність як категорія державного управління в контексті децентралізації та підвищення ролі місцевого самоврядування в публічному управлінні на муніципальному рівні. Визначаються основні проблеми щодо ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, шляхи удосконалення системи критеріїв та показників ефективності публічної влади на місцевому рівні. Значну увагу приділено зарубіжному досвіду та можливостям його адаптації в Україні.

Ключові слова: ефективність; критерії та показники ефективності місцевого самоврядування; органи місцевого самоврядування; децентралізація.

Постановка проблеми, що аналізується, у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Сучасні реформи публічної влади в Україні, які ґрунтуються на засадах децентралізації та субсидіарності, вимагають створення та запровадження відповідної системи оцінки діяльності органів місцевого самоврядування. Така система є необхідною з точки зору запровадження оцінки діяльності органів публічної влади, без якої сьогодні неможливо увести процес управління на місцевому рівні в демократичних та соціально-орієнтованих суспільствах. Таким чином, питання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування безпосередньо пов'язано із запровадженням системи показників та критеріїв її визначення. Від того, наскільки якісними, повними та чітко визначеними будуть ці показники залежить система оцінки діяльності органів місцевого самоврядування. Враховуючи, що діяльність органів місцевого самоврядування будується навколо надання послуг територіальній армادі, особливого значення питання оцінки якості та ефективності діяльності влади набувають на місцевому рівні управління тому, що саме органи місцевої влади є найбільш наближеними до населення та безпосередньо відповідають за якість послуг, що йому надаються.

На сучасному етапі реформування в нашій країні поки що відсутня система оцінки якості та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, незважаючи на значні наукові напрацювання та розробки. Досить цікавим є й зарубіжний досвід щодо критеріальної системи оцінки якості та ефективності діяльності муніципальної влади.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідженням окремих аспектів цього питання займаються такі науковці та практики як

О. Бабінова, В. Вакуленко, І. Загора, В. Куйбіда, В. Мамонова, М. Павлов, М.Пухтинський, В. Рубцов, В. Удовиченко, Ю. Шаров та ін. Але необхідно ще раз привернути увагу до відсутності уніфікованої системи оцінки діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

Формулювання цілей – мета статті. Мета статті – привернути увагу до однієї з найважливіших проблем в Україні щодо відсутності системи оцінювання якості діяльності органів місцевої влади, а й розглянути зарубіжний досвід щодо можливостей запровадження критеріїв та показників ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Важливим аспектом в розробці критеріїв та показників ефективності, є визначення поняття ефективності. Саме тому розглянемо основні тенденції і підходи до розуміння категорії «ефективність публічного управління», яка фактично виступає синонімом якості публічної влади

Одна з вітчизняних дослідників Н.Нижник відзначає три основних підходи до розуміння ефективності державного управління [5, с. 6, с.11]:

- 1) модель оцінки ефективності за схемою «ресурсне забезпечення діяльності – затрати – результат», яка аналогічна моделі «внесок – продукт»;
- 2) модель довготермінової організації Р.Лайкерта, за якою ефективність визначають три групи факторів:

а) внутрішньоорганізаційні чинники (змінні), які перебувають під контролем організації: формальна структура організації, економічна стратегія і соціальна політика, професійно-кваліфікаційний склад персоналу тощо;

б) проміжні змінні, що представляють людські ресурси організації: організаційний клімат, ставлення до праці, навички людей, рівень довіри до керівництва, традиції, методи прийняття рішень, способи стимулювання і мотивації діяльності;

в) результативні (наслідкові) змінні, які виражають остаточний результат зусиль – зростання і падіння прибутку, зростання чи зниження продуктивності праці, ступінь задоволення потреб тощо;

3) модель захисту збалансованих інтересів суспільства і держави, що проявляється в успішному розв'язанні проблеми оптимального захисту інтересів держави, населення, соціальних груп та окремого громадянина. І ефективність буде забезпечена лише у разі взаємодії трьох складових: громадян, суспільства та держави.

В англomовних країнах поширені два терміни, що означають ефективність: «effectiveness» – ефективність і «efficiency» – дієвість.

Ефективність – це визначення мети, вимір прогресу в досягненні цієї мети і розгляд альтернативних засобів її досягнення. Вона стосується сфери досягнення публічно-політичної мети і засобів, якими вона досягається.

Дієвість – це мінімізація витрат по відношенню до випуску (продукції, послуг, інформації) за визначеної мети і вибраних методик. Вона акцентує увагу на взаємовідносинах витрат – мінімізації витрат і максимізації випуску [3, с. 41]. Ці два поняття (effectiveness і efficiency) дали змогу виділити у світовій практиці два цілком різних поняття – ефективність та результативність, які мають різне змістове навантаження

Зпочатку становлення та розвитку місцевого самоврядування, стало очевидним, що діяльність органів місцевого самоврядування має бути ефективною та прозорою щодо територіальної громади. Основними цілями діяльності органів місцевої влади щодо населення має бути надання якісних послуг.

На сучасному етапі світового розвитку країни, що входять до складу всесвітньої Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) розробили цілісну систему критеріїв оцінки діяльності органів влади і, на національному рівні, мають обов'язкові програми щодо забезпечення запровадження та функціонування цієї системи [1].

В Україні система оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та системи послуг, що надаються цими органами, ще потребує розробки та запровадження. Відсутність системи визначення ефективності діяльності безпосередньо позначається на її якості. Саме тому, в Україні необхідно запровадити критеріальну систему оцінки діяльності органів місцевого самоврядування.

Такі показники як «ефективні витрати» та «якість послуг» повинні мати чіткі критерії оцінки.

Оцінювання ефективності та якості діяльності органів місцевого самоврядування має відбуватися на всіх етапах процесу прийняття рішень як на місцевому, так і на центральному рівнях управління. На сьогоднішній день, в Україні немає досвіду оцінювання діяльності органів влади на кожному етапі процесу прийняття управлінських рішень, що є суттєвим гальмуючим чинником підвищення якості управлінських послуг та діяльності органів влади в цілому.

Водночас в країнах світу створені та функціонують такі системи. Критерії оцінки результативності діяльності влади використовуються у багатьох розвинених демократичних країнах та допомагають оцінювати якість й ефективність послуг, що надають органи публічної влади, результативність та ефективність їх діяльності.

Відзначаються такі основні передумови і причини щодо оцінки результативності діяльності органів влади [8, с. 72]:

1. Оцінка допомагає поліпшити якість самої діяльності. Місцеві програми існують для надання різних послуг населенню і, таким чином, сприяють підвищенню рівня життя. Критерії оцінки визначають, у першу чергу, для органів місцевої влади шляхи їх оптимальної діяльності щодо надання високоякісних, ефективних і продуктивних послуг місцевому населенню.

2. Критерії оцінки посилюють відповідальність. Вони мають важливе значення для бюджетного процесу, який можуть значно покращити шляхом оцінки відповідності рівня послуг витратам коштів.

3. Критерії оцінки підвищують прозорість діяльності влади, тому що документи щодо оцінки результативності її діяльності на основі зазначених критеріїв завжди доступні широкому колу громадськості.

В провідних країнах світу в публічному управлінні розроблено цілісну систему виконавчих критеріїв, які мають обов'язкові програми щодо забезпечення підтримки даної системи оцінювання на національному рівні.

У США законодавчо затверджені виконавчі критерії для своїх департаментів і муніципалітетів. Цей процес стає все більш динамічним у визначенні та уточненні критеріїв, оцінки їх відповідності як інтересам муніципалітетів, так і громадськості [9, с. 49].

У Канаді управлінська діяльність будується на затвердженій системі оцінки результативності. Починаючи з 2001 року муніципалітети Канади були залучені до реалізації нової програми оцінки результатів діяльності – першої повномасштабної програми такого виду в Північній Америці. Від муніципалітетів вимагалось надання в Міністерство муніципальних справ інформації щодо результатів діяльності відповідно до нових критеріїв її оцінки, а також звітувати перед платниками податків. Ця програма з оцінки результативності вміщує 35 оціночних критеріїв в 9 сферах діяльності муніципалітету з надання послуг [9, с. 50].

Ця програма враховує ефективність та продуктивність муніципальних послуг, а саме: відображає більшість затрат по муніципалітетам; сферу провінційно-муніципальних інтересів; допомагає поліпшити та спростити оцінку діяльності органів місцевої влади з боку громадськості; оперує цифрами, які відносно легко зібрати, підрахувати та порівняти; підпадає під муніципальну відповідальність [9, с.51].

У цілому програма із запровадження та застосування критеріїв оцінки є новою і для західних країн, де її використовують декілька останніх років. Але результати такі, що привертають до реалізації програми все більшу кількість країн та регіонів. У муніципальному секторі існує чимало прикладів застосування критеріїв оцінки результативності, які завжди дають відчутний ефект.

В країнах ЄС використовуються такі системи забезпечення та оцінювання якості [7]:

- TQM (Total Quality Management),
- SQMS (Scottish Quality Management System),
- ISO (International Standardization) та інші.

У багатьох країнах використовують елементи зазначених критеріїв для оцінки як якості роботи, так і витрат на надання таких послуг як утримання доріг, парків, водопостачання, прибирання вулиць та ін.

Як зазначають деякі вітчизняні науковці, систематичний незалежний перегляд якості надання послуг повинен мати двоякий ефект: підвищення якості послуг і сприяння досягненню кращих результатів та виявлення ступеня неоднорідності якості послуг, що впливатиме на споживацький вибір [4, с.239].

Вказані критерії оцінки – це показники якості та ефективності діяльності органів влади, що вміщують в себе значну кількість факторів та даних, що впливають на процес прийняття рішень та якість послуг, що надаються населенню. В узагальненому вигляді зазначені критерії враховують та відображають кількість ресурсів, спрямованих на надання послуги; обсяг самої послуги; кількість можливих фінансових та матеріальних витрат при наданні послуги; кількість користувачів послуги; якість послуги; кінцевий результат тощо.

При оцінці результативності діяльності використовуються такі поняття як ефективність та продуктивність.

Продуктивність направлена на оцінку кількості ресурсів, що використовуються для надання певних послуг. Критерії продуктивності звичайно виражаються як частина затрат – поточні затрати, наприклад, у тоннах при переробці сміття [2, с.187].

Ефективність направлена на оцінку рівня надання послуг, який має визначатися за очікуваними результатами. Це сприяє зосередженню уваги на кінцевих результатах з урахуванням якості надання послуги та її впливу на рівень життя на даній території [2, с.187].

Два такі оціночні критерії як ефективність та продуктивність необхідні для забезпечення збалансованого підходу до самого процесу надання послуг. За вказаними двома критеріями у багатьох

країнах застосовується ще декілька різних технологій, що використовуються для поліпшення діяльності органів влади в цілому, основними з яких є:

- підвищення ефективності з одночасним скороченням затрат на утримання штату;
- підвищення ефективності при незмінних затратах на утримання штату;
- скорочення затрат на утримання штату при незмінній ефективності;
- підвищення ефективності з одночасним підвищенням затрат на утримання штату, але в пропорційно невеликій кількості;
- скорочення ефективності та скорочення витрат на утримання штату [1].

Органам місцевого самоврядування завжди необхідно проводити аналіз якості та ефективності своєї діяльності; визначати, чому реальне виконання виявляється гірше очікуваних результатів або перевищує встановлені раніше очікувані результати виконання [6, с.21].

Існує ще декілька технологій, за допомогою яких здійснюється аналіз ефективності діяльності органів публічної влади.

1. Порівняння результатів [7]. Така технологія здійснюється за конкретними даними та має важливе значення. Це дає можливість зрозуміти, чому окремі органи влади можуть досягати високого рівня продуктивності та ефективності, добиватися кращих результатів, а інші – ні. З метою поліпшення своєї діяльності органи влади усіх рівнів обмінюються між собою інформацією про результати, обговорюють їх і порівнюють. Це дозволяє виробити і використати найбільш прийнятні варіанти рішень. Деякі відмінності можуть виникати у зв'язку з такими факторами як місцезнаходження регіонів, природні умови та ін. Незважаючи на все це, окремі органи влади досягають найбільш високого рівня ефективності завдяки методам і стратегіям, які вони використовують. Інші можуть переймати їх методики для досягнення більш високих результатів у своїй діяльності, тобто, відбувається обмін інформацією і це дуже важливо, адже перед усіма органами влади усіх рівнів є одна основна задача – надавати найбільш ефективні і продуктивні послуги, наскільки це можливо.

2. Заплановане у порівнянні з реальним [7]. Цей метод аналізу результатів передбачає визначення для органів влади конкретних цілей діяльності. Ці цілі можуть базуватися на: аналізі минулого виконання; порівнянні діяльності інших аналогічних організацій та структур за певний період; затверджених виконавчих стандартах; даних приватного сектору і недержавних організацій; вивченні реальних потреб населення тощо.

Визначення цілей діяльності ще не означає, що вона буде якісною та ефективною. Виконавчі цілі та стандарти мають бути реальними, тобто не завищеними і не заниженими. При встановленні цілей та завдань на наступний фінансовий рік, органи влади повинні уважно розглядати свої довгострокові і стратегічні плани, кількість доступних ресурсів і

заходів, пріоритетні напрями своєї політики, потреби населення у послугах, зміни у навколишньому середовищі тощо.

3. Часові тенденції [7]. Цей метод полягає в тому, що діяльність органів місцевого самоврядування щороку суттєво не змінюється. Зміни відбуваються поступово, як позитивні, так і негативні, але у кінцевому підсумку невеликі зміни можуть стати тенденцією, тому органи влади мають збирати, відслідковувати і вивчати результати своєї діяльності протягом декількох років, для того, щоб не опинитись у неконтрольованій ситуації.

Критерії оцінки ефективності, що були вибрані та затверджені для канадської муніципальної програми оцінки діяльності, підбиралися окремо конкретно по кожному напрямку і з урахуванням часових тенденцій. На основі цього муніципалітети змогли переглянути свою діяльність за минулі роки та перебудувати її в потрібному напрямку, у відповідності до реальної ситуації та сучасних вимог.

Процеси реформування публічної влади в Україні як демократичної держави вимагають якнайшвидшого впровадження критеріїв оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування на кожному етапі процесу прийняття рішень та нових технологій оцінювання якості надання послуг населенню та самих послуг. В Україні існує розуміння

необхідності впровадження критеріїв системної оцінки діяльності органів влади, у контексті реалізації державної політики та якості послуг, що надаються населенню. Але, враховуючи невизначеність того, якими ці критерії мають бути, доцільно використати досвід розвинених демократичних країн.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Зарубіжний досвід свідчить про наявність критеріїв та показників ефективності, які вже були розроблені та запроваджені в країнах світу, в тому числі в європейських країнах, зважаючи на євроінтеграцію України та процеси модернізації публічної влади, доцільно вивчати існуючі критерії та показники ефективності, які використовуються уніфіковано в країнах, які є членами ОЕСР. Впровадження цих методів не потребує додаткових коштів на їх реалізацію та суттєвих законодавчих змін, але їх результати призведуть як до більшої прозорості та відповідальності в діяльності органів місцевого самоврядування. Критерії оцінки якості роботи органів місцевого самоврядування мають бути застосовані при будь-якій діяльності зазначених органів й знаходити своє втілення у відповідних документах, які, в свою чергу, мають бути завжди відкритими, доступними для ознайомлення.

Особливості запровадження зазначених критеріїв оцінки є предметом подальших наукових досліджень

Список використаних джерел

1. Бабінова О. О. Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна / О. О. Бабінова // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/3/10.pdf>.
2. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
3. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: збірник матеріалів та документів / заг. ред. М. Пухтинського, О. Власенка. – К. : Вид-во АМУ, 2009. – 508 с.
4. Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : моногр. / В. С. Куйбіда. – К. : МАУП, 2003. – 568 с.
5. Нижник Н. До проблеми ефективності державного управління в Україні / Н. Нижник // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід : зб наук. пр. / за заг. ред. В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – С. 6–11.
6. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг : моногр. / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, М. Д. Василенко, О. В. Галацян [та ін.] ; за ред. Ю. П. Лебединського. – Ужгород : Патент, 2003. – 192 с.
7. Розробка ефективних систем менеджменту якості в органах місцевого самоврядування на основі міжнародного стандарту серії ISO 9000 – 2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.municipal.gov.ua/440>.
8. Рубцов В. П. Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні : наук.-практ. посіб. / В. П. Рубцов. – К. : Гнозис, 2002. – 148 с.
9. Шаров Ю. П., Сухінін Д. В. Муніципальні послуги: шлях до високої якості : монографія / Ю. П. Шаров, Д. В. Сухінін. – Мелітополь : ТОВ «Вид. будинок ММД», 2008. – 136 с.

О. О. Криворучко,

Черноморський національний університет ім. Петра Могили, г. Николаев, Україна

КРИТЕРИИ И ПОКАЗАТЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматривается эффективность как категория государственного управления в контексте децентрализации и повышения роли местного самоуправления в публичном управлении на муниципальном уровне. Определяются основные проблемы относительно эффективности деятельности органов местного самоуправления, пути усовершенствования системы критериев и показателей эффективности публичной власти на местном уровне. Значительное внимание уделено зарубежному опыту и возможностям его адаптации.

Ключевые слова: эффективность; критерии и показатели эффективности; местное самоуправление; органы местного самоуправления; децентрализация.

CRITERIA AND INDICATORS OF EFFECTIVENESS OF THE LOCAL SELF GOVERNMENT'S ACTIVITY

The article deals with the effectiveness as the category of public administration in the context of the decentralization and increasing of the self government's role in the municipal level. The main problems of the effectiveness of the local self government's activity and the ways of its solving and efficiency's improvement are determined. The main attention is paid to the foreign experience.

Key words: effectiveness; criteria and indicators of the effectiveness; local self government; local self government's authorities; decentralization.

Рецензенти: ***Шульга А. А.***, канд. наук з держ. упр., доцент;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
Козлова Л. В., канд. наук з держ. упр.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Криворучко О.О., 2017

Дата надходження статті до редколегії 22.07.17

ДЕТЕРМІНАНТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ: КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД

Стаття присвячена особливостям еволюції державної податкової політики України в умовах ринкової трансформації. Показано своєчасність проведення непопулярних і складних реформ, передусім податкової системи, підвищення стимулюючої ролі фінансової політики, що зумовлює необхідність вдосконалення її механізмів, підвищення ефективності впливу на соціально-економічний розвиток країни. З позицій концептуального підходу проведена оцінка податків, як детермінант державної податкової політики. Досліджено системний, різновекторний вплив економіки, політики, права на податки, що дозволило визначити системоутворюючу роль податків у формуванні фінансових ресурсів і бюджету країни. Розглянуто сутність та зміст податків, податкових преференцій, сформульовані відповідні визначення та головні, завдання державної податкової політики. Доведено, що в умовах посткризового відновлення економіки, стратегічними цілями її реформування має стати формування раціонально побудованої, ефективної податкової системи, здатної забезпечити фінансові запити державного й місцевих бюджетів і сприятливий фінансовий простір для бізнесу.

Ключові слова: податки; державна податкова політика; соціально-економічний розвиток; сутність, функції податків; податкове регулювання.

Постановка проблеми.

На початку ринкової трансформації еволюція державної податкової політики України супроводжувалася прорахунками, серед яких слід виділити: відсутність стратегії та системності у її здійсненні; ігнорування владою необхідності проведення непопулярних і складних реформ, передусім податкової системи, зниження стимулюючої ролі фінансової політики. Тривалий час була відсутня єдина утверджена стратегія податкової реформи, яка була б схвалена широким колом політичних сил, бізнесом та громадянами. Поляризація політичної ситуації призвела до того, що кожен новий уряд скасовував базові документи стосовно податкової реформи своїх попередників і схвалював власні.

За таких умов у державі не існувало єдиних концептуальних підходів навіть принаймні щодо того, які фактори виробництва мають нести максимальний фінансовий тиск; які податки – виконувати фінансову функцію, а які – регулюючу; на які об'єкти оподаткування має бути зміщене податкове навантаження, а на які, навпаки, послаблене тощо. Як наслідок, ротація складу Кабінету Міністрів досить часто призводила до перегляду принципів, об'єктів, ставок податку, порядку його нарахування. Система оподаткування формувалася еkleктично, без розуміння глибинних взаємозв'язків між її окремими

елементами, результатом чого стала несприятливість та незрозумілість податкової системи загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання про податок як питання про державу з століттями не втрачають своєї значущості та актуальності. Про це свідчать праці таких відомих зарубіжних вчених: А. Сміт, Д. Рікардо, А. Вагнер, В. Герлофф, Р. Гольдшайд, Й. Ланг, Дж.М. Кейнс, А. Лаффер та ін., які приділяли велику увагу дослідженням з питань податкової політики, її місця в державному регулюванні економічного розвитку. Проблематиці державної податкової політики, у межах якої категорія «податок» відіграє домінуючу роль, присвячені також праці таких вітчизняних науковців, як: Є.Б. Бережний, З.С. Варналій, Р.П. Жарко, Ю.Б. Іванов, А.Я. Кізіма, А.І. Крисоватий, П.А. Лайко та ін.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Але, досліджуючи теоретичні основи здійснення державної податкової політики можна відмітити недостатнє теоретичне обґрунтування механізмів її формування та реалізації, істотні відмінності понятійно-термінологічного інструментарію.

Формулювання цілей статті. Ціллю статті є обґрунтування концептуального підходу до детермінант державної податкової політики, який

полягає у дослідженні сутності та змісту податків, податкових преференцій, формуванні відповідних визначень, що сприятиме вдосконаленню її механізмів, підвищенню ефективності впливу на соціально-економічний розвиток країни.

Виклад основного матеріалу дослідження. Податки, як детермінанти державної податкової політики, були і залишаються одним з основних джерел формування фінансових ресурсів країни, які забезпечують вирішення практично всіх економічних, соціальних і політичних завдань – від розвитку освіти, охорони здоров'я, науки і культури, до розширеного відтворення, національної безпеки і державної незалежності.

На кожному етапі розвитку суспільства поняття «податок» уточнювалося, доповнюючи новими характеристиками. Конкретний зміст податку визначається економічним ладом суспільства, соціальною політикою держави, а також конкретними цілями стратегії її розвитку. В науковій літературі наведено різні визначення податку, економічна сутність якого характеризується грошовими відносинами між державою і платниками податків.

Найбільш лаконічним з теоретичних позицій, на наш погляд, можна вважати економічне визначення податків як імперативних грошових відносин, в процесі яких утворюється бюджетний фонд, без надання суб'єкту податку будь-якого еквівалента [2].

Системоутворююча роль податків у формуванні фінансових ресурсів і бюджету країни, яка склалася історично, ставить податки в центр своєрідного трикутника відносин, сторонами якого виступають економіка, політика, право, причому кожне з цих системних за своїми характеристиками явищ надає на податки системний, різновекторний вплив.

Так, економіка детермінує внутрішню сутність податків, надає їм властивість об'єктивності.

Політика як сукупність відносин, що складаються з приводу завоювання, утримання і використання державної влади, розглядаючи податки як інструмент вирішення поставлених перед публічною політичною владою завдань, фінансове джерело утримання державного апарату і політичний засіб фінансової солідарності територіальних колективів всіх рівнів, надає податкам властивості суб'єктивності.

Позитивне право, як система загальнообов'язкових формально визначених юридичних норм, які виходять від держави, встановлює суб'єкти оподаткування, види, ставки, порядок і терміни сплати податків, відповідальність за їх порушення, надає їм зовнішню, видиму форму, в якій тісно переплітається об'єктивне (економічні закони і закономірності) і суб'єктивне (загальнозначущі правила поведінки в сфері оподаткування та напрямки використання податків публічною владою, які встановлюються людьми).

Саме в точці перетину економіки, політики і права зосереджений основний вузол проблем податкових систем всіх країн світу, в тому числі і сучасної України, оскільки домінування того чи іншого вектору на економічну сутність і правову форму податків може перешкоджати позитивному

фінансово-економічному та соціальному розвитку держави і суспільства.

Досвід світового цивілізаційного розвитку переконує, що немає «поганих податків», є «погана» держава, яка їх встановила і не зуміла раціонально розпорядитися отриманими фінансовими коштами в інтересах всього суспільства з метою збалансованого розвитку територіальних спільнот, забезпечення прав людини на гідне життя. Тим часом, в сучасній Україні створені юридичні підстави, що дозволяють нівелювати різноспрямований дестабілізуючий вплив економічних, політичних і правових чинників на фінансову систему держави, його бюджетну і податкову політику.

Йдеться про Конституцію України, яка закріплює основи конституційного ладу і визначає нашу державу як демократичну, правову та соціальну. Саме така держава гіпотетично здатна забезпечити проведення ефективної фінансової, бюджетної та податкової політики, відповідної конституційним принципам ринкової економіки, захисту прав і свобод людини і громадянина.

Реалізація такої можливості крім інших факторів пов'язана з належним науковим супроводом проведених реформ в сфері оподаткування, що передбачає переосмислення з міждисциплінарних позицій багатьох усталених у державноуправлінській, економічній і правовій науці догм і стереотипів у трактуванні суті і змісту податків, податкової політики, податкового механізму виконання податкового законодавства. Як видається, що інтегруючою основою відповідних міждисциплінарних досліджень повинні виступати конституційні принципи і норми, які є базою формування як інституту економічних основ конституційного ладу, так і всього юридичного інструментарію, що використовується державою в процесі здійснення своєї податкової діяльності.

Аналіз політико-правових поглядів, теорій представників класичної школи в особі А. Сміта, Д. Рікардо та їх послідовників, які намагалися дати економічне обґрунтування податку, робіт сучасних вітчизняних і зарубіжних економістів, правознавців, політологів і соціологів, призводить до висновку про подвійну природу виникнення податків. Якби не існували пояснювальні теорії, і в стародавніх полісах, і в сучасних державах податки існували і існують для забезпечення специфічних потреб членів спільноти (об'єктивний аспект) і усвідомлення цим співтовариством їх актуальності і безумовної цінності для всіх (суб'єктивний аспект) – потреб в безпеці, порядку, здійсненні спільних справ. Ці потреби пов'язані з публічним інтересом, а їх забезпечення – з публічною владою, для діяльності якої необхідні фінансові ресурси або, за В. Герлоффом, «фінансове господарство» як різновид «публічного ... майнового обороту» [8].

Саме публічний інтерес і діяльність публічної влади щодо вирішення «загальних справ» лежать в основі об'єктивної даності податків як провідної складової руху всіх публічних фінансів. Ця обставина в сучасних трактуваннях податків і оподаткування

зумовлює виділення ряду якісних ознак, що характеризують їх матеріальний, економічний і правовий аспект. Так, не заперечуючи дидактичної цінності галузевої характеристики даної категорії:

- і як суми грошей (або фінансових ресурсів), що належать передачі платником податків державі (матеріальний аспект),
- і як майнового ставлення, що опосередкує односторонній рух вартості від платника до держави (економічний аспект),
- і як державного встановлення, що породжує зобов'язання особи щодо передачі державі суми грошей в певних розмірах, в обумовлені терміни і в установленому порядку (правовий аспект), можна констатувати неминучу в межах дисциплінарного (державноуправлінського, соціологічного, політологічного, фінансово-економічного, юридичного) підходу гіперболізації того чи іншого зрізу, аспекту податків.

При цьому, слід звернути увагу на те, що в основі правового підходу об'єктивно лежить принцип формальної рівності суб'єктів податкових правовідносин, в той час як в основу соціологічної і політологічної конструкцій покладено принцип матеріальної справедливості, а в основу фінансово-економічних конструкцій – принцип досягнення балансу між «фінансовою силою» і «фінансовою потребою» держави в цілому або його окремих територіальних спільнот. У той же час очевидно, що в межах одного і того ж публічного інтересу забезпечити несуперечливу реалізацію цих принципів неможливо.

Більш того, можуть виникати ситуації, при яких принцип формальної рівності може «стискувати» принцип матеріальної справедливості, і навпаки. Ігнорування цього факту призводить до побудови теоретичних конструкцій властивостей, якостей і функцій податків, які фактично виключають один одного. Саме державноуправлінський підхід призваний встановити єдину систему взаємозв'язаних, взаємообумовлених залежностей, що характеризують категорію податок.

Податки і оподаткування, як і публічні фінанси в цілому, є результатом складної взаємодії різних соціальних, політичних, економічних і правових чинників; незвичайного, за Р. Гольдшайдом, «симбіозу» надзвичайних обставин (воєн, стихійних лих, епідемій тощо), з одного боку, і волюнтаризму правителів (безсистемного експериментування в області майнових відносин з метою наповнення скарбниці), з іншого [9].

Та обставина, що, на відміну, наприклад, від держав середньовіччя, в сучасних державах тотальна залежність членів спільноти від забезпечення владою суспільних потреб в громадському і правовому порядку виражена більш цивілізовано, за допомогою, наприклад, конституційних принципів і гарантій, інститутів народовладдя і т.д. не може служити підставою для заперечення:

- по-перше, наявності такої залежності,
- по-друге, політичного волюнтаризму і суб'єктивізму, що зберігається в формуванні та

використанні публічних фінансів, здатних нівелювати будь-які аргументи державноуправлінської науки.

Ця теза є надзвичайно важливою для розуміння сутності податків і функцій, що ними виконуються, оскільки в області публічних фінансів політична воля є первинною. Податки мають внутрішню об'єктивну сутність і зовнішню суб'єктивну форму. Об'єктивна в податках їх матеріальна складова – певна сума грошей (при грошовій формі податку), або певна кількість речей, що визначається родовими ознаками (при натуральних податках), які платник податків зобов'язаний віддати державі і/або місцевому самоврядуванню для вирішення «загальних справ».

Об'єктивна і економічна, точніше – фінансово-економічна складова, яка обумовлює безповоротність, безеквівалентність і індивідуальну знеособленість податку як інструменту формування доходу держави. Ці складові податків соціально нейтральні, оскільки на рівні бюджету деперсоніфіковані, а обов'язок платити податки не породжує право на отримання бюджетних коштів.

Суб'єктивна правова (точніше – юридична) форма податку, за допомогою якої держава забезпечує персоніфікацію і визначеність суб'єктів і об'єктів оподаткування, закріплює види, ставки, терміни і порядок сплати податків. Правова форма податку «соціально активна» в силу укладеного в праві принципу формальної рівності і справедливості. Право відносно податків виконує інструментальну роль, реалізує власну регулятивно-охоронну функцію, що забезпечує, відповідно, легалізацію видів, ставок, строків та порядку сплати податку та відповідальність за порушення правил оподаткування.

Інструментальну роль відносно податків грає і політика в її класичному розумінні як «управління державою в інтересах суспільства», а також її похідні – соціальна, правова, економічна, фінансова «політики» як напрямки діяльності держави у відповідних сферах життєдіяльності суспільства. Політика в силу трансгресивної природи державної влади «соціально агресивна», вона здатна як стимулювати, так і ігнорувати об'єктивний зміст податків, прикладом чого служать популізм, різні податкові пільги і преференції. Саме політика за допомогою ідеологічних, організаційних і правових інструментів «змушує» податки грати різні ролі, які нерідко помилково сприймаються як їх функції.

Питання про функції податку вивчається протягом досить тривалого періоду часу. У фінансовій науці фіскальні і регулюючі властивості податків розглядаються в якості окремих самостійних функцій. Однак донині вчені не прийшли до єдиної думки щодо кількості функцій податку, їх взаємозв'язку і пріоритетності. Деякі вчені виділяють дві функції податку: фіскальну і економічну [7]. Багато авторів економічну функцію ділять на розподільну, стимулюючу і т.д., розглядаючи кожен окремо [3]. Частина вчених розглядають розподільну і фіскальну функції як синоніми і додають до них контрольну [4]. Однак багато сходяться на думці, що в податках закладені органічне поєднання і відносна рівновага двох функцій – фіскальної і регулюючої [1]. Всі інші

приписувані податкам функції є не що інше, як наслідок реалізації або фіскальної, або регулюючої функції [5].

Підкреслимо, що фіскальна природа податків залишалася незмінною за багатовікову їх еволюцію. Й. Ланг справедливо зауважив, що «... податки служать меті отримання доходу, ... первинна мета податків – покривати фінансову потребу держави (фіскальна мета)» [3].

На певному етапі розвитку податків проявляється їх регулююча функція. Так, починаючи з 30-х рр. XIX ст. фіскальна функція вже не вважалася єдиною, що властива податкам. Утворення у податку регулюючої функції спостерігається в еволюції податкових теорій: від виняткової ролі податку для бюджету до визнання за ним регулюючих впливів. За допомогою податків, використовуючи різні механізми, держава може впливати на різні процеси і параметри. Наприклад, у виробничих процесах вплив можливий шляхом стимулювання розвитку або стримування певних галузей; на динаміку споживання і заощадження – вплив за допомогою встановлення різних ставок непрямих податків; на рівень доходів фізичних і юридичних осіб – шляхом встановлення диференційованих ставок податків, надання пільг окремим категоріям платників податків. Беручи до уваги прямий вплив податків на фінансове становище підприємств і громадян, всі держави активно використовують цю колосальну можливість для податкового регулювання діяльності платників податків, соціально-економічного розвитку країни в цілому і регіонів, в чому проявлялася регулююча роль податків.

Німецький вчений-економіст А. Вагнер ставив питання про те, чи є фінансова мета єдиною метою оподаткування, чи можна до неї концептуально звести все оподаткування. Крім виключно фінансової (безпосередньої мети оподаткування) він запропонував мету, яка належить до галузі соціальної політики, вважаючи, що оподаткування в розподілі національного доходу і добробуту може стати регулюючим чинником, а регулююча роль податків може бути розширена до втручання у використання індивідуальних доходів і благ [10]. Можна стверджувати, що концепція оподаткування А. Вагнера є концепцією «соціального забезпечення», де розглядається можливість соціального забезпечення, як питання не теоретичного обговорення, а реалій фіскальної та податкової політики, а також економічної та соціальної політики [10].

Слід зазначити, що фіскальна і регулююча функції податків знаходяться в тісному взаємозв'язку. При виборі того чи іншого об'єкта оподаткування, розподілі податкових зобов'язань держава прагне не тільки використовувати різноманітні можливості поповнення бюджету, але і впливати на поведінку платників податків. Таким чином, ефективність податку багато в чому обумовлена гармонійністю поєднання фіскальної та регулюючої функцій. Фіскальна функція податків створює об'єктивні умови для втручання держави в економіку. Розширення податкового методу мобілізації

державою частини вартості національного доходу відбувається при постійному зіткненні з учасниками процесу виробництва. Це забезпечує органам державної влади реальні можливості впливати на всі стадії виробничого процесу, на економіку країни і регіонів.

Проте, виходячи з природи, податкам властива одна функція – фіскальна. На користь цього можна навести такий аргумент: функція повинна бути представлена в кожному податку, що характерно тільки для фіскальної; щодо інших функцій, зокрема регулюючої, це твердження спірне, оскільки в одних податках вона подана, в інших – ні. Якщо мати на увазі регулюючу роль диференційованих податкових ставок, податкових пільг, звільнень від оподаткування, податкові відрахування, то вони встановлюються всупереч сутності податку, будучи втручанням у податок. Відносно даних можливостей зменшення податкових зобов'язань, вони пов'язані насамперед з політичними рішеннями, ніж з самим податком. Тому слід розділити фіскальну функцію податку як внутрішню, об'єктивну, атрибутивну властивість, що впливає з його природи, а регулюючу – як зовнішню, суб'єктивну властивість, що змінюється, нагадує, швидше, втручання в податок, використання його для певних політичних цілей.

Двоїстість у можливостях податку, цілях його застосування містить у собі потенційну суперечливість. Як обов'язковий, безумовний платіж до відповідного бюджету, що справляється з платників податку відповідно до Податкового кодексу України (стаття 6), податок не несе в собі нічого регулюючого [6]. При цьому як примусовий платіж він може проявитися як стимул або дестимул своїм розміром, умовами справляння. Регулюючі властивості податку не суперечать його природі, фіскальній функції, а є його зовнішнім проявом.

Проблема податкового регулювання полягає в тому, щоб, не порушуючи фіскальну суть податку, за можливістю використовувати неподаткові інструменти для розвитку регіонів, що дозволяють досягти більшого результату. За допомогою податкового регулювання держава повинна створювати необхідні умови для прискорення накопичення капіталу в найбільш перспективних з точки зору науково-технічного прогресу галузях, а також в малорентабельних, але соціально необхідних сферах виробництва.

Таким чином, фіскальна суть податку поєднується з регулюючої. Податки, формуючи доходи бюджетів (державного, місцевого), мають здатність впливу на соціально-економічний розвиток регіонів, тобто регулювання певних процесів. Слід зазначити суперечливість цього поєднання. Оскільки податки, будучи фіскальним інструментом, стягуються насамперед з заможних платників податків, це послаблює стимули до накопичення капіталу, стримує економічну активність.

При цьому завдяки фіскальній суті податків формуються доходи різних рівнів бюджетів, створюються умови для соціально-економічного

розвитку регіонів (фінансування нових виробництв, фінансова допомога малому бізнесу, будівництво доріг, об'єктів соціальної сфери, надання соціальних гарантій та безпеки населення). Тобто держава може використовувати регулюючу функцію податків для цілеспрямованого впливу на соціально-економічні процеси, а саме, на економічну кон'юнктуру, структуру економіки, інноваційно-інвестиційну діяльність, зовнішньоекономічні зв'язки тощо. Суть соціальної функції податків полягає у підтримванні соціальної рівноваги через скорочення розбіжностей у реальних доходах окремих соціальних груп населення. Реалізація цієї функції досягається шляхом зменшення податку на доходи фізичних та юридичних осіб та збільшення виплат з державного бюджету.

Проведені дослідження доводять, що функція податків – це спосіб вираження їх сутності як фінансової категорії. Тому все, що лежить за межами цієї сутності (соціальні, ті, що регулюють, стимулюють або дестимулюють, контрольні складові) слід розглядати як конкретні результати, отримані від використання цієї функції в процесі оподаткування за допомогою державно-правових інструментів, включаючи різні види державної політики і діючу систему позитивного права. У зв'язку з цим єдиною об'єктивною функцією податків слід визнати фіскальну, яка крім усього іншого носить загальноцивілізаційний, наднаціональний характер, оскільки як об'єктивне явище «вільна» від суб'єктивних конструкцій, до яких відноситься і політика, і система національного законодавства.

Зазначена обставина дозволяє відновити на теоретичному рівні єдність фіскальної-економічної категорії «податок», яка в силу різних причин диференціюється в законодавстві на дві історично сформовані її юридико-фіскальні різновиди – податки у власному розумінні слова і митні платежі. За всієї специфіки митної справи різні види платежів, що стягуються з осіб, які беруть участь в процесі переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України, є державними податками і зборами, що складаються з податкової (податок на додану вартість, акцизний податок, мито) і неподаткової (митні збори) компонент.

Встановлюючи податки і митні платежі, держава переслідує одну спільну мету – поповнення доходної частини державного бюджету і задоволення фіскальних інтересів держави та ряд похідних від неї цілей другого, третього і подальших порядків, що впливають з відповідних напрямків державної політики: економічної, зовнішньоекономічної, податкової, митної, бюджетної.

На нашу думку, єдина фіскально-економічна природа податків (включаючи митні платежі) та загальна – фіскальна мета їх встановлення, введення та справляння може виступати як певний критерій оцінки ступеня і якості гармонізації податкового та митного законодавства та його відповідності основним конституційним принципам і нормам, що регулюють суспільні фінанси.

Важливими детермінантами державної податкової політики також є податкові преференції, які складаються з трьох основних блоків: податкові звільнення, податкові кредити і податкові знижки. Податковим пільгам в рамках податкового регулювання притаманні такі якісні характеристики, як: гнучкість, простота застосування, прозорість. При цьому цікавим є той факт, що зниження податкової ставки і бази оподаткування це два інструменти податкового регулювання, але якщо вони знижуються не для всіх платників податків, то виникає третій інструмент – податкові пільги (преференції).

З одного боку, податкові пільги, що надаються, зменшують доходи бюджету, але в той же час скорочують і його витрати на національну економіку та соціальну сферу, які побічно фінансуються через цю систему. Правомірність надання податкових пільг обґрунтовується з позиції справедливості. Структура системи податкових пільг визначається виходячи з основних напрямків державної податкової політики.

Будучи комплексом заходів у податковій сфері, за допомогою яких держава впливає на процес перерозподілу національного доходу в інтересах окремих класів, соціальних верств, а також на інвестиції, науково-технічний розвиток, економічне зростання, податкове регулювання – це вплив на різні сторони соціально-економічного розвитку суспільства, на інтереси й діяльність окремих юридичних і фізичних осіб шляхом упровадження певних податків, порядку їх визначення й сплати, ставок, пільг тощо.

Податки представляють собою систему обов'язкових платежів фізичних і юридичних осіб, які є одним із джерел доходів бюджетів різних рівнів. В умовах ринкової економіки обсяг надходження податків зумовлюється результатами діяльності суб'єктів економічної діяльності різних форм власності, характером внутрішньої та зовнішньої політики держави, традиціями та низкою інших факторів.

Треба відмітити, що автор не поділяє погляди про синонімічність або рівнозначність понять «податки» і «оподаткування», які зустрічаються в науковій літературі. Проведені дослідження свідчать, що оподаткування – це діяльність держави щодо встановлення і стягнення податків, серцевина його податкової діяльності, тобто процес збору (справляння та сплати) встановлених державою податків. Податкова діяльність – це організуюча діяльність держави як суб'єкта політичної системи, яка односторонньо наділена владними повноваженнями щодо забезпечення скарбниці коштами шляхом встановлення податків і здійснення їх справляння.

Висновки із дослідженого матеріалу і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, у статті розглянуто основні теоретичні положення, на основі концептуального підходу проведена оцінка податків, як детермінант державної податкової політики. Досліджено системний, різновекторний вплив економіки, політики, права на податки, що дозволило визначити

системоутворюючу роль податків у формуванні фінансових ресурсів і бюджету країни.

Вважаємо, що: одним із завдань державної податкової політики є вирішення проблем податкової системи сучасної України, оскільки домінування того чи іншого вектору на економічну сутність і правову форму податків може перешкоджати позитивному фінансово-економічному та соціальному розвитку держави і суспільства. Здатності економіки до структурної трансформації, модернізації та стабільного зростання буде сприяти вдосконалення різних складових механізмів державної податкової

політики, що здійснює податкове регулювання соціально-економічного розвитку країни та її регіонів. Саме цей напрям автор бачить пріоритетним у подальших дослідженнях.

Це підтверджує, що в умовах посткризового відновлення економіки, стратегічними цілями реформування державної податкової політики має стати формування раціонально побудованої, ефективної податкової системи, здатної забезпечити фінансові потреби державного й місцевих бюджетів і сприятливий фінансовий простір для бізнесу.

Список використаних джерел

1. Варналії З.С. Податкова політика держави: теорія формування та практика реалізації: монографія / А. Новицький, З. Варналії, К. Швабій та ін. – Ірпінь, Видавництво НУДІСУ, 2013. – 556 с.
2. Загородній А.Г., Вознюк Г.Л. Фінансово-економічний словник. Третє вид., доповнене. та перероблене. – Львів : Вид-во Львівської політехніки, 2011. – 844 с.
3. Ланг Й. Проект кодекса налоговых законов. Бонн: Федеральное министерство финансов, 1993. – С. 29–30.
4. Меньков Ф. А. Основные начала финансовой науки. Вып. 1. М. : Финансово-экономическое бюро НКФ СССР, 1924. – С. 46–84.
5. Нитти Ф. Основные начала финансовой науки. М., 1904. – С. 240–244.
6. Податковий Кодекс України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/nk/spisok1/>.
7. Стратегічні орієнтири формування і реалізації фінансової політики України [Текст]: монографія/ А.І.Крисоватий, О.М.Десятнюк, А.Я.Кізіма, М.П.Чорний; за ред. А.І.Крисоватого ; Терноп. нац. екон. ун-т. – Тернопіль: Вектор, 2012. – 356 с.
8. Gerloff W. Grundlegung der Finanzwissenschaft, m: Handbuch der Finanzwissenschaft in 2 Banden. (Hrsgs. W.Gerloffund F. Meisel) lter Band. Tubingen: Mohr. 1926. S.15.
9. Goldscheid R. Wesen und Bedeutung der Finanzwissenschaft // Handbuch der Finanzwissenschaft in 2 Bden. Hrsg. Von W. Gerloffund F. Meisel. Tubingen.: Molir. Bd.I. 1926.
10. Wagner Adolph (1948). Three Extracts on Public Finance (Nature of the Fiscal Economy). In: Classics in The Theory of Public Finance. eds. by Musgrave R.A. and Peacock A.R. London: Macmillan. 1958. P. 1–15.

А.В.Курносков,

Черноморский национальный университет им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

ДЕТЕРМИНАНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД

Статья посвящена проблематике государственной налоговой политики, в рамках которой категория «налог» играет доминирующую роль. Установлено, что отсутствие единой утвержденной стратегии налоговой реформы, единых концептуальных подходов к регулированию в налоговой сфере привели к тому, что система налогообложения формировалась эклектично, без понимания глубинных взаимосвязей между ее отдельными элементами, результатом чего стало неприятие и непонимание налоговой системы в целом. Автором проанализированы теоретические основы осуществления государственной налоговой политики. Отмечено недостаточное обоснование механизмов ее формирования и реализации, существенные различия понятийно-терминологического инструментария. С позиции концептуального подхода к детерминантам государственной налоговой политики исследована сущность и содержание налогов, налоговых предпочтений. Сформулированы соответствующие определения, что способствует совершенствованию налоговых механизмов, повышению эффективности влияния на социально-экономическое развитие страны. Доказана системообразующая роль налогов в формировании финансовых ресурсов и бюджета страны, которая ставит налоги в центр своеобразного треугольника отношений. Его сторонами выступают экономика, политика, право, каждое из этих явлений оказывает на налоги системное, разновекторное влияние. Отмечено, что налоги, как детерминанты государственной налоговой политики являются одним из основных источников формирования финансовых ресурсов страны, обеспечивающих решение практически всех экономических, социальных и политических проблем. Установлено, что в финансовой науке фискальные и регулирующие свойства налогов рассматриваются в качестве отдельных самостоятельных функций. Проведенные исследования доказывают, что единственной объективной функцией налогов следует признать фискальную, которая носит общесовременный, наднациональный характер. Автором предлагается рассматривать фискально-экономическую природу налогов и общую – фискальную цель их установления, введения и взимания как некий критерий оценки степени и качества гармонизации налогового законодательства и его соответствия основным конституционным принципам и нормам, регулирующим общественные финансы. Также определены задачи и стратегические цели государственной налоговой политики. Среди них: совершенствование различных составляющих ее механизмов, формирование рационально построенной,

эффективной налоговой системы, способной обеспечить фискальные запросы государственного и местных бюджетов и благоприятное фискальное пространство для бизнеса.

Ключевые слова: налоги; государственная налоговая политика; социально-экономическое развитие; сущность, функции налогов; налоговое регулирование.

O. V. Kurnosov,
PetroMohylaBlackSeaStateUniversity, Mykolaiv, Ukraine

DETERMINANTS OF STATE TAX POLICY: CONCEPTUAL APPROACH

The article is devoted to the problems of the state tax policy, within the framework of which the category «tax» plays a dominant role. It was found that the absence of a common approved tax reform strategy, common conceptual approaches to tax regulation, led to the fact that the taxation system was formed eclectically, without understanding basic relationships between its individual elements, which resulted in rejection and misunderstanding of the tax system as a whole. The author analyzed the theoretical bases for the implementation of state tax policy. The insufficient justification of the mechanisms of its formation and realization, significant differences in conceptual and terminological tools are noted. From the position of conceptual approach to the determinants of state tax policy, the essence and content of taxes and tax preferences were investigated. The appropriate definitions, which were formulated in the article, contribute to the improvement of tax mechanisms, to the increase of the effective influence on the country's socio-economic development. The system-forming role of taxes in the formation of financial resources and the country's budget, which places taxes in the center of a peculiar triangle of relations, was proved. Its sides are the economy, politics, law; each of these phenomena has a systematic, multi-vectored effect on taxes. It is noted that taxes, as determinants of state tax policy, are one of the main sources of country's financial resources, which ensure the solution of almost all economic, social and political problems. It is established that in financial science fiscal and regulatory properties of taxes are considered as separate independent functions. The conducted studies prove that the fiscal function, which is of a general civilizational, supranational character, should be recognized as the only objective function of taxes. Author is offered to consider the fiscal and economic nature of taxes and the general – the fiscal goal of their establishment, introduction and charging as a criterion for assessing the degree and quality of harmonization of tax legislation and its compliance with the basic constitutional principles and norms governing public finances. The tasks and strategic goals of state tax policy are also defined. Among them: the improvement of various components of its mechanisms, the formation of rationally constructed efficient tax system that can provide fiscal requests for state and local budgets and favorable fiscal space for business.

Keywords: taxes; state tax policy; social and economic development; essence, functions of taxes; tax regulation.

Рецензенти: *Драган І. О.*, д-р наук з держ. упр., с.н.с.;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
Андріяш В. І., д-р наук з держ. упр., доцент.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Курносов О. В., 2017

Дата надходження статті до редколегії 15.10.17

РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Визначено, що основними суб'єктами енергетичних відносин все в більшій мірі стають окремі держави, де області енергетичних інтересів цих держав поширюються за межі національних кордонів і передбачають встановлення контролю над районами найбільш перспективних родовищ світу для забезпечення стабільного енергетичного експорту в свої країни. Зазначено, що при визначенні ролі держави в енергетичній сфері необхідно враховувати те, що матеріальною базою розвитку людської цивілізації є суспільне виробництво, його безперервне відновлення і вдосконалення. Запропоновано визнати першочерговим завданням державного регулювання розвитку енергетичної безпеки забезпечення процесу суспільного виробництва мінімально необхідним обсягом (і необхідної якості) трудових, природних, капітальних (капіталу) та інституційних ресурсів.

Ключові слова: державне регулювання розвитку енергетичної безпеки; енергетичного експорт; енергетична сфера; енергетичних інтереси; транспортування енергоресурсів.

Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Основними суб'єктами енергетичних відносин все в більшій мірі стають окремі держави. Області енергетичних інтересів цих держав поширюються за межі національних кордонів і передбачають встановлення контролю над районами найбільш перспективних родовищ світу для забезпечення стабільного енергетичного експорту в свої країни. Методи встановлення контролю можуть бути економічні – інвестиції в галузь, дипломатичні – розміщення військових баз на цікавих територіях, а також силові – пряме військове втручання. Але з огляду на те, що вуглеводнів зосереджені на територіях невеликої кількості держав, ці райони стають зоною перетину інтересів і об'єктами конфронтації.

Новою загрозою енергетичній безпеці все в більшій мірі стає можливість перекриття транзиту. Ланцюжка поставок енергоресурсів весь час ускладнюються і подовжуються, збільшується кількість країн, через які проходить транспортування енергоресурсів. В першу чергу це стосується трубопроводних поставок, будівництво яких в останні роки активізувалося. Транзитні країни найчастіше використовують транспортні коридори як політичних важелів тиску на експортерів та на імпортерів. В результаті виникають проблеми з поставками, міждержавні конфлікти через маршрути прокладки трубопроводів і навіть закриття трубопроводів. При цьому найчастіше політичні інтереси в цьому питанні переважають економічну доцільність. Так виник

проект будівництва в Європу газопроводу «Набукко» з каспійського регіону в обхід Росії. Хоча очевидно перевага транспортування середньоазійського газу по російським вже функціонуючим газопроводах. Також будівництво «Південного потоку» з Росії до Європи в обхід України було призупинено Болгарією в червні 2014 року, хоча саме вона найбільшою мірою залежить від транзиту по даному трубопроводу і, в разі нестачання газу, постраждає перша. Питання здійснення безперебійного транзиту найбільш яскраво свідчить про необхідність співробітництва та втручання державного регулювання розвитку енергетичної безпеки. Забезпечити безпеку всього ланцюжка енергопостачання можна тільки шляхом узгодженої взаємодії на рівні держав.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Теоретичним та практичним аспектам енергетичної безпеки присвячено чимало робіт, серед яких можна виділити праці Б. Андрушківа, В. Гавриша, М. Земляного, М. Ковалка, М. Крупки, Л. Малюти, Г. Хвороста, А. Шевцова, та інших. Однак у літературних джерелах роль державного регулювання розвитку енергетичної безпеки залишаються недостатньо опрацьованими. Тому комплексне дослідження вітчизняного та іноземного досвіду державного регулювання розвитку енергетичної безпеки, є своєчасним і важливим.

Метою статті є дослідження міжнародного досвіду ролі державного регулювання розвитку енергетичної безпеки, проблем посилення держконтролю в енергетичній сфер з метою

подальшого вибору оптимальних управлінських рішень.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Велику загрозу становлять можливі терористичні акти проти енергетичної інфраструктури, яка особливо вразлива в силу своєї протяжності і приваблива з огляду на масштабність руйнувань і катастрофічності наслідків. Що робить її відповідним об'єктом для свідомого заподіяння їй шкоди терористичними угрупованнями, як способу домогтися своїх політичних цілей. Крім цього тероризм створює загальний несприятливий політичний фон в світі, дестабілізує обстановку в державах, сприяє зміцненню авторитарних режимів. Як наслідок, держави змушені посилювати держконтроль в енергетичній сфері і робити серйозні заходи з охорони енергетичних об'єктів, що призводить до подорожчання енергоресурсів.

Новим викликом для енергетичної безпеки стають вимоги екологічного характеру, що стосується використання органічного палива, що є фактором деградації навколишнього середовища і основним джерелом викидів парникових газів [1]. Зобов'язання щодо захисту навколишнього середовища змушують вкладати кошти в очисні споруди при використанні викопного палива, що веде до подорожчання одержуваної з нього енергії і низкою країн розглядається як загроза енергетичній безпеці. Проте, стурбованість глобальною зміною клімату змушує світову спільноту вживати заходів по її запобіганню. Чергова міжнародна конференція з питань клімату пройшла в Парижі в грудні 2015 року, на якій були уточнені положення Кіотської угоди, і підписана нова, обов'язкове для всіх, яке вступить в силу з 2020 року. Багато учасників конференції вже підготували плани по боротьбі з потеплінням для своїх країн, з урахуванням особливостей національних економік. Так, Китай зобов'язався на 20 відсотків знизити споживання вугілля. І майже всі зобов'язалися збільшити споживання відновлюваної енергії.

Впровадження ВДЕ (відновлювальних джерел енергії) викликано не тільки екологічним фактором, це енергія майбутнього. Однак розширення використання ВДЕ призведе до зменшення обсягу закуповуваних вуглеводнів і стане економічною проблемою для країн, які їх продають [2, с.52]. При цьому споживачі вирішать проблему залежності від імпорту енергоресурсів і забезпечать свою енергетичну безпеку, а постачальники втратять основну статтю доходу в бюджет. У зв'язку з цим країнам-виробникам доцільно активно включатися вже на сучасному етапі в процес перебудови своєї економіки на нові умови існування, в зв'язку, з неминучою енергетичною переорієнтацією світової

промисловості. Однак в найближчому майбутньому серйозної альтернативи вуглеводнів немає. Відповідно триває розвідка й освоєння нових родовищ викопного палива, часто приводячи до виникнення нових викликів енергетичній безпеці у вигляді конфліктів навколо спірних територій. Наприклад, претензії ряду країн на здійснення енергетичних проектів в Арктиці, за ресурси якої зараз ведуть суперечку Росія, Данія і Канада і планують в нього вступити Норвегія, Швеція, Фінляндія та Ісландія [3, с. 89].

Основне завдання державного регулювання розвитку енергетичної безпеки полягає у вишукуванні способу практичної реалізації відданість цілям енергоефективності у вигляді низьковитратних заходів і політики, а також в підкріпленні політичної волі відповідними фінансовими і людськими ресурсами [4, С. 165]. Таким чином, завдання полягає в досягненні на практиці фактичних, відчутних результатів у сфері підвищення енергоефективності.

При визначенні ролі держави в енергетичній сфері необхідно враховувати те, що матеріальною базою розвитку людської цивілізації є суспільне виробництво, його безперервне відновлення і вдосконалення. В основі виробництва лежить національне багатство, з якого черпаються виробничі ресурси, тобто ті природні і громадські багатства і сили, які використовуються для створення життєвих благ [5, с. 18]. Відповідно, базовими для виробництва є: людський, природний, матеріальний, інституційний (суспільний) фактори (в традиційному трактуванні – праця, земля, капітал, «правила гри»).

Аналіз змісту безпеки держави передбачає виявлення і дослідження дії базових, первинних факторів, що забезпечують його функціонування. Базові функції держави в ринковій економіці представлені на рисунку 1.

Першочерговим завданням державного регулювання розвитку енергетичної безпеки виступає забезпечення процесу суспільного виробництва мінімально необхідним обсягом (і необхідної якості) трудових, природних, капітальних (капіталу) та інституційних ресурсів. Завдання державного регулювання розвитку енергетичної безпеки полягає в забезпеченні доступу вітчизняних господарюючих суб'єктів до основних виробничих ресурсів, як зараз, так і в майбутньому.

Державне регулювання розвитку енергетичної безпеки – досить гармонійна соціально-економічна система (тому що відповідає умовам існування останньої: висока якість функціонування, велика поширеність в просторі, тривале існування в часі) [6, с. 28].

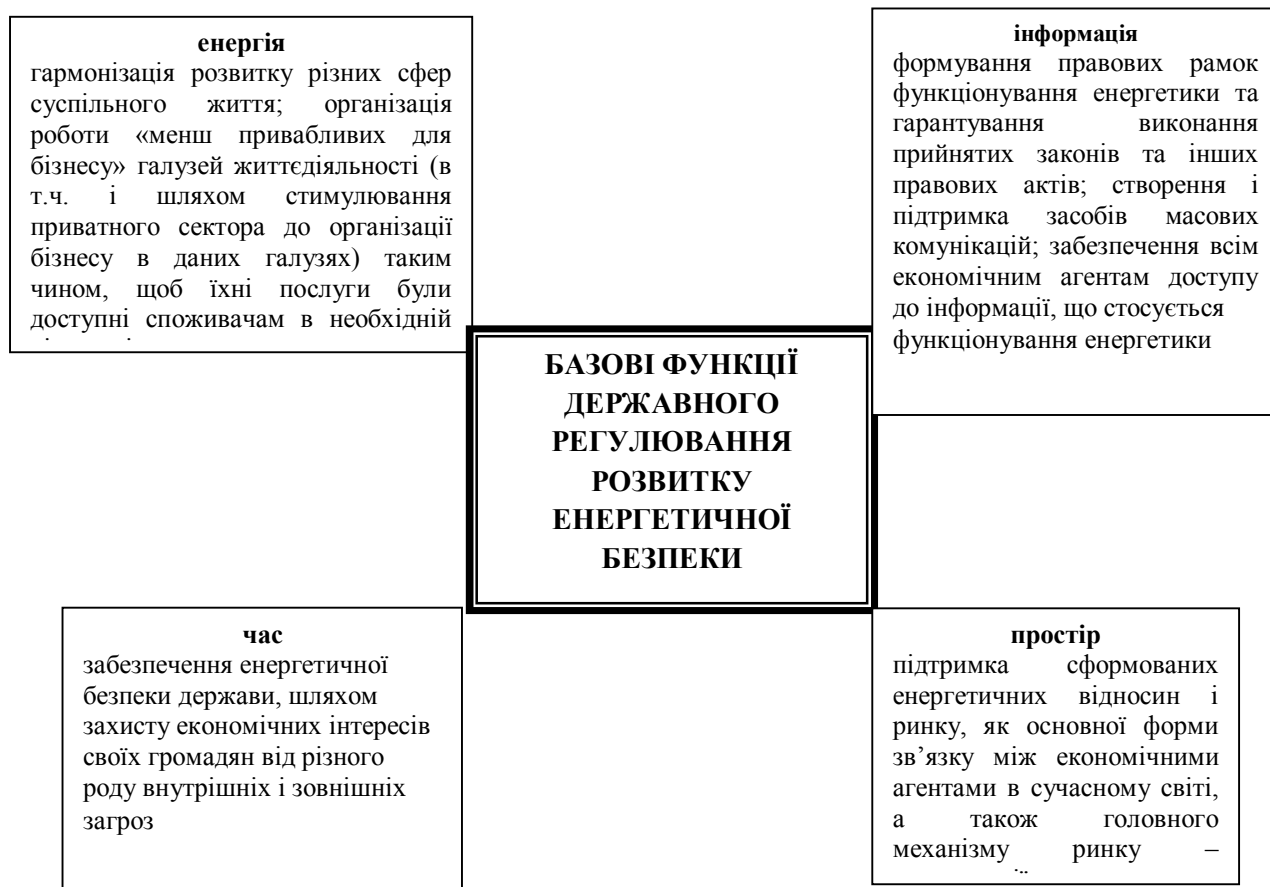


Рис.1. Основні напрямки державного регулювання розвитку енергетичної безпеки

Керуючись, відповідно, основним принципами існування гармонійної системи життєво важливі інтереси державного регулювання розвитку енергетичної безпеки можна представити в такий спосіб рис2.



Рис.2. Життєво важливі завдання державного регулювання розвитку енергетичної безпеки

Основним принципами існування гармонійної системи виступають: повторюваність цілого в частинах (частини повинні повторювати ціле за однією з ознак); єдність частин і цілого (ціле і частини повинні бути «підпорядковані» певним закономірностям); підпорядкованість частин в цілому

(об'єднання частин навколо цілого на основі відмінності); відповідність частин цілого; врівноваженість частин цілого [7, с. 78].

Висновки. Державне регулювання розвитку енергетичної безпеки в загальній системі національної безпеки України є важливим і актуальним

компонентом. Енергетична політика є безпосередня, невід’ємна складова енергетичної безпеки держави, рушійний фактор в системі забезпечення національної безпеки держави [8]. Найважливішою частиною економіки будь-якої держави є енергетичний сектор. Відповідно і вироблення державного регулювання розвитку енергетичної безпеки проходить в руслі єдиної національної політики, і є її складовою частиною. Енергетика, будучи соціально-значущим сектором економіки, виступає в якості одного з найважливіших чинників політичного процесу країни [9, с.9]. Енергетика – найважливіший елемент сучасної інфраструктури суспільства, інструмент реалізації національних інтересів держави.

Одним із завдань державного регулювання розвитку енергетичної безпеки є підвищення енергетичної безпеки. У свою чергу забезпечення енергетичної безпеки сприяє успішному здійсненню енергетичної політики держави. Енергетична безпека держави є найважливішою складовою національної безпеки. Забезпечення національної безпеки – одна з основних задач державного регулювання розвитку енергетичної безпеки. Таким чином, визначення місця і ролі державного регулювання розвитку енергетичної безпеки в системі національної безпеки необхідно розглядати через енергетичну і національну безпеку.

Список використаних джерел

1. Єрмілов С. Енергетика України: макроекономічний і екологічний контекст [Електронний ресурс] / С. Єрмілов. – Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n41texts/yermilov.htm/>.
2. Федорова В.А. Перспективи зміцнення енергетичної безпеки України / В.А. Федорова // Вісник Дніпропетровського університету. Сер. Економіка. – 2012. – Вип.6. – С. 50–55.
3. Шлемко В.Т. Економічна безпека України: сутність і напрямки забезпечення : монографія / В.Т. Шлемко, І.Ф. Бінько. – К. : НІСД, 1997. – 144 с.
4. Користін О.Є. Економічна безпека : навч. підручник / О.Є. Користін. – К. : Алерта; КНТ; Центр учбової літератури, 2010. – 368 с.
5. Енергетична безпека України 2020: виклики, можливості, сценарії. – К. : УПП, 2011. – 25 с.
6. Дзядичев Ю. Шляхи гарантування енергетичної безпеки України / Ю. Дзядичев // Інноваційна економіка. – 2014. – № 3. – С. 25–30.
7. Макагон Ю.В. Деякі аспекти реалізації політики енергозбереження в Україні / ДонНТУ. – 2012. – 200 с.
8. European Commission, 2010. EU Energy Trends to 2030 – Update 2009. Luxembourg: Publication Office of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/energy/observatory/trends2030/doc/trendsto2030update2009.pdf>.
9. Чорногор Я. Енергетична безпека сучасної Європи / Я. Чорногор, О. Врадій // Віче. – 2009. – № 20. – С. 5–10.

Ю. Г. Маковей,

Черноморський національний університет ім. Петра Могили, г. Николаев, Україна

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В статье сделан акцент на том что основные субъекты энергетических отношений все чаще становятся отдельными государствами, где область энергетических интересов этих полномочий выходит за пределы национальных границ и предусматривает установление контроля над областями наиболее перспективных месторождений в мире для обеспечения устойчивого экспорта энергии в их странах. Отмечается, что при определении роли государства в энергетическом секторе следует учитывать, что материальная основа человеческой цивилизации является общественным производством, его постоянным обновлением и улучшением. Приоритет принимает государственное регулирование обеспечения энергетической безопасности процесса общественного производства, минимального требуемого объема (и требуемого качества) труда, природного капитала (капитала) и институциональных ресурсов.

Ключевые слова: государственное регулирование энергетической безопасности; энергетический экспорт; энергетика; энергетические интересы; транспортировка энергии.

Y. Makovii,

postgraduate, Petro Mohyla Black Sea National University,

ROLE OF GOVERNMENT REGULATION IN ENERGY SECURITY

Determined that the main subjects of energy relations increasingly become separate states, where the field of energy interests of these powers extend beyond national borders and provides for the establishment of control over the areas of the most promising fields in the world to provide sustainable energy exports to their countries. It is noted that in determining the role of the state in the energy sector must be considered that the material basis of human civilization is a social production, its continuous renewal and improvement. A priority accept state regulation of ensuring the energy security of the process of social production, the minimum required volume (and required quality) labor, natural capital (capital) and institutional resources.

Key words: state regulation of energy security; energy exports; energy; energy interests; energy transportation.

Рецензенти: *Даций О. І.*, д-р екон. наук, професор;
(Президентський університет Міжрегіональної академії управління персоналом м. Київ)
Шатун В. Т., канд. політ. наук, доцент.

(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© МаковійЮ. Г., 2017

Дата надходження статті до редколегії 23.09.17

МІЖНАРОДНА ПІДТРИМКА РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Дана стаття присвячена дуже важливому та актуальному питанню сьогодення – процесу впровадження реформ в Україні. Проаналізовано нормативно-правову базу щодо створення та функціонування в Україні Ради донорів – Координаційну раду з впровадження пріоритетних реформ та реалізації спільних проектів міжнародної технічної допомоги. За результатами проведеного дослідження доведено, що процес реформ в Україні запущено саме завдяки міжнародній донорській підтримці. Зокрема, надаються послуги щодо розробки місцевих стратегій розвитку, відновлюються об'єкти соціальної та комунальної інфраструктури, здійснюється підтримка фермерських господарств та малого бізнесу, відкриваються Центри надання адміністративних послуг. Крім того, окреслено й питання які потребують подальшого опрацювання, якими є методологія та процедура оцінки ефективності реалізації проектів матеріально технічної допомоги в Україні.

Ключові слова: реформи; місцеве самоврядування; децентралізація; донорська підтримка.

Вступ: У квітні 2014 року Кабінетом Міністрів України була затверджена концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [2], схваленням якої фактично стартувала так звана реформа децентралізації влади, завданням якої було:

- зменшити диспропорції системи адміністративно-територіального устрою, що були сформовані ще за радянських часів і передбачали надмірну централізацію повноважень, фінансових, матеріальних та інших ресурсів;
- побороти економічну неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень;
- провести чіткий розподіл повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування;
- збільшити об'єм ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій у інфраструктуру;
- налагодити ефективне використання ресурсів комунальної власності і земельних ресурсів громад;
- розвинути незалежний суспільний сектор соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення.

Не вирішені та гострі питання. Це складна і по суті і в частині впровадження реформа, оскільки вона

має докорінно змінити систему управління, яка формувалась протягом десятиліть, і особливо ускладнює ситуацію той факт, що ми маємо знайти прихильників реформи серед діючої ланки управлінців всіх рівнів, які в результаті цієї реформи втрачають повноваження та владу.

Метою статті є: довести, що впровадження й прискорення реформ в Україні можливо лише за потужної допомоги з боку міжнародного співтовариства.

Основний матеріал. Зрозуміло, що по при активну участь перших осіб влади: Президента України, Прем'єр-міністра України, Віце-прем'єр-міністра України – міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, який відповідає за координацію в реалізації реформи, профільних міністрів та заступників міністрів, які відповідають за розробку політики секторальної децентралізації, губернаторів, які відповідають за імплементацію реформи в регіонах та безпосередньо голів новоутворених об'єднаних територіальних громад, **реалізація реформи без потужної допомоги з боку міжнародного співтовариства давалась би значно важче.**

На сьогодні в Україні реалізується велика кількість проектів матеріально-технічної допомоги, зокрема на підтримку реформи децентралізації влади та місцевого самоврядування і регіональний розвиток Україні активно діють більше 60 проектів, реалізуючи

різноманітні програми підтримки на більше, ніж 300 млн євро.

Очевидним також є і той факт, що без належної координації з боку держави ефективно використовувати ресурси проектів було б неможливим. З цією метою відповідно до статті 14 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [3], пункту 11 Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 року № 197 (зі змінами), враховуючи Порядок залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року № 153 (зі змінами) [4], та з метою координації співробітництва з донорською спільнотою щодо впровадження найбільш пріоритетних реформ та реалізації спільних проектів міжнародної технічної допомоги Наказом від 18.11.2015 № 293 Міністерства регіонального розвитку будівництва та житлово-комунального господарства України було створено Раду донорів – **Координаційну раду з впровадження пріоритетних реформ та реалізації спільних проектів міжнародної технічної допомоги**. До складу Ради донорів увійшли Віце-прем'єр міністр України, заступники міністра Мінрегіону, керівники місій та програм технічного співробітництва.

Рада донорів з питань впровадження реформи з децентралізації в Україні (далі – Рада донорів) має на меті забезпечення регулярної загальної стратегічної координації між Урядом України, представленим передусім Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон) та донорськими агенціями, іноземними дипломатичними представництвами в Україні й міжнародними організаціями (далі – Донори), що фінансують та/або впроваджують широкомасштабні програми та проекти, пов'язані з проведенням децентралізації влади в Україні (далі – Реформа).

На операційному рівні Рада донорів:

- узгоджує підходи та стратегії Донорів з підходами та планами реформування, визначеними Урядом України;
- формує платформу для координації зусиль Донорів у підтримці Реформи, зокрема в питаннях тематичного спрямування проектів, їх географічного залучення тощо;
- оцінює хід реалізації Реформи за ключовими показниками (на рівні результату/продукту), визначеними в Матриці результатів впровадження реформи децентралізації в Україні (надалі – Матриця результатів) та у відповідних стратегічних документах Уряду;
- узгоджує цілі та заплановані результати для подальшого впровадження Реформи;
- обговорює будь-які питання, що викликають спільну зацікавленість або занепокоєння, та були визначені Співголовами Ради донорів в результаті консультацій з Робочими групами, та узгоджує

можливі спільні дії, спрямовані на вирішення цих питань.

Склад та обов'язки Ради донорів

Рада донорів очолюється спільно Віце-Прем'єр-міністром – Міністром регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України або Першим заступником Міністра, та представником Донора, що головує у поточному році.

Головуючий донор обирається на наступний рік шляхом голосування на останньому засіданні Ради донорів поточного року.

За взаємною згодою на установчому засіданні Ради донорів, та протягом першого року роботи співголоує представник Швейцарського бюро співробітництва.

Рада донорів складається з представників вищого керівництва Донорів, що фінансують відповідні програми та проекти в сфері децентралізації, місцевого самоврядування та регіонального розвитку України.

Рада донорів скликає засідання не рідше, ніж два рази на рік за ініціативою хоча б одного із Співголів. На засіданнях Донори визначають ключові завдання, спрямовані на підтримку планів Уряду на поточний рік, оцінюють результативність наданої підтримки Реформі в цілому та обговорюють зміни, що впливають на реалізацію міжнародних програм та донорської підтримки, а також забезпечують спільний критичний аналіз і планування на наступний календарний рік.

Список учасників кожного засідання Ради донорів затверджується Співголовами Ради донорів. Співголови мають право запросити на засідання Ради донорів будь-яких осіб, які не є членами Ради донорів, але чия участь у засіданні може бути корисною для обговорення конкретного пункту порядку денного. Запрошені учасники, що не є членами Ради донорів, не беруть участь у голосуванні.

Запрошення на засідання Ради донорів надсилається Секретаріатом Ради донорів щонайменше за п'ять робочих днів до проведення заходу.

На засіданнях Ради донорів можуть брати участь представники:

- Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування Верховної Ради України;
- Національної ради реформ;
- Центрального офісу реформ;
- Проектного офісу секторальної децентралізації;
- Офісу реформ при Кабінеті Міністрів України;
- Всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування.

Порядок денний засідань пропонується Співголовами та готується Секретаріатом Ради донорів в консультації з Координаторами Робочих груп.

Будь-які рішення Ради донорів приймаються на основі спільної згоди та відповідним чином протоколюються.

Члени Секретаріату відвідують усі засідання Ради донорів, сприяють його роботі та ведуть протокол. Протокол засідання Ради донорів поширюється серед

усіх членів Ради донорів протягом десяти робочих днів після проведення засідання. Рада донорів може прийняти рішення про оприлюднення протоколів, у тому числі через вебсайт www.decentralization.gov.ua.

Структура Ради донорів

Роботу Ради донорів забезпечують Секретаріат та постійні Робочі групи. Від Мінрегіону координацію роботи Ради донорів здійснює профільний Департамент з питань місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.



Рис.1. Механізм координації донорських проектів, що працюють на підтримку децентралізації в Україні

Робочі групи Ради донорів

Постійні Робочі групи при Раді донорів утворені з метою забезпечення координації роботи в окремих тематичних напрямках.

У рамках конкретного тематичного напрямку кожна група:

- визначає ключові виклики та координує види діяльності, підходи і методики впровадження різних програм та проектів, що реалізуються в окремому тематичному напрямку на всій території України,
- проводить моніторинг досягнутих результатів на основі затвердженої Матриці результатів у своїй сфері діяльності і надає відповідні дані та інформацію Секретаріату Ради донорів,
- регулярно переглядає Матрицю результатів у своїй сфері діяльності та надає пропозиції Раді донорів щодо необхідних змін.

Кожну Робочу групу модерують Координатори, які є співробітниками відповідної донорської програми/проекту та уповноважені відповідним Донором на виконання своїх функцій.

До складу Робочої групи входять представники Мінрегіону, відповідних донорських програм/проектів, профільних міністерств, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, аналітичних центрів та незалежні експерти.

Координатори Робочих груп відповідають за організацію та супровід засідань Робочої групи на постійній основі, готують протоколи та звітують перед Радою донорів згідно із Матрицею результатів.

Відповідно до поточної структури Матриці результатів, сформовано десять Робочих груп:

1. Робоча група з питань адміністративно-територіальної реформи та законодавчого забезпечення децентралізації.
2. Робоча група з питань фінансів та бюджетування органів місцевого самоврядування.
3. Робоча група з питань місцевої демократії.
4. Робоча група з питань регіонального та місцевого розвитку.
5. Робоча група з питань надання адміністративних послуг.
6. Робоча група з питань надання послуг ЖКГ (водопостачання, водовідведення та поводження з ТПВ)
7. Робоча група з питань надання послуг галузях освіта та культура.
8. Робоча група з питань надання послуг в галузі охорона здоров'я.
9. Робоча група з питань комунікацій.
10. Робоча група з навчальних систем та управління знаннями.

Рада донорів має повноваження розглядати питання створення додаткових або розформування існуючих Робочих груп/ підгруп у разі такої необхідності.

Ключові завдання, що мають бути реалізовані завдяки реалізації в Україні донорських проектів та в том числі координації цих проектів через вищезазначені робочі групи наведені в таблиці 1.

Таблиця 1

Основні завдання робочих груп Ради донорів по Децентралізації

1	Адміністративно-територіальна реформа та законодавче забезпечення децентралізації	- Формування правового поля з удосконалення АТУ – спроможних територіальних громад, районів, адміністративних округів - Формування правового поля з удосконалення територіальної організації влади, АТУ та секторального розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та ОМС
2.	Фінанси та бюджетування ОМС	- Удосконалення законодавства щодо зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів, розмежування видаткових повноважень, зменшення диспропорцій між бюджетами - Підсилення спроможності ОМС в управлінні бюджетними ресурсами - Вдосконалення системи моніторингу та аналізу бюджетів ОМС
3	Місцева демократія	- Нормативне удосконалення та забезпечення реалізації механізмів місцевої демократії - Забезпечення відкритості і прозорості рішень місцевих ОВВ та ОМС
4	Регіональний та місцевий розвиток	- Гармонізація законодавства згідно з новою державною регіональною політикою та запровадження ефективних інструментів регіонального розвитку - Методична підтримка регіонального розвитку, система моніторингу та оцінювання
5	Адміністративні послуги	Формування єдиної методології щодо створення ЦНАПів, розроблення спільної дорожньої карти дій розвитку мережі, розроблення механізмів оцінки діяльності ЦНАПів
6	ЖКГ	Підсилення відповідальності ОМС за якість надання комунальних послуг
7	Освіта Культура	Розроблення соціальних стандартів і нормативів надання гарантованих державою послуг в освіті і культурі
8	Охорона здоров'я	- Розроблення соціальних стандартів і нормативів надання гарантованих державою послуг в охороні здоров'я базового рівня - Розвиток первинної медико-санітарної допомоги
9	Комунікація	Комунікаційна підтримка впровадження реформи в т.ч. по секторальних напрямках на центральному та місцевому рівнях
10	Навчальні системи та управління знаннями	Організація навчального процесу з питань імплементації децентралізації, в т.ч. по секторальних напрямках

Секретаріат Ради донорів

Виконання функцій Секретаріату Ради донорів здійснюється консультантами, делегованими Донорами та затвердженими Мінрегіоном.

Обов'язки Секретаріату Ради донорів:

- забезпечення регулярного оновлення та загального моніторингу документа «Матриця результатів»;
- організаційна підготовка та протокольне забезпечення засідань Ради донорів;
- формування списку учасників для наступного затвердження Співголовоючими;
- офіційне запрошення учасників засідання Ради донорів;

- надання логістичної/технічної підтримки Робочим групам.

- моніторинг потреб та формування завдань для Робочих груп.

Члени Секретаріату Ради донорів фінансуються за рахунок відповідних донорських програм/проектів.

Донорська рада діє вже на протязі 2,5 років. За цей час стартували декілька великих донорських проектів, включаючи «U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку», проекти, що фінансуються Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) в Україні: «Децентралізація – шлях до кращих результатів та ефективності» (ДЮБРЕ) – (DecentralizationOfferingBetterResultsandEfficiency –

DOBRE) та проект «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні (ПУЛЬС)».

Середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду до 2020 р. сформовано ниску завдань щодо впровадження децентралізації, в т.ч. секторальної децентралізації в Україні. Перелік завдань для проектів міжнародної технічної допомоги було

сформовано Мінрегіоном за підтримки робочих груп на основі Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020, Плану дій Уряду 2017. Ключові результати, що вже досягнуті, згідно стратегічних цілей реформи та основні завдання, що планується реалізувати за участі проектів МТД наведено у Таблицях 3–6.

Таблиця 3

**Стратегічна ціль – створення ефективної системи влади:
результати 2015–2017 та завдання 2017–2020**

СТРАТЕГІЧНА ЦІЛЬ – Створення ефективної системи влади		ВИКОНАННЯ		ЗАВДАННЯ		
		2017		2018	2019	2020
		РЕЗУЛЬТАТИ	До кінця 2017 року			
ОПЕРАЦІЙНІ ЦІЛІ –1. Розмежування повноважень між ОМС та державними органами влади	Формування територіальної основи для побудови ефективної системи територіальної організації влади	Створюється спроможний первинний суб'єкт місцевого самоврядування (413 ОТГ, 17% території, 8% населення України)	50% місцевих рад, що об'єдналися у спроможні територіальні громади, від загальній кількості місцевих рад базового рівня 200 ОТГ – перші місцеві вибори	70 % місцевих рад, що об'єдналися у спроможні територіальні громади, від загальній кількості місцевих рад базового рівня	90 % місцевих рад, що об'єдналися у спроможні територіальні громади, від загальній кількості місцевих рад базового рівня	100 % місцевих рад, що об'єдналися у спроможні територіальні громади, від загальній кількості місцевих рад базового рівня
	Передумови для удосконалення організації влади на субрегіональному рівні – 5 ОТГ – районів	Закон про засади адміністративно-територіального устрою	Закон про адміністративно-територіальний устрій	Формування оновленої системи тер. органів виконавчої влади та ОМС на новій тер. основі та з відповідними повноваженнями	Оновлена система територіальної організації влади діє ефективно	

	Децентралізація та розмежування повноважень між органами виконавчої влади та ОМС на різних територіальних рівнях	Децентралізовані повноваження • адміністративні послуги через ЦНАПи (дозвільні документи, реєстрація місця проживання, підприємств, нерухомого майна, відомості з Держгеокадастру); • місцеве оподаткування (ставки та пільги), з 2017 надано право самостійно визначати мінімальний розмір орендної плати за землю; спрощено порядок встановлення місцевих податків та зборів; • контроль за правопорушеннями у сфері праці та зайнятості (з 2017); • обслуговування в банківських установах (власні надходження бюджетних установ та бюджети розвитку (з 2015 р.); • самостійне призначення бухгалтерів бюджетних установ (до 2015 р. — за погодженням з Казначейством); • архітектурно-будівельний контроль (66 ОМС); • право спрямовувати залишки освітньої та медичної субвенції на оновлення матеріально-технічної бази закладів (з 2015 р.)	Аналіз галузевого законодавства для подальшої децентралізації та розмежування повноважень для нової системи територіальної організації влади	Підготовка та прийняття відповідного законодавства		
--	---	--	---	---	--	--

Таблиця 4

Стратегічна ціль – створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для діяльності ОМС: результати 2015–2017 та завдання 2017–2020

СТРАТЕГІЧНА ЦІЛЬ – створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для діяльності ОМС	ВИКОНАННЯ	ЗАВДАННЯ
--	-----------	----------

		РЕЗУЛЬТАТИ 2017		2018	2019	2020
		РЕЗУЛЬТАТИ	До кінця 2017 року			
ОПЕРАЦІЙНА ЦІЛЬ 2. Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для діяльності ОМС 3. Забезпечення відкритості та прозорості у вирішенні питань місцевого значення	Відповідне ресурсне забезпечення	- Фінансова децентралізація (закріплено за місцевими бюджетами стабільні джерела доходів ; розширено дохідну базу місцевих бюджетів) – ріст власних надходжень місцевих бюджетів за 6 місяців — +22 млрд грн (+34%) порівняно з аналогічним періодом 2016 р. - Державна підтримка (субвенції на Соцеконом розвиток, на формування інфраструктури, ДФРР) 366 ОТГ – прямі міжбюджетні відносини (у 2 р. – ріст власних надходжень) - Законопроект про розширення повноважень ОМС з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель (реєстр. № 4355)	- Використання субвенції 1,5 млрд грн на формування інфраструктури ОТГ - Закон про розширення прав ОМС з управління земельними ресурсами	+65 млрд грн, 135% до 2017 р 600 ОТГ – прямі міжбюджетні відносини - інвентаризація земель, розмежування земель за кожною ОТГ (визначення меж в натурі) - запровадження середньострокового планування для місцевих бюджетів	+22 млрд грн, 109% до 2018 р.,	+14 млрд грн, 105% до 2019 р. - Усі місцеві бюджети – прямі міжбюджетні відносини - ОМС мають земельний ресурс в управлінні й ефективно його використовують для місцевого розвитку
	Відкритість, прозорість, відповідальність	Законопроект про нагляд за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України	Закон про нагляд за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України	- Інституційне впровадження механізму нагляду за дотриманням ОМС Конституції та законів України - Сприяння висвітленню та оприлюдненню рішень ОМС	- Механізм нагляду за дотриманням ОМС Конституції та законів України діє 50 % рішень ОМС внесено до відповідної електронної бази даних	100% рішень ОМС внесено до відповідної електронної бази даних

Таблиця 5

**Стратегічна ціль – забезпечення надання якісних та доступних послуг (частина 1):
результати 2015–2017 та завдання 2017–2020**

СТРАТЕГІЧНА ЦІЛЬ – Забезпечення надання якісних та доступних послуг		ВИКОНАННЯ	ЗАВДАННЯ			
		2017		2018	2019	2020
		РЕЗУЛЬТАТИ	До кінця 2017 року			
Оперативні цілі надання якісних та доступних послуг	Середня освіта	- Створено 178 опорних шкіл (511 філій), 39 – в ОТГ 600 млн грн – державна підтримка на шкільні автобуси (спів фінансування 30 на 70), місцеві бюджети – 391 млн грн)	100 опорних шкіл - Оновлення 16 навчальних програм для учнів 5–9 класів основної школи - типові навчальні плани та 42 навчальних програми для старшої школи. - Придбання 500 кабінетів природничо-математичного циклу для загальноосвітніх навчальних закладів	100 опорних шкіл - Забезпечення якісною освітою дітей відповідно до потреб - Зменшення розриву між якісними показниками середньої освіти у сільських та міських школах (за результатами ЗНО)	Кожна ОТГ – мінімум 1 опорна школа	Кожна ОТГ – мінімум 1 опорна школа
	Професійно-технічна освіта	789 профтех навчальних закладів - децентралізації управління та фінансування профтех закладів: - фінансування – та регіонального через обл. бюджети та бюджети міст-обласних центрів; - затверджуються регіональні плани розвитку ПТО, створено регіональні ради; - модернізація навчальної бази – у 2016–2017 р. з держбюджету виділено 100 млн грн	- модернізація мережі професійно-технічних навчальних закладів відповідно до потреб економіки держави - та регіонального ринку праці: - реорганізації закладів профтех освіти для забезпечення якісної професійної підготовки	779 ПТНЗ	771 ПТНЗ	765 ПТНЗ
	Охорона здоров'я	Затверджено госпітальні округи 13 областей та м. Києва	- Затверджено госпітальні округи усіх областей - Сформовано госпітальні ради - Прийнято рішення про переорієнтацію мережі наявних госпітальних закладів охорони здоров'я	- Удосконалення ефективності функціонування первинної ланки охорони здоров'я - Розбудова інфраструктури мережі госпітальних округів	Кожна ОТГ – ефективна мережа первинної ланки охорони здоров'я	Кожна ОТГ – ефективна мережа первинної ланки охорони здоров'я
	ЦНАПи	Функціонує 701 ЦНАП, з них створено: 208 – органами місцевого самоврядування (у т. ч. 35 територіальних підрозділів), 22 – ОТГ.	- Удосконалення функціонування ЦНАПів, їх оснащення та розбудова мережі - Формування загальної дорожньої карти розбудови мережі ЦНАПів	Подальше формування їх мережі ЦНАПів	80% створених ЦНАПів відповідатимуть вимогам, визначеним законодавством	Кожна ОТГ – сучасний оснащений ЦНАП

Транспортна інфраструктура	- Сформовано законодавче підґрунтя для покращення дорожньо-транспортної інфраструктури (Дорожній фонд, «митний експеримент», децентралізація управління дорогами місцевого значення) - Створено значні фінансові можливості розвитку дорожнього господарства на 2017 рік та середньострокову перспективу: більше 25 млрд грн	- Опрацювання ОДА відповідних переліків доріг для передачі. Розподіл фінансування будівництва, реконструкції та капітального ремонту автодоріг місцевого значення між місцевими бюджетами за принципом протяжності доріг. - Адаптація національних стандартів до міжнародних стандартів на умовах контрактів Міжнародної федерації інженерів-консультантів (FIDIC)	120 тис. км доріг місцевого значення (обласні та районні) будуть передані зі сфери управління «Укравтодору» до сфери управління ОДА. - Передача автодоріг місцевого значення до експертний аналіз автодоріг загального користування з метою визначення потреб у фінансових ресурсах для їх відновлення	- законодавче закріплення повноважень управління автодорогами загального користування за межами населених пунктів - Передача частини районних автодоріг загального користування місцевого значення до сфери управління ОТГ	Розмежовані за дорожня інфраструктура з її управління – покращено якість послуги

Таблиця 6

Стратегічна ціль – забезпечення надання якісних та доступних послуг (частина 2 продовження):
результати 2015–2017 та завдання 2017–2020

СТРАТЕГІЧНА ЦІЛЬ – Забезпечення надання якісних та доступних послуг		ВИКОНАННЯ	ЗАВДАННЯ			
Операційна ціль: управління	Освіта	РЕЗУЛЬТАТИ	До кінця 2017 року	2018	2019	2020
		Проект удосконаленої формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами (SKL)	- Формування нового Державного стандарту початкової освіти та 20 навчальних програм - Формування соціальних стандартів і нормативів надання гарантованих державою послуг у сфері освіти	Затвердження соціальних стандартів і нормативів надання гарантованих державою послуг у сфері освіти та розрахунки їх вартості		

Охорона здоров'я	■ Проект Наказу МОЗ щодо переліку гарантованого пакету медичних послуг базового рівня	■ Розробка і затвердження соціальних стандартів і нормативів в описовому та вартісному вигляді делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень у сфері охорони здоров'я ■ стандартизація надання медичних послуг (зокрема на первинному рівні, правила направлення пацієнтів для лікування на вторинному і третинному рівнях) ■ затвердження гарантованого пакету медичних послуг на рівні ПМС — чіткі вимоги, протоколи дій, перелік лікарських засобів тощо, що визначають гарантований пакет медичних послуг на рівні ПМСД ■ формування та визначення обсягу міжбюджетних трансфертів у сфері охорони здоров'я			
ЦНАПи	● Методичний посібник щодо створення ЦНАПів	● Поширення методичного посібника ■ Розробка механізмів оцінки діяльності ЦНАПів на національному рівні	● Удосконалення надання послуг через ЦНАПи на шляхом подальшої стандартизації їх якості		

Завдяки донорській підтримці в Україні створені та діють експертні групи із надання правових консультацій об'єднаним територіальним громадам, надається підтримка у розробці місцевих стратегій розвитку, проводяться велика кількість навчальних програм та тренінгів. За технічної підтримки проектів відновлюються об'єкти соціальної та комунальної інфраструктури, надається підтримка малим фермерським господарствам та іншим малим бізнесам, відкриваються Центри надання адміністративних послуг, проводяться заходи з енергоефективності будівель шкіл та лікарень, будуються дороги та водогони.

Окремо необхідно виділити роботу, яка проводиться в напрямку комунікації реформи. В кожному регіоні за підтримки донорських проектів відбуваються круглі столи та конференції, на яких обговорюються питання, які виникають процесі добровільного об'єднання громад, в процесі передачі повноважень на місця, впроваджується секторальна децентралізація. Щотижня організовуються та

проводяться радіо- та телевізійні ефіри, на яких представники Мінрегіону та інших центральних органів виконавчої влади, експерти, представники громадських організацій та об'єднаних територіальних громад розповідають про переваги та які отримають громади завдяки впровадженню децентралізації влади та проблемні питання, з якими стикаються громади і в процесі добровільного об'єднання і в процесі операційного управління новоствореними об'єднаними громадами.

Висновки. Отже, завдяки донорській підтримці процес впровадження реформ в Україні запущено. Зокрема, надаються послуги щодо розробки місцевих стратегій розвитку, відновлюються об'єкти соціальної та комунальної інфраструктури, здійснюється підтримка фермерських господарств та малого бізнесу, відкриваються Центри надання адміністративних послуг. Над чим ще треба попрацювати? Над методологією та процедурою оцінки ефективності реалізації проектів матеріально технічної допомоги в Україні.

Список використаних джерел

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України № 157-VIII від 05.02.2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
3. Про центральні органи виконавчої влади : закон України № 3166-VI від 17.03.2011 року [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
4. Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги Розпорядження Кабінету Міністрів України №153 від 15 лютого 2002 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF>.

5. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік : постанова Кабінету Міністрів України № 275-р. від 3 квітня 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249935442>.

О. А. Симоненко,

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, г. Киев, Украина

МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОДДЕРЖКА РЕФОРМЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ

В Украине стартовала так называемая реформа децентрализации власти. Это сложная и по существу и в части внедрения реформа, поскольку она должна в корне изменить систему управления, которая формировалась в течение десятилетий, и особенно усложняет ситуацию тот факт, что необходимо найти сторонников реформы среди действующей звена управленцев всех уровней, теряющих в результате этой реформы полномочия и власть. Данная статья посвящена очень важному и актуальному вопросу сегодняшнего дня – процессу реформ в Украине. Целью данного исследования было довести, что ускорить процессы реформ в Украине возможно только при международной поддержке. Автором проанализирована нормативно-правовая база по созданию и функционированию в Украине Совета доноров – Координационного совета по внедрению приоритетных реформ и реализации совместных проектов международной технической помощи. По результатам проведенного исследования доказано, что процесс реформ в Украине запущен именно благодаря международной донорской поддержке. В частности, предоставляются услуги по разработке местных стратегий развития, восстанавливаются объекты социальной и коммунальной инфраструктуры, осуществляется поддержка фермерских хозяйств и малого бизнеса, открываются Центры предоставления административных услуг. Результатами внедрения является увеличение эффективности использования финансовых и человеческих ресурсов, направляемых проектами международной технической помощи Украине в поддержку внедрения реформы децентрализации власти и регионального развития.

Ключевые слова: реформы; местное самоуправление; децентрализация; донорская поддержка.

О. А. Simonenko,

National Academy For Public Administration under The President Of Ukraine, Kyiv, Ukraine

INTERNATIONAL SUPPORT FOR THE REFORM OF THE DECENTRALIZATION OF POWER

The so-called reform of the decentralization of power was launched in Ukraine. This is the complicated reform in its substance and in part of its implementation, as it has to change radically the management system, which has been evolving for decades. The fact that it is necessary to find supporters of reform among the current level of managers at all levels, who lose power and authority because of this reform, especially complicates the situation. This article is devoted to a very important and topical issue of today – the reform process in Ukraine. The aim of this study is to prove that it is possible to accelerate the reform processes in Ukraine only with the international support. The author analyzed the legal framework for creating and functioning of the Council of Donors in Ukraine – the Coordination Council for the implementation of priority reforms and the realization of joint projects of international technical assistance. Based on the results of the study, it is proved that the process of reforms in Ukraine was launched precisely because of international donor support. In particular, services for developing local development strategies are provided, objects of social and communal infrastructure are being restored, support of farms and small business is carried out, and Centers for the provision of administrative services are being open. The increased efficiency in the use of financial and human resources, directed by international technical assistance projects to Ukraine in support of the implementation of the decentralization of power and regional development reform, is the result of implementation.

Keywords: reforms; local government; decentralization; donor support.

Рецензенти: *Хаджирадева С. К.*, д-р наук з держ. упр., професор;
(Національна академія державного управління при Президентові України)
Єтушенко О. Н., д-р політ. наук, професор.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Симоненко О. А., 2017

Дата надходження статті до редколегії 10.10.17

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

Наукове видання

НАУКОВІ ПРАЦІ

Науковий журнал

Серія «Державне управління»

Випуск 286

Том 298

Статті друкуються в авторській редакції.
Комп'ютерна верстка *Л. Бернацька*.
Друк *С. Волинець*. Фальцювальні-палітурні роботи *О. Кутова*.

Підп. до друку 22.12.2017.
Формат 60x84¹/₈. Папір офсет.
Гарнітура «TimesNewRoman». Друк ризограф.
Ум. друк. арк. 14,41. Обл.-вид. арк. 13,31.
Тираж 300 пр. Зам. № 5387.

54003, м. Миколаїв, вул. 68 Десантників, 10.
Тел.: 8 (0512) 50-03-32, 8 (0512) 76-55-81, e-mail: rector@chmnu.edu.ua.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3460 від 10.04.2009.