

ISSN: 2616-6216

<https://pard.mk.ua>

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

№ 2 / 2018

ISSN: 2616-6216
<https://pard.mk.ua>

***ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА
РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК***

Науковий журнал

***PUBLIC ADMINISTRATION AND
REGIONAL DEVELOPMENT***

Academic journal

Заснований у 2018 році



№ 2. 2018

Видавець:

Чорноморський національний університет
імені Петра Могили

Головний редактор:

Ємельянов В.М. - доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України

Заступник головного редактора:

Беглиця В.П. - доктор наук з державного управління, доцент

Члени редакційної колегії:

Антонова Л.В. - доктор наук з державного управління, доцент

Багмет М.О. - доктор історичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України

Бартош Гордецьки - доктор політичних наук, професор факультету журналістики й політичних наук Університету імені Адама Міцкевича (м. Познань, Республіка Польща)

Допушинський І. П. - доктор наук з державного управління, професор, заслужений працівник освіти України

Ліпенцев А.В. - кандидат економічних наук, доцент (Україна)

Плеханов Д.О. - доктор наук з державного управління, доцент

Сорока С.В. - доктор наук з державного управління, доцент

Стоян О.Ю. - доктор наук з державного управління, доцент

Сиченко В. В. - доктор наук з державного управління, професор кафедри освітнього менеджменту, заслужений працівник освіти України

Ципліцька О.О. - кандидат економічних наук, доцент

Günter Walzenbach – Associate Professor in Political Science, American University of Armenia, College of Humanities and Social Sciences (Yerevan, Armenia).

Відповідальний секретар:

Штиршов О.М. - кандидат наук з державного управління, доцент

Технічний секретар:

Тимофєєв С.П. - кандидат наук з державного управління, доцент

© Чорноморський національний
університет імені Петра Могили

54003, м. Миколаїв,
вул. 1-а Воєнна, 2а.
(0512) 76-71-92

© Видавництво:

Ємельянова Т.В.
54001, Миколаїв,
пров. Суднобудівний, 7.
(0512) 47-74-48

Рекомендовано до друку: Рішенням науково-методичної ради Інституту державного управління, Чорноморського національного університету імені Петра Могили. (Протокол № 4 від 22.11 2018 р.)

Свідectво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
серія КВ № 23245-13085Р від 04.04.2018 р.

ISSN: 2616-6216

<https://doi.org/10.26693/pard>

ЗМІСТ

Андріяш Вікторія, Торхова Надія

Комунікаційна стратегія як інструмент формування зв'язків з громадськістю у сфері публічного управління: особливості застосування в органах правосуддя. 217

Бондар Анна

Судова реформа в Україні (2018 р.): проблеми та здобутки. 238

Гребенюк Богдан

Громадянське суспільство як один із головних елементів протидії корупції. 260

Драган Іван, Долінченко Ольга

Удосконалення механізму фінансового забезпечення сфери охорони здоров'я як пріоритету державного регулювання демографічного розвитку. 276

Євтушенко Олександр, Попова Тетяна,

Самсонюк Олександр

Становлення інституту місцевого самоврядування як децентралізованої публічної муніципальної влади територіальних громад в Україні: теорія та практика. 296

Ємельянов Володимир, Слободянюк Дмитро

Проблеми становлення державного управління інтелектуальною власністю в Україні. 322

Єрко Інна, Токар Олег

Відкриті дані як вектор розвитку публічного управління. 345

Дмитро Карамішев

Імперативи глобального розвитку: фокус на global governance. 365

Лізаковська Світлана

Доцільність і необхідність співпраці громадських організацій з органами публічної влади в Україні..... 389

Нонік Валерій

Методологічні особливості розробки та реалізації регіональної антикорупційної стратегії..... 404

Шатун Володимир, Полторан Ірина

Основні компетенції лідерів у системі державної служби в розвинених країнах світу..... 427

Шульга Анастасія, Білоус Сергій

Проблеми ефективного здійснення державного фінансового контролю в Україні на сучасному етапі та способи його удосконалення. 445

CONTENT

Andriyash Victoria, Torkhova Nadiya

Communication strategy as a tool for formation of public communications in public management: peculiarities of application in the justice authorities 217

Bondar Hanna

Judicial reform in Ukraine (2018): problems and achievements..... 238

Dolichenko Olha, Dragan Ivan

Improving mechanism of financial support of the health care as a priority of the state regulation of demographic development 260

Evtushenko Alexander, Popova Tetiana, Samsonyuk Alexander

Construction of the local self-government institute as decentralized public municipal authority of territorial communities in Ukraine: theory and practice 276

Erko Inna, Tokar Oleh

Open data as a vector of public administration development..... 296

Hrebeniuk Bohdan

Civil society as one of the main elements of anti-corruption..... 322

Yemelyanov Volodymyr, Slobodyanyuk Dmitro

Problems of the formation of public administration of intellectual property in Ukraine..... 345

Karamyshev Dmytro

Global development imperatives: focus on global governance..... 365

Lizakowska Svitlana

Feasibility and necessity of the cooperation of civic organization with public authorities in Ukraine..... 389

Nonik Valery

Methodological features of development and realization of regional anti-corruption strategy 404

Shatun Volodymyr, Poltoran Irina

The main leadership competencies in public service system in developed countries of the world 427

Shulga Anastasia, Bilous Serhiy

The problems of effective implementation of state financial control in Ukraine at the present stage and ways of its improvement 445

УДК 35.072.2:[005.57:347.97].99

DOI: 10.26693/pard2018.02.217

КОМУНІКАЦІЙНА СТРАТЕГІЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ФОРМУВАННЯ ЗВ'ЯЗКІВ З ГРОМАДСЬКІСТЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ В ОРГАНАХ ПРАВОСУДДЯ

Андріяш В.І., доктор наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Інституту державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Торхова Н.О., головний спеціаліст із забезпечення зв'язків зі ЗМІ та громадськістю Миколаївський господарський суд, м. Миколаїв, Україна

У статті досліджуються організаційно-методичні основи стратегічного планування комунікативної діяльності в органах державного управління. Визначено етапи розробки та реалізації комунікаційної стратегії органів юстиції, проаналізовано основні наукові підходи до визначення змісту та структури комунікаційної стратегії. На основі аналізу наукових підходів визначається оптимальний максимально допустимий термін, для якого має бути розроблена стратегія комунікації.

Автори формують власне визначення комунікаційної стратегії державної влади, визначають основні особливості комунікаційної стратегії як інструмент управління публічними відносинами державного управління, вказують на недоліки сучасного процесу формування комунікаційних стратегій в українській судовій системі. У роботі наводиться огляд процесу створення комунікаційної стратегії суду як комплексу адміністративних операцій (планування, регулювання, контроль тощо).

Автори зазначають, що однією з головних особливостей комунікаційної стратегії є цільова аудиторія та визначає найважливіші

групи громадськості для органу юстиції – із залученням дослідників, орієнтованих на зовнішню цільову аудиторію, яка є пріоритетом для вирішення проблеми. завдання комунікаційної стратегії.

У статті висловлено думку про необхідність уніфікації комунікаційної стратегії органів державного управління на законодавчому рівні, яка повинна сприяти більш ефективному управлінню та підвищенню рівня конкурентоспроможності органів влади в інформаційній сфері держави.

Дослідники визначають канали комунікації з державною адміністрацією, які необхідно передбачити в комунікаційній стратегії, і підкреслити важливість визначення стратегій прямого спілкування (визначених у Концепції прямих зв'язків з громадськістю) у стратегічних планах комунікації судової системи. Використання інструментів прямого зв'язку забезпечує прозорість та відкритість влади та перетворює його стратегічні цілі в пізнавальні структури громадськості. У статті підкреслюється, що сучасні комунікаційні стратегії системи правосуддя часто не описують основні показники досягнення цілей, а лише абстрактне опис очікуваних результатів, що є формальним та неефективним підходом до вирішення стратегічних проблем.

Ключові слова: публічне управління, зв'язки з громадськістю, паблік рілейшнз, PR, комунікації, комунікаційна стратегія, суд, органи правосуддя, стратегічне планування, управлінська діяльність.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Розвиток зв'язків з громадськістю (паблік рілейшнз) в сучасній Україні відіграє дедалі більшу роль в управлінській діяльності, найперше – в системі публічного управління. Адміністрування зв'язків з громадськістю в органах державної влади нерозривно пов'язане із плануванням впровадження будь-якої ідеї в їхню комунікативну діяльність. Однак на сучасному етапі розвитку держави не всі органи публічного управління забезпечують належний рівень організації процесу стратегічного планування комунікативної діяльності. Так, наприклад, результати аудиту урядових комунікацій, оприлюднені на науково-практичній конфе-

ренції «Запровадження комунікації органів державної влади: виклики та завдання» 4 листопада 2015 року, засвідчили, що 80 % українських міністерств взагалі не мали комунікаційної стратегії, 87 % не вимірювали власну ефективність, 70 % не бачили необхідності в горизонтальній взаємодії [25]. Щодо органів правосуддя, які є предметом особливої уваги в цій статті, процес розроблення комунікаційних стратегій в судах України активізувався в 2014-2015 роках і триває досі. Також перебуває у стадії обговорення питання розроблення проекту Єдиної комунікаційної стратегії судової влади України.

Визначаючи важливість дослідження комунікаційної стратегії як ефективного управлінського інструменту, варто наголосити на її тісному зв'язку з принципами відкритості і прозорості, потреба в дотриманні яких є особливо актуальною для органів правосуддя України. Втілення зазначених принципів у життя потребує стратегічного мислення та системної роботи з планування та реалізації комунікативних заходів за участю широких кіл громадськості та ЗМІ. Ефективність цих дій прямо залежить від розуміння особливостей перспективного планування, зокрема від розуміння засад формування комунікаційних стратегій із врахуванням специфіки цільових аудиторій органу правосуддя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання стратегічного планування у сфері зв'язків з громадськістю в органах публічного управління широко розглядаються в наукових працях, у навчальній літературі. Аналізу окремих управлінських аспектів стратегічного планування PR-діяльності приділяли увагу В. Андріаш і Н. Агафонова, В. Білоус, Є. Кайлюк і В. Андреева, І. Козьяков, О. Колосок, М. Логунова та ін. Важливе прикладне значення мають праця «Зв'язки з громадськістю в судах» [23], підготовлена Проектом Агентства США з міжнародного розвитку USAID «Справедливе правосуддя»), та «Практичний посібник для комунікаційних структур в органах влади», профінансований Урядом Великої Британії в рамках проекту «Будуємо мости заради реформ і довіри» [9].

Водночас у дослідженнях не знайшли достатнього висвітлення особливості стратегічного PR-планування в окремих сферах публічного управління, зокрема в органах правосуддя, в яких управління

зв'язками з громадськістю перебуває у стадії активного становлення. Зміст та значення комунікаційних стратегій для ефективної взаємодії органу судової влади з громадськістю розкрито в поодиноких публікаціях, з-поміж яких заслуговують на увагу наукові розвідки В. Капустинського й І. Волкової [8], О. Овсянникової [16].

Формування цілей статті (постановка завдання). Головною метою цієї роботи є дослідження теоретичних і практичних засад розроблення й реалізації комунікаційної стратегії органу публічного управління (зокрема суду) як ефективного інструменту управління зв'язками з громадськістю.

Реалізація поставленої мети зумовлює виконання таких завдань:

- дослідити організаційно-методологічні основи розроблення комунікаційної стратегії;
- проаналізувати основні наукові підходи до визначення змісту та структури комунікаційної стратегії;
- окреслити основні ознаки комунікаційної стратегії як інструменту управління PR-діяльністю органу публічного управління;
- визначити основні недоліки сучасного процесу формування комунікаційних стратегій в судовій системі України.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Найважливішим завданням зв'язків з громадськістю в органах публічного управління є створення та розвиток сталих динамічних відносин між організацією і громадськістю. Як зауважують О. Євтушенко та В. Андріяш, PR-кампанії мають включати комплекс заходів, здатних формувати чи змінювати ставлення різних груп населення до державної установи [24, с. 202]. Розроблення та запровадження таких заходів в органах правосуддя ґрунтуються на використанні методів планування комунікативної діяльності суду на певний строк (як правило, від 6 місяців до двох-трьох років).

Планування має включати в себе визначення сукупності комунікативних технік, методів, засобів, прийомів, спрямованих на встановлення діалогу суду із суспільством. Організаційно-методологічні основи цієї роботи та прогнозовані результати від її здійснення визначають у комунікаційній стратегії [1, с. 31], яка є однією із засад комунікації органів державної влади з громадськістю. Як

зауважує З. Казанжи, упорядник «Практичного посібника для працівників комунікаційних структур в органах влади», «люди мають знати не лише те, що планується через місяць» [9, с. 40], отже існує об'єктивна потреба в оприлюдненні довгострокових планів.

Звернемося до поняття «стратегія». Стратегією, у загальному значенні цього слова, вважають довгострокову програму діяльності організації, яка підлягає перманентному контролю, оцінюванню та корегуванню у процесі її реалізації [7, с. 13]. Дослідник Н. Лікарчук трактує стратегію як «взаємопов'язаний комплекс заходів щодо підвищення життєдіяльності будь-якого об'єкта», як генеральну довгострокову програму дій та порядок розподілу пріоритетів і ресурсів певної структури для досягнення цілей [14, с. 38].

У науковій літературі існує чимало визначень комунікаційної (також вживають часто вживають означення «комунікативна») стратегії або, іншими словами, стратегії PR-діяльності.

Зокрема, В. Гулай розуміє під комунікаційною стратегією план оптимальної реалізації комунікативних намірів [6, с. 91]. Наприклад, Є. Романенко визначає комунікаційну стратегію як інструмент проектування системи комунікативних засобів, процедур та функцій, які забезпечують формування та реалізацію публічної політики, здатної забезпечити ефективний комунікативний простір державі [17, с. 145].

Дослідник О. Курбан пропонує застосовувати такий інструмент комплексного планування як корпоративна комунікаційна концепція, що дозволяє змоделювати комунікаційну діяльність установи на макрорівні системного планування [13, с. 37]. Така концепція, на його думку, може існувати в двох варіантах: розгорнутому (який передбачає детальне висвітлення усіх пунктів і наявність щотижневого або, у разі потреби, щоденного плану роботи) та в схематичному (який передбачає визначення основних позицій та наявність помісячного плану). Складовою комунікаційної концепції є PR-стратегія, в якій має бути визначено місію, завдання, напрями комунікативної активності організації.

Авторський колектив навчально-практичного посібника для суддів і працівників апаратів судів «Зв'язки із громадськістю в судах» визначають стратегію комунікаційної діяльності як основний

документ для здійснення зовнішньої та внутрішньої комунікації на регіональному рівні, що включає в себе сукупність комунікативних засобів, методів, прийомів і технік, покликаних надати об'єктивну інформацію про діяльність суду і суддів, налагодити постійний зацікавлений діалог з суспільством в інтересах забезпечення незалежності судової влади, гарантування законності та правопорядку, здійснення об'єктивного і неупередженого правосуддя [23, с. 204].

На наш погляд, комунікаційну стратегію в органах влади доцільно визначити як затверджену належним чином комплексну програму дій, спрямованих на досягнення комунікаційних цілей і завдань, сформованих на підставі визначення управлінських пріоритетів в діяльності органу публічного управління та врахування змін у зовнішньому просторі. Така стратегія є своєрідним «надпроектом», який акумулює в собі різні чутливі до змін управлінські процеси (планування, реагування, контроль), дозволяє уникнути спонтанності й хаотичності у взаємодії з цільовою аудиторією та оптимально поєднує у собі канали, форми, засоби комунікації з метою справляння найбільш позитивного впливу на громадськість [22, с. 37].

Варто наголосити, що комунікаційна стратегія – це не просто документ, а передусім бачення руху у сфері розвитку зв'язків з громадськістю на певний період, на перспективу. На думку В. Білоус, довгостроковий план, яким фактично є загальна стратегія досягнення задекларованих цілей, має охоплювати період понад п'ять років [23, с. 39]. Дослідники планування комунікативної діяльності в органах судової влади визначили інший максимальний строк, який охоплює комунікаційна стратегія – два роки. Ураховуючи темпи розвитку інформаційного законодавства та постійне розширення кола спеціальних методик комунікацій у судовій системі, цей строк є оптимальним, оскільки дозволяє більш гнучко реагувати на зміни в управлінні комунікативною діяльністю судів. Аналіз наявних комунікаційних стратегій судів, оприлюднених на їхніх офіційних сайтах свідчить, що переважну більшість стратегій розроблено саме на два роки (приклад – комунікаційна стратегія Вінницького окружного адміністративного суду на 2018-2020 роки [11]).

Досліджуючи основи комунікаційної стратегії органів прокуратури, дослідник І. Козьяков наголосив, що загальна соціальна мета цього документа полягає у налагодженні діалогу між органами прокуратури, громадськістю та засобами масової інформації [12, с. 54]. Наприклад, М. Логунова висловлює схожу думку стосовно органів правосуддя: мета комунікаційної стратегії полягає у створенні діалогу й атмосфери довіри між судовою владою, її органами, громадськістю та ЗМІ, а також всередині самої судової системи [15, с. 82]. Це твердження абсолютно справедливе і щодо інших органів публічного управління. Неefективне використання комунікативних ресурсів в більшості державних інституцій актуалізує потребу у вжитті заходів для систематичного і тривалого діалогу з громадянським суспільством. Для цього у комунікаційній стратегії найперше необхідно вказати цільові аудиторії. Як зазначають науковці В. Капустинський й І. Волкова, саме від правильного визначення цільових аудиторій комунікації (груп громадськості, на які планується спрямувати комунікативний вплив) великою мірою залежить результат комунікаційної стратегії [8, с. 155].

На етапі визначення цільової аудиторії та її особливостей, як зауважує Д. Терещенко, має відбуватися сегментація [21, с. 311], тобто вибір груп громадськості, з якими планується налагодження діалогу. Зміна громадської думки цільової аудиторії є кінцевою метою комунікаційної взаємодії.

Цільова аудиторія – одна з найголовніших особливостей комунікаційної стратегії, що відображає специфіку діяльності організації та можливості впливу її на громадську думку. Для органів правосуддя найбільш пріоритетними є ті групи громадськості, що становлять зовнішню цільову аудиторію, а саме: 1) учасники судового процесу, сторони у справі – фізичні особи та представники юридичних осіб; 2) громадяни, які не є безпосередніми учасниками судового процесу; відвідувачі суду; 3) окремі категорії громадян — представники громадських організацій, громадські активісти; особи з обмеженими можливостями тощо; 5) засоби масової інформації; 6) учні загальноосвітніх шкіл та студенти-правники; 7) представники суб'єктів владних повноважень; 8) науковці, адвокати, юристи. Крім

того, у Стратегії розвитку судової системи в Україні на 2015-2020 роки, затвердженій рішенням Ради суддів України від 11.12.2014 № 71, запропоновано враховувати вік, освіту, соціальний/правовий статус користувачів судів (ідеться про використання індивідуальних підходів в комунікаціях залежно від категорії громадян) [18].

Існує декілька наукових підходів до формування комунікаційної стратегії, які об'єднують спільна ознака – поетапність усіх процесів.

Зокрема, В. Білоус пропонує загальний підхід до розроблення стратегічного плану, який охоплює вісім етапів: 1) визначення ролі ті мети діяльності; 2) визначення основних ділянок, які потребують трансформації; 3) визначення індикаторів ефективності; 4) цілепокладання; 6) розроблення планів дій; 7) забезпечення контролю; 8) визначення каналів комунікації; 8) реалізація плану [4, с. 33]. Аналогічний підхід пропонує С. Шубін, зазначаючи при цьому, що ефективність планів з формування зв'язків з громадськістю прямо залежить від ступеня конкретизації визначених цілей [17, с. 918].

Науковець Д. Терещенко запропонував системний підхід до розроблення стратегічних планів зв'язків з громадськістю, який включає п'ять етапів: 1) визначення загальних місії і цілей організації; 2) формування місії організації; 3) аналіз стану об'єкта управління зв'язків з громадськістю і постановка цілей; 4) вибір стратегії; 5) визначення засобів та ресурсів [21, с. 310].

Наприклад, О. Колосок надає великого значення розроблення стратегії для формування іміджу органів державного управління, поділяючи цей процес на два етапи: 1) обґрунтування стратегії (визначення головних напрямів, дослідження електорального середовища); 2) опрацювання стратегії (пошук пріоритетних напрямів, визначення «образу» та стилю органу державного управління) [10, с. 54].

А дослідник М. Логунова пропонує таку структуру комунікаційної стратегії: 1) загальні цілі; 2) цілі комунікації; 3) аналіз передумов здійснення стратегії; 4) вибір стратегії досягнення цілей; 5) розроблення плану дій та моніторинг; 6) вибір каналів комунікації [15, с. 85].

Авторський колектив навчально-практичного посібника для суддів і працівників апаратів судів «Зв'язки із громадськістю в су-

дах» подали зразок комунікаційної стратегії суду, зміст якої викладений у дев'яти блоках: 1) вступ; 2) аналіз стану комунікаційної діяльності суду; 3) наявність ресурсів для здійснення комунікацій і проблем, які потребують вирішення; 4) стан зв'язків з громадськістю суду; 5) мета і основні цілі комунікаційної стратегії; 6) цільові аудиторії суду; 7) форми і засоби комунікації з цільовими аудиторіями; 8) план комунікаційних заходів суду на рік (внутрішня і зовнішня комунікація); 9) очікування та критерії оцінки комунікаційної діяльності [23, с. 204].

Однією з відомих і доступних для опанування систем планування і здійснення зв'язків з громадськістю є система RACE, абревіатуру якої складають перші літери англійських слів: R – Research (дослідження: аналіз цільової аудиторії, каналів комунікації, постановка цілей і завдань), A – Action (дія: розроблення конкретних програм і повідомлень), C – Communication (спілкування: обмін інформацією, власне комунікація), E – Evaluation (оцінювання: оцінка ефективності, внесення коректив) [2, с. 34].

Як бачимо, наявні дослідження не відображають чітких загальноновизнаних стандартів складання планувальної документації, яка стосується комунікативної діяльності. Щодо нормативно-правового підґрунтя, брак актів, що регулюють комунікації органів публічного управління, негативно впливає не тільки на якість формування стратегічних документів у цій сфері, а й на фінансування комунікативної діяльності.

У законодавстві України не встановлено стандартів формування комунікаційної стратегії для органів державної влади. Чинні комунікаційні стратегії судів, як правило, розроблено на основі зразу комунікаційної стратегії, який пропонують автори посібника «Зв'язки з громадськістю в судах», зважаючи на норми законів України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про доступ до публічної інформації», а також ураховуючи досвід співпраці Ради суддів України з Проектом агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Справедливе правосуддя». Так, наприклад, комунікаційну стратегію Господарського суду Миколаївської області розроблено на основі Стратегії розвитку судової системи України

на 2015-2020 роки (затвердженої рішенням Ради суддів України від 11.12.2014 № 71) та Концепції інформаційно-комунікаційної стратегії Ради суддів України (затвердженої рішенням Ради суддів України від 30.11.2012 № 72).

Наразі кожна державна інституція має можливість розробити власну стратегію з урахуванням специфіки власної діяльності. Однак уніфікація комунікаційної стратегії органів публічного управління на законодавчому рівні мала б сприяти більш ефективному управлінському процесу й підвищенню рівня конкурентоспроможності органу в інформаційному полі держави.

Узагальнивши вищевикладене, пропонуємо закріпити перелік обов'язкових блоків, які необхідно включити до комунікаційної стратегії органу публічного управління, зокрема суду: 1) загальні положення; 2) цілі та завдання; 3) аналіз стану та ресурсів здійснення комунікативної діяльності органу влади; 4) ідентифікація цільових аудиторій; 5) визначення каналів, форм і засобів комунікації з громадськістю; 6) визначення критеріїв оцінки комунікативної діяльності, розроблення плану дій та моніторингу.

Окремої уваги потребує блок цілей та завдань. Фахівці [23, с. 46; 20] рекомендують для визначення цілей застосовувати критерії SMART (перші літери англійських слів Specific («специфічний» – цілі мають бути конкретними), Measurable («який можна виміряти» – цілі підлягають оцінюванню), Attainable або Achievable («досяжний» – для досягнення цілей мають бути всі необхідні ресурси), Relevant («актуальний» – необхідно обґрунтувати значущість кожної цілі), Time-bound («обмежений у часі»). Крім того, індикатори оцінювання досягнення цілей мають бути виражені у кількісних та / або якісних показниках. Такими показниками для органу правосуддя і для органів публічного управління загалом, на наш погляд, можуть бути:

- визначення співвідношення між кількістю інформації, що виходить з суду і повідомленнями, які потрапили у ЗМІ та стали предметом громадської уваги;
- оцінювання інформації, що з'явилася в ЗМІ щодо діяльності суду (співвідношення позитивної і негативної інформації);

- результати опитувань громадської думки щодо якості наданих судом послуг та поточної комунікативної діяльності тощо.

На жаль, сучасні комунікаційні стратегії органів правосуддя здебільшого містять не характеристику основних показників досягнення цілей, а лише абстрактний опис очікуваних результатів – наприклад, таких: розуміння громадянами результатів роботи суду та прийнятих судових рішень, підвищення рівня правової обізнаності населення та ЗМІ тощо. Це є суттєвим недоліком і певною мірою свідчить про дещо формальний підхід, недостатнє усвідомлення практичного сенсу стратегії та продовження практики домінування локальних підходів до вирішення глобальних комунікативних завдань.

Дослідник О. Овсяннікова в межах формування зовнішньої комунікаційної стратегії органів правосуддя виокремлює декілька напрямів взаємодії суду із суспільством (назвемо їх векторами розвитку), а саме: а) інституційну інформаційну взаємодію, що постає насамперед із права громадян отримувати інформацію щодо змісту діяльності органів публічної влади; б) взаємодію, безпосередньо пов'язану з процесом судочинства: взаємодію з учасниками судового провадження, залучення громадськості до участі в судочинстві, можливість бути присутнім під час судового засідання, загальнодоступність результатів судового провадження (судових рішень); в) координаційну взаємодію суду з іншими соціальними інститутами, зокрема із ЗМІ [16, с. 28].

У довгостроковому плануванні вектори розвитку суду доцільно конкретизувати за результатами SWOT-аналізу, аббревіатуру якої складають перші літери англійських слів Strengths (сила), Weaknesses (вади), Opportunities (можливості), Threats (труднощі). SWOT-аналіз виявляє сильні та слабкі сторони (потенційні внутрішні переваги і недоліки), можливості та загрози комунікативної діяльності і, поряд із визначенням цільових аудиторій, є ще одним базисним пунктом процесу планування. Техніка проведення SWOT-аналізу у процесі формування комунікаційної стратегії потребує окремого ґрунтовного розгляду і може бути предметом окремого дослідження.

Ураховуючи особливості названих вище напрямів взаємодії суду із суспільством, можна виокремити такі канали зв'язку ор-

ганів правосуддя з громадськістю, які необхідно передбачити в комунікаційній стратегії (визначення каналів є особливо важливим кроком на етапі Research за вказаною у цій статті формулою RACE):

- засоби масової інформації (власні, оплачені, неформальні);
- комунікація в інтернеті (наявність офіційної веб-сторінки суду, позиціонування в соціальних мережах, участь у блогах і тематичних форумах);
- інформаційний стенд суду;
- інформаційний кіоск суду (програмно-апаратний комплекс (електронний термінал), що не потребує від користувача спеціальної підготовки);
- телефонна комунікація, call-центр;
- «гаряча лінія» суду;
- інформаційно-освітні та презентаційні матеріали суду (друковані, аудіовізуальні, електронні);
- комунікативні заходи для певної цільової аудиторії (медіа-заходи – прес-конференції, брифінги, прес-ланчі, інтерв'ю з керівництвом, «години каверзних запитань» для ЗМІ; круглі столи для науковців та юристів-практиків, тематичні семінари, конференції, презентації, навчальні заходи для школярів і студентів, дні відкритих дверей, урочисті церемонії, зустрічі тощо);
- вивчення громадської думки (опитування, анкетування);
- неформальні комунікації;
- корпоративний стиль (передання інформації за допомогою сталих візуальних даних – логотипу, іменних бейджів для працівників суду, фірмових бланків, вітальних листівок, буклетів про суд тощо);
- комунікативні проекти для конкретного сегмента населення (молоді, осіб похилого віку, осіб з обмеженими можливостями) та для певної категорії відвідувачів суду, учасників судового процесу (арбітражних керуючих, свідків, неповнолітніх тощо) [1, с. 31].

Аналіз та визначення каналів і методів комунікації відіграє важливу роль не тільки для розроблення комунікаційної стратегії, а й для комунікаційного плану органу публічного управління. Найголовнішим етапом втілення комунікаційної стратегії у життя має стати ко-

мунікаційний план тактичних дій, в якому зафіксовано комунікаційні цілі й завдання, програми, терміни їх реалізації, цільові аудиторії, канали комунікації, відповідальних комунікаторів, ресурси (матеріальне й нематеріальне забезпечення виконання цілі). З цього приводу С. Чукут і Т. Дзига слушно зауважують, що від стратегії й детально розробленого плану тактичних дій залежить якість формування інформаційних потоків про діяльність органів державної влади [5, с. 74].

Отже, прес-службі органу правосуддя спільно з її керівництвом доцільно складати загальний план, який охоплює комунікаційні пріоритети суду щонайменше на півроку-рік та план конкретної комунікативної кампанії (разового проекту, медіа-заходу). Важливо, щоб план містив вказівки для виконання кожного завдання, конкретизуючи відповіді на запитання: Хто? Що? Коли? Де? Яким чином (використовуючи які ресурси)?

Складання стратегічних комунікативних планів суду доцільно проводити, урахувавши потребу у використанні інструментів, визначених у Концепції прямих зв'язків з громадськістю (додаток 3 до Меморандуму про взаємодію та співпрацю представників системи правосуддя України від 10 лютого 2017 року), яку Комунікаційний комітет системи правосуддя затвердив 21 липня 2017 року. Використання різноманітних інструментів прямих зв'язків (якими є, наприклад особисте спілкування із суддями та працівниками апарату судів, сторінки в соціальних мережах, блоги, соціальні відеоролики; теле/радіопередачі та багато ін.) дає змогу забезпечити прозорість і відкритість діяльності органу влади і трансформувати його стратегічні цілі в когнітивні структури громадськості. Застосування інструментів прямих зв'язків, запропонованих у Концепції, дозволяє створити у суді комунікативний майданчик для взаємодії усіх суб'єктів комунікації на засадах партнерства [2, с. 214].

Процес стратегічного планування зв'язків з громадськістю поєднує у собі управлінський, громадський та експертний підходи. Сутність управлінського підходу в органах правосуддя полягає в участі у процесі розроблення і затвердження комунікаційної стратегії певних категорій осіб: голови суду (або особи, яка виконує його повноваження), керівника апарату суду та спеціаліста із забезпечен-

ня зв'язків з громадськістю і ЗМІ (прес-секретаря). Громадський підхід ґрунтується на урахуванні громадської думки, з якою доцільно ознайомитися під час опитування відвідувачів суду (передувати формуванню стратегії може анкетування за картками громадянського звітування). Експертний підхід передбачає консультації з експертами з комунікативної діяльності, які не належать до суду, а отже можуть об'єктивно оцінити стан і перспективи розвитку зв'язків з громадськістю, надати допомогу в конструюванні плану. Однак через брак відповідного фінансування в бюджетних установах застосування експертного підходу майже зведено до нуля.

Підсумовуючи викладене, можна дійти висновків, що як управлінський інструмент формування зв'язків з громадськістю, комунікаційну стратегію характеризують такі основні ознаки:

- проактивність, експансивність (головний принцип — «ми не чекаємо, поки ЗМІ звернуться до нас за інформацією, ми надаємо її першими»), планування роботи на випередження);
- орієнтація на довгострокову перспективу (найчастіше – на два роки);
- урахування потреб й інтересів цільової аудиторії, а не локальних потреб організації;
- окреслення ключових проблем організації та комунікативної діяльності й визначення на цій основі чітких цілей, пріоритетів установи та завдань, визначених з урахуванням можливих загроз і ризиків;
- затвердження стратегії належним чином, формалізація (оптимальний, на наш погляд, обсяг документа для органу публічного управління – до 20 сторінок);
- реалістичність втілення стратегії й опора на наявні й доступні ресурси;
- урахування сильних і слабких сторін як організації загалом, так і її окремо взятої комунікативної діяльності;
- адаптивність, здатність до змін (регулювання);
- циклічність (аналіз і корегування реалізації стратегії на різних етапах її втілення);
- вимірність (наявність індикаторів ефективності).

Розроблення комунікаційної стратегії може охоплювати не тільки питання налагодження комунікації за межами органу влади, а і внутрішній інформаційний простір установи, оскільки кожен працівник органу влади є провідником інформації про орган влади. Для цього у комунікаційній стратегії має бути передбачено форми, методи та підходи до цільової аудиторії всередині апарату установи (внутрішній менеджмент).

Висновки. Наявність комунікаційної стратегії дає можливість установити організаційні зв'язки між усіма елементами управління зв'язками з громадськістю та спрямувати їх в потрібному напрямі, упорядкувати тактичні дії. Процеси розроблення та реалізації комунікаційної стратегії пов'язані з комплексом управлінських операцій, серед яких найважливішу роль відіграють планування, регулювання змін та контроль. Фундаментом стратегічного планування комунікативної діяльності органів публічного управління, зокрема органів правосуддя, є потреби та інтереси цільових груп громадськості. Перспективи подальших розвідок полягають у дослідженні окремих етапів розроблення та реалізації комунікаційних планів для вибраних груп громадськості.

Стаття надійшла до редакції: 24.09.2018

The article expresses the opinion on the need to unify the communication strategy of the bodies of public administration at the legislative level, which should contribute to a more efficient management process and increase the level of competitiveness of the authorities in the information field of the state.

Researchers identify channels of communication with the public administration, which need to be foreseen in the communication strategy, and emphasize the importance of identifying the tools of direct communication (defined in the Concept of Direct Public Relations) in the strategic communications plans of the judiciary. The use of direct link tools enables transparency and openness of the authority and transforms its strategic objectives into cognitive structures of the public.

The article emphasizes that modern communication strategies of the justice system often do not describe the main indicators of achievement of goals, but only an abstract description of the expected results, which is a formal and ineffective approach to solving strategic problems. The authors draw attention to the necessity of obligatory indication in the communication strategies of indicators for assessing the achievement of goals that must be expressed in quantitative and / or qualitative indicators. The article suggests benchmark indicators for measuring the achievement of communicative goals for public authorities.

Keywords: *public management, public relations, PR, communications, communication strategy, court, justice authorities, strategic planning, management activities.*

References

1. Ahafonova, N.O. (2017). Mekhanizmy formuvannya zviyazkiv z hromadskistiu v orhanakh sudovoi vlady [Mechanisms for forming public relations in the judiciary]. Napriamy vdoskonalennia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia v umovakh suchasnykh reformatsiinykh protsesiv – Directions of improvement of mechanisms of public management in the conditions of modern reform processes: Proceedings of the All-Ukrainian Scientific and Practical Conference. (pp. 30-33). Zaporizhzhia: Klasychnyi pryvatnyi universytet [in Ukrainian].

2. Andriiash, V., & Ahafonova, N. (2018). Direct public relations as a part of the management process in the judiciary of Ukraine. Proceedings of the international scientific conference economic and social-focused issues of modern world. Bratislava: The School of Economics and Management in Public Administration in Bratislava. (pp. 211-215) [in English].

3. Balabanova, L.V., & Savelieva, K.V. (2008). Pablik ryleishenz [Public Relations]. Kyiv: Vydavnychiy dim «Profesional» [in Ukrainian].

4. Bilous, V.S. (2005). Zviazky z hromadskistiu (pablik ryleishnz) v ekonomichnii diialnosti [Public relations in economic activity]. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].

5. Chukut, S.A., & Dzhyha, T.V. (2008). Opornyi konspekt lektsii z kursu «Komunikatyvna polityka v orhanakh derzhavnoi vlady» [Reference summary of lectures on the course «Communicative politics in state authorities»]. Kyiv: Vyd-vo NADU [in Ukrainian].

6. Hulai, V. (2015). Polityko-komunikatyvni stratehii i praktyky vzaiemodii orhaniv mistsevoho samovriaduvannia Ukrainy ta Polshchi [Political-communicative strategies and practices of interaction between local governments of Ukraine and Poland] *Ukrainska natsionalna ideia: realii ta perspektyvy rozvytku – Ukrainian National Idea: Realities and Prospects of Development*. (Issue. 27), (pp.89-94) [in Ukrainian].

7. Kailiuk, Ye. M., Andrieieva, V. M., & Hrynenko, V. V. (2010). Stratehichnyi menedzhment [Strategic management]. Kharkiv: KhNAMH [in Ukrainian].

8. Kapustynskiy, V.A., & Volkova I.V. (2013). Komunikaitsiina stratehiia Vysshchoho spetsializovanoho sudu Ukrainy z rozghliadutsyvilnykh i kryminalnykh sprav yak mekhanizm efektyvnoi vzaiemodiii z hromadskistiu [Communication strategy of the High specialized court of Ukraine for consideration of civil and criminal cases as a mechanism of effective interaction with the public]. *Chasopys tsyvilnoho i kryminalnoho sudochynstva – Journal of Civil and Criminal Proceedings*, 1 (10), 152-159 [in Ukrainian].

9. Kazanzhy, Z. (2016). (Eds). Praktychnyi posibnyk dlia pratsivnykiv komunikatsiinykh struktur v orhanakh vlady [A practical guide for employees of communication structures in government]. imi.org.ua Retrieved from <https://imi.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/posibnyk.pdf> [in Ukrainian].

10. Kolosok, O.V. (2003). Struktura i funktsii pablik ryleishnz orhaniv derzhavnoho upravlinnia u tekhnolohii formuvannia pozytyvnoho imidzhu

[Structure and functions of public relations bodies of public management in the technology of forming a positive image]. PR v orhanakh derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovriaduvannia – PR in Public Authorities and Local Self-Government (pp.42-57). Kyiv, Simferopol: MAUP [in Ukrainian].

11. Komunikatsiina stratehiia Vinnytskoho okruzhnoho administratyvnoho sudu na 2018-2020 roky [Communication strategy of Vinnytsya District Administrative Court for 2018-2020 years]. (n.d). voas.gov.ua Retrieved from <http://voas.gov.ua/work/komunikaz-strategiya/> [in Ukrainian].

12. Koziakov, I. (2016). Kontseptualni osnovy komunikatyvnoi stratehii orhaniv prokuratury [Conceptual foundations of the communicative strategy of the prosecutor's offices]. Yurydychna Ukraina – Legal Ukraine, 9-10, 51-57 [in Ukrainian].

13. Kurban, O. (2014). Bazovi osnovy systemnoho PR-planuvannia [Basic principles of system PR-planning]. Visnyk knyzhkovoï palaty – Bulletin of the Book Chamber, 12 (221), 36-39 [in Ukrainian].

14. Likarchuk, N.V. (2014). Sutnist stratehii planuvannia yak funktsii upravlinnia [The essence of the planning strategy as a management function]. Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Derzhavne upravlinnia – Bulletin of the Taras Shevchenko National University of Kyiv. Governance. (Issue. 1), (pp. 37-40) [in Ukrainian].

15. Lohunova, M. M., Lashkina, M. H., Hvozdyk, P. O., & Alieksieiev, A. H. (2012). Komunikatsii sudovoi vlady [Communications of the judiciary]. Kyiv: «ADEF-Ukraina» [in Ukrainian].

16. Ovsianikova, O.O. (2015). Komunikatsiina stratehiia sudovoi vlady: poniattia, tsili, osnovni napriamy realizatsii [Communication strategy of the judiciary: concepts, goals, main directions of realization]. Visnyk Zaporizkoho natsionalnoho universytetu – Bulletin of the Zaporizhzhya National University, 1 (I), 23-30 [in Ukrainian].

17. Romanenko, Ye. O. (2013). Komunikatyvni stratehii doviry yak instrument vzaiemodii orhaniv derzhavnoi vlady ta hromadskosti [Communicative trust strategies as an instrument for interaction between public authorities and the public]. Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments: Practice and Experience, 6, 143-145 [in Ukrainian].

18. Stratehiia rozvytku sudovoi systemy v Ukraini na 2015 - 2020 roky: zatverdzhena rishenniam Rady suddiv Ukrainy 11.12.2014 No.71 [Strategy

development of the judicial system in Ukraine for 2015-2020: approved by the decision of the Council of Judges of Ukraine December 11, 2014 No. 71]. (2014, December 11). zakon.rada.gov.ua Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr071414-14> [in Ukrainian].

19. Stratehichni komunikatsii sudu abo yak dosiahty postavlenykh tsilei [Strategic court communications or how to achieve the goals]. nsj.gov.ua Retrieved from http://www.nsj.gov.ua/files/1354487696UROL_Strategic_Court_Communications_Manual_2011_UKR.pdf [in Ukrainian].

20. Shubin, S. (2018). Politychnyi marketynh [Political Marketing]. Mykolaiv: Ilion [in Ukrainian].

21. Tereshchenko, D.A. (2010). Stratehiia zviazkiv z hromadskistiu u systemi menedzhmentu orhanizatsii [The strategy of public relations in the organization management system]. Visnyk ekonomiky transportu i promyslovosti – Bulletin of the Economy of Transport and Industry, 32, 308-312 [in Ukrainian].

22. Torkhova, N.O. (2018). Stratehichna spriamovanist protsesu upravlinnia zviazkamy z hromadskistiu v orhanakh publichnoho upravlinnia [Strategic orientation of the public relations management process in public administration]. Dosvid ta tendentsii rozvytku suspilstva v Ukraini: hlobalnyi, natsionalnyi ta rehionalnyiaspekty. Publichne upravlinnia v Ukraini v umovakh detsentralizatsii vlady ta nablyzhennia yii do yevropeiskykh standartiv – Experience and trends in the development of society in Ukraine: global, national and regional aspects. Public management in Ukraine in the conditions of decentralization of power and its approximation to European standards. Proceedings of the XXI All-Ukrainian Scientific and Methodological Conference «Mohyla Readings-2018» [in Ukrainian].

23. Von, D., Petrova, N., Filipenko, D., Mukhin, Yu., Soldatenko, I., & Zemlianoi, V. (2015). Zviazky z hromadskistiu v sudakh: navchalno-praktychnyi posibnyk dlia suddiv i pratsivnykiv aparatu sudiv [Public relations in courts: an instructional and practical guide for judges and court staff]. Kyiv: TOV Drukarnia «Biznespolihraf» [in Ukrainian].

24. Yevtushenko, O.N., & Andriiash, V.I. (2014). Derzhavne upravlinnia [Public Management]. (Part3). Mykolaiv: Vyd-vo ChDU im. Petra Mohyly [in Ukrainian].

25. Zaprovdzhennia komunikatsii orhaniv derzhavnoi vlady [Implementation of communication between public authorities]. (2016). Zbirnyk

materialiv naukovo-praktychnoi konferentsii – Proceedings of the scientific-practical conference. Kyiv: Feniks [in Ukrainian].

Received: 24.09.2018

Відомості про авторів / Information about the Authors

Андріяш Вікторія Іванівна: Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Viktoriia Andriash: Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG/0000-0001-5294-7456

E-mail: andriyash_v2017@ukr.net

Торхова Надія Олександрівна: Миколаївський господарський суд, вул. Адміральська 22, Миколаїв, 54001, Україна.

Nadiia Torkhova: Economic Court of Mykolaiv region: Admiralskaya str. 22, Mykolaiv, 54001, Ukraine.

ORCID.ORG/0000-0002-7788-898X

E-mail: nadiyanfa@gmail.com

УДК 351.87+354

DOI: 10.26693/pard2018.02.238

СУДОВА РЕФОРМА В УКРАЇНІ (2018 р.): ПРОБЛЕМИ ТА ЗДОБУТКИ

Бондар Г.Л., канд. політ. наук., доцент Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Стаття присвячена аналізу проблем та переваг реалізації судової реформи в Україні. Судово-правова реформа є дуже актуальною, оскільки в суспільстві виник нагальний запит щодо неї, зумовлений проблемою довіри громадян до судової влади. Тому поліпшення якості та ефективності здійснення судочинства є спільною метою і суддів, і представників суміжних правничих професій, і науковців.

Судова влада є частиною державної влади, ефективність її діяльності та якість організації - невід'ємна складова якості та ефективності функціонування держави загалом. В Україні з'явилась реальна можливість проведення глибокої та виваженої судової реформи і побудови якісно нової судової влади.

В статті аналізується процес реформування системи правосуддя через конституційні зміни, що мало на меті привести судову систему у відповідність до європейських стандартів та закласти основу для оновлення суддівського корпусу. Проаналізовано особливості формування нового Верховного Суду, Вищого антикорупційного суду, Вищого суду з питань інтелектуальної власності, апеляційних судів в апеляційних округах, функціонування Вищої ради правосуддя, Громадської ради доброчесності, Громадської ради міжнародних експертів, здійснення електронного судочинства. Виявлено наявну тенденцію, за якої найбільш активна частина суддівського корпусу і політики максимально взаємодіють один з одним для того, щоб обійти будь-які законодавчі зміни зберегти особливий статус, або замкнути систему впливів на собі. Запобі-

гання цим викликам не в останню чергу залежить від наполегливості громадянського суспільства і міжнародних партнерів. Доведено важливість проведення реформи юридичної освіти, оскільки в державі теж існує багато проблем, які перешкоджають послідовному впровадженню її в життя. Ця реформа є дуже важливою - в подальшому вона здатна сприяти якісній зміні системи правосуддя та протистояти численним викликам у цій сфері.

Ключові слова: *судова реформа, правосуддя, судоустрій, Верховний суд, Вищий антикорупційний суд.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Незважаючи на те, що в Україні відбулося реформування системи правосуддя через конституційні зміни, що має на меті привести судову систему у відповідність до європейських стандартів та закласти основу для оновлення суддівського корпусу, під час впровадження судової реформи виникає цілий комплекс проблем. Вони стосуються зокрема механізмів реорганізації судів, особливостей проведення конкурсів на здобуття вакантної посади судді, політичного впливу на судову гілку влади, складнощів з налагодженням двосторонньої ефективної комунікативної взаємодії між владою та громадськістю (наприклад проблемна взаємодія між Вищою кваліфікаційною комісією суддів та Громадською радою доброчесності), сприяючи негативному сприйняттю громадськістю судової реформи.

Аналіз досліджень і публікацій. Дослідженню теоретичних та практичних питань, які виникли в процесі сучасного реформування судоустрою, судочинства і статусу суддів в Україні, обґрунтуванню подальших напрямків розвитку національної системи правосуддя присвячені роботи І. Коліушка, Р. Куйбіди, О. Лебеда, Р. Ліхачова, О. Трубенкової, Ю. Шемшученка, О. Копиленка. Окремим аспектам у сфері судочинства присвячені дослідження Українського центру економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова. Були проаналізовані результати дослідження Програми USAID (Агентство міжнародного розвитку США) «Нове правосуддя» щодо підтримки суддівської незалежності й підзвітності, протидії корупції,

адміністрування судової системи та доступності правосуддя. Було проаналізовано також зміни до Конституції та значну законодавчу базу, що стосується здійснення судової реформи в Україні.

Метою роботи є аналіз проблем та переваг реалізації судової реформи в Україні в 2018 році та шляхи її оптимізації.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Під час дослідження були визначені наступні завдання:

- проаналізувати процес реформування системи правосуддя через конституційні зміни та оновлення законодавчої бази;

- проаналізувати особливості та проблеми під час формування нового Верховного Суду, Вищого антикорупційного суду, Вищого суду з питань інтелектуальної власності, апеляційних судів в апеляційних округах та здійснення електронного судочинства;

- розкрити особливості сприйняття громадянами судової реформи та визначити їх рівень довіри до судової влади та стан розвитку юридичної освіти;

- окреслити перспективи оптимізації судової реформи в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Реформування системи правосуддя через конституційні зміни мало на меті привести судову систему у відповідність до європейських стандартів та закласти основу для оновлення суддівського корпусу. Ініціатором конституційних змін був Президент України. Зміни напрацювала створена ним Конституційна комісія. 2 червня 2016 р. було прийнято закон «Про судоустрій і статус суддів», який набув чинності 30 вересня 2016 року [1].

У 2016 р. Верховною Радою були ухвалені також закони «Про виконавче провадження», «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» (всі 2 червня 2016 р.) та «Про Вищу раду правосуддя» (21 грудня 2016 р.). У 2017 р. Парламент ухвалив закони «Про Конституційний Суд України» (13 липня 2017 р.) та «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (3 жовтня 2017р.). Окрему роль у процесі імплементації конституційних змін щодо правосуддя відведено та-

кож актам глави держави. Відповідно до підпункту 6 п. 16 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, Президент видав укази «Про утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності», «Про реорганізацію місцевих загальних судів», «Про ліквідацію апеляційних судів та утворення апеляційних судів в апеляційних округах», «Про ліквідацію місцевих господарських судів та утворення окружних господарських судів», «Про ліквідацію апеляційних господарських судів та утворення апеляційних господарських судів в апеляційних округах», «Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах» [2, с. 20-21]. 7 червня 2018 року Верховною Радою України ухвалено Закон України «Про Вищий антикорупційний суд» Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 24, ст.212 [3], Закон України «Про утворення Вищого антикорупційного суду» було прийнято від 21.06.2018, а набрання чинності відбулось 28.06.2018 [4].

Закон «Про судоустрій і статус суддів» [1] підвищив кваліфікаційні вимоги до суддів (мінімальний вік для заняття суддівської посади збільшено з 25 до 30 років, а необхідний досвід роботи у сфері права – з 3 до 5 років), запроваджено безстрокове призначення суддів. Також Президента і парламент повністю усунуто від вирішення питань про звільнення суддів – цим опікується Вища рада правосуддя (далі – ВРП). На два роки Президент зберіг повноваження переводити суддів з одного суду до іншого суду за поданням ВРП, наразі ВРП це здійснює самостійно.

У статті 19 закону «Про судоустрій і статус суддів» [1] зазначено, що «1. Суд утворюється і ліквідовується законом. 2. Проект закону про утворення чи ліквідацію суду вносить до Верховної Ради України (це повноваження парламент набув 1 січня 2018 року) Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя. 3. Місцезнаходження, територіальна юрисдикція і статус суду визначаються з урахуванням принципів територіальності, спеціалізації та інстанційності. 4. Підставами для утворення чи ліквідації суду є зміна визначеної цим Законом системи судоустрою, необхідність забезпечення доступності правосуддя, оптимізації видатків державного бюджету або зміна адміністративно-територіального устрою» [1].

У складі ВРП з 2019 р. більшість становитимуть судді, обрані суддями (11 членів з 21). До того часу зберігається чинний склад цього органу, де також переважають судді, хоч призначені вони різними суб'єктами (суддями (10 осіб), Президентом (2 осіб), парламентом (2 осіб), науковцями (2 осіб), прокурорами (2 осіб), адвокатами (2 осіб).

Суддівський імунітет було обмежено. Раніше на затримання судді чи взяття його під варту потрібна була згода парламенту, тепер таку згоду дає ВРП. На тимчасове (до 72 год) затримання судді під час вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину або безпосередньо після цього згоди ВРП взагалі не потрібно.

Усіх суддів має бути піддано кваліфікаційному оцінюванню, негативні результати якого є підставою для звільнення. Також суддю можна звільнити з посади, якщо він не довів легітимність походження свого майна. У разі реорганізації чи ліквідації суду суддя може піти у відставку, або взяти участь у конкурсі до нового суду.

Зміни до Конституції щодо правосуддя стосуються також прокуратури. З Конституції вилучено окремий розділ про прокуратуру, натомість розділ VIII присвячений правосуддю [5] доповнено статтею про прокуратуру. Повноваження прокуратури звужено до сфери кримінальної юстиції, а поза цим прокурори можуть представляти інтереси держави в суді. Водночас українські експерти [2, с. 11] вважають небезпечним збереження суто політичного способу призначення і звільнення Генерального прокурора – президентом за погодженням з парламентом. Збережено також право парламенту висловлювати недовіру генеральному прокурору. Ці механізми впливу роблять прокуратуру залежною від політичної влади.

На критику заслуговує також запровадження монополії адвокатів на представництво в судах через зміни до Конституції, що може перешкоджати доступу до правосуддя. Держава і адвокатура не готові до надання гарантованої Конституцією (ст. 59) безоплатної правової допомоги. У держави немає належних фінансових можливостей для її надання малозабезпеченим людям, а адвокати ставляться до неї без особливої зацікавленості, оскільки вона не оплачується державою. Окремі проблеми, що існують в адвокатурі, пов'язані з

керованим із-зовні адвокатським самоврядуванням, купівлею права займатися адвокатською діяльністю тощо.

Стратегія судової реформи передбачила укрупнення судових округів, яке мало стати одним зі способів підвищення ефективності судів. 27 грудня 2017 року президент видав указ, яким ліквідував 27 апеляційних судів [6] та було утворено 26 апеляційних судів в апеляційних округах. Апеляційні суди міста Києва і Київської області об'єднали в один – Київський апеляційний суд. Схожі укази були видані щодо апеляційних адміністративних та господарських судів, а також щодо місцевих судів. 28 вересня 2018 року президент перевів декілька сотень суддів у новостворені апеляційні суди. У таких судах провели збори суддів, обрали керівництво і визначили день початку діяльності [7].

До 30 вересня переведення суддів було компетенцією президента. Він здійснював це на підставі подання Вищої ради правосуддя. Вища рада правосуддя запропонувала президенту перевести до «нових» апеляційних судів 882 суддів, які пройшли кваліфікаційне оцінювання. Однак глава держави перевів не всіх, а 731 суддю. Цих суддів не було звільнено, вони не будуть здійснювати правосуддя, але отримуватимуть винагороду.

На думку заступника голови правління Центру політико-правових реформ, члена Громадської ради доброчесності Р. Куйбіди, переведення не отримали судді, які могли скласти конкуренцію головам судів. Оскільки більшість «нових» судів очолили голови «старих» судів. Здебільшого судді обрали їх на безальтернативній основі. Таким чином могли бути усунуті конкуренти та «незгідні». Експерт вважає, що Адміністрація президента отримала лояльних голів судів, які зможуть керувати судами ще шість років (два строки по три роки). І це незважаючи на те, що закон передбачає неможливість обиратися на одну й ту ж посаду більш ніж два строки поспіль. Більшість голів судів уже не вперше уникнули застосування цього обмеження, маніпулюючи законом (нібито їх призначали, а не обирали; тепер це не та сама посада, а посада голови іншого суду тощо) [7].

Відповідно до перехідних положень Конституції України, у випадках реорганізації чи ліквідації окремих судів, утворених до 30 ве-

ресня 2016 року, судді таких судів мають право подати заяву про відставку або заяву про участь у конкурсі на іншу посаду судді в порядку, визначеному законом. Формування судів на конкурсних засадах було вимогою громадськості. Однак жоден «новий» апеляційний суд не був сформований за конкурсом, а відбулося просте переведення суддів. За Конституцією, спочатку мав відбутися конкурс, у якому, крім суддів, могли б узяти участь також адвокати і науковці. І лише потім щодо тих суддів, які не перемогли в конкурсі, можна було вирішувати питання про переведення до інших судів, де є вакантні посади. Саме так відбувалося формування нового Верховного Суду. Водночас жодного оновлення складу місцевих та апеляційних судів за цей час не відбулося. Спостерігається лише відтік кадрів або залишення їх у стані невизначеності. Навантаження на суддів зростає, розгляд справ затягується, а десятки судів взагалі виявились без суддів[7].

З початком роботи «нових» судів усі справи (за винятком кримінальних проваджень), які передаються із судів, що ліквідуються, повторно розподіляються між судьями. Це означає, що розгляд справ почнеться спочатку, що позначиться на дотриманні розумних строків розгляду і буде ще одним приводом для незадоволення громадян судами.

Лише в кримінальному судочинстві парламент ухвалив зміни, за якими в разі переведення до нового суду суддя продовжує розгляд справ, що перебували в провадженні на момент переведення і були передані до нового суду (принцип «справа слідує за суддею»). Водночас навіть у кримінальних справах, якщо вони слухалися колегіально, президент не перевів когось зі складу колегії до нового суду, доведеться формувати нову колегію і слухати їх спочатку.

Таким чином, виникає цілий комплекс проблем, під час впровадження судової реформи, які стосуються і механізмів реорганізації судів, і політичного впливу на судову гілку влади, і складнощів з налагодженням двосторонньої ефективної комунікативної взаємодії між владою та громадськістю, сприяючи негативному сприйняттю останньою судової реформи.

Згідно з ч. 2 ст. 125 Конституції України (в редакції Закону № 1401-VIII від 2 червня 2016 р.) [5]суд утворюється, реорганізовується-

ся і ліквідується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя. Водночас до 31 грудня 2017 р. утворення, реорганізацію та ліквідацію судів здійснював Президент України на підставі та у порядку, що визначені законом (п/п. 6 п. 16-1 Розділу XV Конституції України у редакції Закону № 1401-VIII від 2 червня 2016 р.) [5].

Відповідно до п. 4 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [1] від 2 червня 2016 р. новий Верховний Суд мав бути утворений, а судді призначені до його складу за результатами конкурсу протягом шести місяців з дня набрання чинності цим Законом, тобто до кінця березня 2017 р. Законом № 2147-VIII від 3 жовтня 2017 р. цей шестимісячний строк подовжено до 12 місяців, тобто до 30 вересня 2017 р. (відповідні зміни набрали чинності 29.11.2017) [8].

Закон визначає, що для здійснення дій щодо реєстрації новоутвореного суду як юридичної особи та представництва такого суду як органу державної влади у зносинах з іншими особами Державна судова адміністрація України приймає рішення про призначення тимчасово виконуючого обов'язки керівника апарату новоутвореного суду (ч. 5 ст. 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р.).

Президент України не видавав указу про утворення цього суду – ні протягом продовженого до 12 місяців строку від набрання чинності Законом України «Про судоустрій і статус суддів», ні після цього. 9 листопада 2017 р. Верховний Суд було зареєстровано тимчасово виконуючим обов'язки керівника апарату Верховного Суду В. Капустинським, якого напередодні було призначено Державною судовою адміністрацією України. У Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань відсутні дані про розпорядчий акт, на підставі якого створено юридичну особу [8].

Таким чином, недотримання встановлених законом строків утворення нового Верховного Суду, відсутність указу Президента про утворення цього Суду, порушення процедури під час створення Верховного Суду, можуть стати підґрунтям подальшого політичного впливу на судову гілку влади.

Проведення конкурсного добору осіб на посади суддів Верховного Суду супроводжувалося також низкою порушень, встановлених у законодавчому порядку строків і процедур. 28 жовтня 2016 р. Державна судова адміністрація України визначила, що у складі нового Верховного Суду повинно бути 120 суддів - по 30 у кожному касаційному судів в його складі (цивільному, кримінальному, адміністративному і господарському).

7 листопада 2016 р. ВККС оголосила конкурс на 120 суддівських посад у новому Верховному Суді. Конкурс було закінчено лише 27 липня 2017 р., коли ВККС затвердила рейтинги кандидатів і передала рекомендації щодо 120 кандидатів до ВРП, щоб та внесла подання президенту про призначення їх судьями до нового Верховного Суду. У жовтні 2017 р. ВРП внесла Президентові України подання на призначення 111 осіб судьями нового Верховного Суду, у листопаді внесено подання ще стосовно 5 осіб. 10 листопада 2017 р. Президент видав указ про призначення 113 суддів Верховного Суду, і вони склали присягу, 14 грудня 2017 р. було видано указ про призначення ще двох суддів [8]. 3 серпня 2018 року триває друга хвиля конкурсу на останні 78 посад у новому Верховному Суді (118 суддів комісія обрала раніше).

Отже, склад нового Верховного Суду призначено з порушенням встановлених законом строків. Призначення суддів поза межами цих строків також ставить під сумнів легітимність цього суду.

На окрему увагу під час проведення конкурсу заслуговують і дії Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та її складні відносини з Громадською радою доброчесності. Насправді, наявність такого громадського дорадчого органу створює лише видимість участі громадськості в реалізації процедур кваліфікаційного оцінювання суддів (кандидатів у судді), адже остаточні рішення під час кваліфікаційного оцінювання приймає виключно Вища кваліфікаційна комісія суддів України. Функції Громадської ради зводяться лише до збору, перевірки, аналізу інформації стосовно кандидата на посаду судді (судді), її подання до Вищої кваліфікаційної комісії України та складання «негативного» висновку щодо кандидатів у судді (суддів). При цьому сам по собі такий висновок не має обов'язкового

характеру та не породжує наслідків у вигляді невідповідності кандидата на посаду судді критеріям професійної етики та доброчесності без його перегляду («погодження») Вищою кваліфікаційною комісією суддів України.

Не завжди своєчасна та адекватна реакція на нові виклики в умовах проведення загальнонаціональної судової реформи Вищої ради правосуддя. Зокрема це стосується проблемних питань щодо суддівської кар'єри та підзвітності суддів суспільству, а також щодо утвердження принципів і культури суддівської незалежності та безсторонності.

Також у 2017р. президент видав низку указів, якими ліквідовано 142 місцевих і утворено 74 окружних суди. У Києві ліквідовано 10 районних судів і створено п'ять окружних судів. У результаті т.зв. «укрупнення» судів буде кардинально перекроєно карту судів України. Однією з причин «укрупнення» Державна судова адміністрація визначила необхідність економії бюджету. Водночас, дійсною причиною «оптимізації» судів експерти [2] вважають нестачу суддів, коли вакансії вимірюються тисячами. Це стало можливим через відмову суддям, строк служби яких на посадах закінчився протягом 2014-2017рр. у призначенні на посади безстроково. Таке реформування містить в собі багато проблем, які пов'язані зокрема з погіршенням доступу громадян до правосуддя через збільшення відстані до судів (іноді до 100 км).

Законом «Про судоустрій і статус суддів» передбачено створення у системі судоустрою двох вищих спеціалізованих судів: Вищого суду з питань інтелектуальної власності та Вищого антикорупційного суду. Указом Президента №299 від 29 вересня 2017р. був утворений Вищий суд з питань інтелектуальної власності [9]. Державна судова адміністрація наказом №929 від 30 вересня 2017р. визначила кількість суддів у цьому суді – 21. Вища кваліфікаційна комісія суддів рішенням №98 від 30 вересня 2017р. оголосила конкурс на зайняття вакантних посад суддів і затвердила умови проведення конкурсу, керуючись положеннями ч.1 ст.33 Закону «Про судоустрій і статус суддів» [1]. Окремо варто підкреслити, що ці положення не передбачають участі в конкурсі на зайняття суддівських посад

науковців у галузі права інтелектуальної власності, що мають значний професійний потенціал. Хоча участь науковців у конкурсах до Верховного Суду, на посади суддів різних спеціалізацій і інстанцій в загальних судах пропагується владою як визначне досягнення судової реформи.

Протягом дванадцяти місяців з дня набрання чинності Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» від 7 червня 2018 р. [3] формується Вищий антикорупційний суд у порядку та у складі, що визначені цим Законом. Оголошується та відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» проводиться конкурс на посади суддів Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду та на посади інших суддів Вищого антикорупційного суду, за результатами проведеного конкурсу призначаються судді Вищого антикорупційного суду.

День початку роботи Вищого антикорупційного суду визначається рішенням зборів цього суду, що публікується на веб-порталі судової влади та в газеті «Голос України». Вищий антикорупційний суд розпочинає роботу за умови призначення за результатами конкурсу щонайменше тридцяти п'яти суддів Вищого антикорупційного суду, у тому числі щонайменше десять із яких мають бути судьями Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду. Не пізніше ніж через тридцять календарних днів з дня призначення суддів Вищого антикорупційного суду, найстарший за віком суддя Вищого антикорупційного суду скликає збори суддів Вищого антикорупційного суду для вирішення питання про визначення дня початку роботи Вищого антикорупційного суду, вирішення організаційних питань діяльності суду та обрання слідчих суддів.

У разі якщо до дня початку роботи Вищого антикорупційного суду слідчих суддів не буде обрано, їх повноваження виконують троє суддів Вищого антикорупційного суду, які визначаються жеребкуванням на зборах суддів Вищого антикорупційного суду. Судді Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду участі у такому жеребкуванні не беруть.

12 листопада 2018 р. Вища кваліфікаційна комісія суддів України (далі – ВККС) розпочала кваліфікаційне оцінювання 566 канди-

датів, що беруть участь у другому конкурсі на посади суддів Верховного Суду та 270 кандидатів, що претендують на посади суддів Вищого антикорупційного суду. Кваліфікаційне оцінювання складається із дворівневого іспиту та співбесіди [10].

Як і під час першого конкурсу до Верховного Суду, кандидатами в нові суди є адвокати, науковці та судді всіх інстанцій. С. Козьяков (голова ВККС) повідомив, що до складення іспиту допущено 62% суддів та 38% кандидатів з іншим правничим досвідом, з яких 17% науковці та 14% адвокати. Він зазначив, що під час першого конкурсу до Верховного Суду після етапу спецперевірки було 70% суддів та 30% з іншим досвідом, з яких 10,4% адвокати, 12% науковці та 7% правників із сукупним стажем.

Кандидати писатимуть анонімне письмове тестування відповідно до спеціалізації, розподіл заяв на конкурс до Верховного Суду за касаційними судами такий:

- Касаційний цивільний суд – 160, що становить 7 осіб на місце;
- Касаційний кримінальний суд – 159, що становить 13 осіб на місце;
- Касаційний господарський суд – 111, що становить 7 осіб на місце;
- Касаційний адміністративний суд – 136, що становить 6 осіб на місце.

На конкурсі до Верховного Суду на цьому етапі 63% – чоловіки (354) та 37% – жінки (212).

Найбільше кандидатів у віці 40-49 років – 47%. У віці 50-59 років – 29%, у віці 30-39 років – 21% правників. У регіональному зрізі найбільше кандидатів з міста Києва – 136 осіб або 24%. На другому місці – Харківська область – 47 кандидатів або 8% та Дніпропетровська – 40 кандидатів або 7%.

На конкурсі до Вищого антикорупційного суду до анонімного письмового тестування допущені:

- до Апеляційної палати ВАС – 89 кандидатів, що становить 8 осіб на місце;
- до першої інстанції ВАС – 181 кандидат, що становить 7 осіб на місце [10].

Після допуску до конкурсу на посаду судді Вищого антикорупційного суду серед кандидатів опинились 50% суддів, 30% адвокатів, 14% науковців та 6% правників із сукупним стажем. Кандидатів і докторів наук серед них 69, тоді як за посаду суддів Верховного Суду змагаються 199 правників з науковим званням.

Серед кандидатів до Вищого антикорупційного суду на цьому етапі найбільше кандидатів наймолодшої групи – від 30 до 39 років – 45%, від 40 до 49 років – 30% та 22% кандидатів від 50 до 59 років. У регіональному зрізі найбільше кандидатів з Києва – 59 осіб або 22%. З Дніпропетровської і Харківської області 22 особи (8%) та 20 осіб (7%) відповідно [10].

Допомагати Комісії у проведенні кваліфікаційного оцінювання кандидатів будуть:

- під час конкурсу до Вищого антикорупційного суду – Громадська рада міжнародних експертів (ГРМЕ) у кількості шістьох суддів та прокурорів з іноземних держав, склад якої 6 листопада затвердила ВККСУ;

- під час конкурсу до Верховного Суду – Громадська рада доброчесності (ГРД) у кількості 20 українських представників громадянського суспільства, новий склад якої наразі формується.

На кандидатів, які отримують прохідний бал, очікують співбесіди з психологами, членами ВККСУ, кандидатів до ВС – з членами ГРД, а кандидатів до ВАКС – з членами ГРМЕ.

За перебігом іспитів спостерігають міжнародні представники із більше ніж семи інституцій, представники засобів масової інформації. Крім того, кожен громадянин може спостерігати за перебігом іспиту на каналі ВККСУ в YouTube.

Станом на 24 вересня 2018 року Комісією отримано 1001 заяву з пакетами документів, з них 659 – для участі у другому конкурсі до Верховного Суду та 342 – до Вищого антикорупційного суду. Переможців буде визначено у першому кварталі 2019 року [10].

У серпні–жовтні 2018 року Програма USAID «Нове правосуддя» здійснила опитування населення України та правників, які є учасниками судових проваджень, але не працюють в судовій системі [11]. Ці опитування проводяться у співпраці з Радою з питань

судової реформи, Вищою радою правосуддя та Державною судовою адміністрацією України і сприяють досягненню запланованих результатів програми щодо підтримки суддівської незалежності й підзвітності, протидії корупції, адміністрування судової системи та доступності правосуддя. Опитування населення проводиться один раз на рік, а опитування правників, які є учасниками судових проваджень (здебільшого адвокатів та прокурорів), – двічі на рік, що дозволяє відстежувати досягнутий прогрес, а також розробляти рекомендації для урядових та неурядових партнерів програми. В національному опитуванні населення України взяли участь 2 478 респондентів, у всеукраїнському опитуванні правників, що є учасниками судових проваджень, взяли участь 400 респондентів, серед яких адвокати, прокурори, юристи, що виконують функції адвокатів для державних органів влади та підприємств, слідчі Міністерства внутрішніх справ.

Результати опитувань щодо довіри до судової влади населення України наступні: 59 % зовсім не довіряють/скоріше не довіряють, 21% - нейтрально (і довіряють, і не довіряють одночасно), 16% - скоріше довіряють/повністю довіряють. В цьому році вперше в опитуванні була додатково застосована шкала системи «Свробарометр», де відсутня можливість респонденту відзначити нейтральне сприйняття. Відповідно до цієї шкали, 20% респондентів схильні довіряти судам, а 71% – схильні не довіряти.

Рівень довіри правників до судової влади виріс з 38% в 2017 році до 41% в 2018 році. Тим часом 47% правників виявили довіру окремим судам, де вони здійснюють представництво сторін, лише 16 % - зовсім не довіряють/скоріше не довіряють. 41% опитаних правників здебільшого позитивно оцінюють проведення судової реформи.

Відповідаючи на питання щодо позитивного впливу судової реформи на підвищення рівня довіри громадян до судової влади та незалежності суддів, близько 70% правників називають основними результатами оновлення суддівського корпусу та оцінювання суддів. Зокрема позитивним результатом вважають конкурсний відбір до Верховного Суду (78%), запровадження кваліфікаційного оцінювання суддів (76%), обмеження обсягу суддівської недоторканності

до функціональної (68%), повернення до триланкової системи судоустрою (64%), скасування повноважень Президента України щодо переведення та призначення суддів (60%). 64% опитаних правників підтримують створення нового Верховного Суду замість старого та вищих спеціалізованих судів, 78% підтримують надання можливості претендувати на посаду судді Верховного та Вищого антикорупційного судів адвокатам та 52% підтримують такі ж можливості у науковців. Ще 63% правників підтримують надання судам повноважень здійснювати контроль за виконанням судових рішень. 61% опитаних правників погоджується з тим, що залучення представників міжнародної спільноти до процесу добору суддів Вищого антикорупційного суду є виправданим, а 45% з них вважає виправданим залучення представників громадськості (Громадська рада доброчесності) до добору суддів Верховного Суду.

60% громадян – учасників судових проваджень погоджуються з тим, що рівень кваліфікації суддів був належним, 63% – з тим, що судді були ввічливі та тактовні. Крім того, 59% визнали, що робота суду була добре організована, а 53% що розгляд справи відбувся своєчасно та без затримок. 54% учасників судових проваджень погодилися з тим, що були відсутні вимоги хабарів та інші корупційні практики, 44% – з тим, що судді ухвалювали справедливі рішення. Здебільшого, ці показники демонструють певні позитивні тенденції, оскільки в 2017 році вони були помітно нижчими. Разом з тим 42% громадян, що мали досвід участі в судових провадженнях, визнають, що в них виникали проблеми і вони змушені були використовувати свої зв'язки, знайомства та інші засоби впливу, що значно вище ніж в 2017 році, коли цей показник склав 33%.

53% опитаних правників визнають, що мають досвід звернення до дисциплінарних органів щодо дій судді в судовому процесі або поза судом. 44% визнали, що використовують інститут дисциплінарної скарги щодо судді для запобігання затягуванню судового процесу та (або) іншим процесуальним порушенням під час розгляду справи.

65% опитаних правників вважають, що бути викривачем корупційних дій в Україні небезпечно, 49% вважає, що судова систе-

ма України здатна стати основою подолання корупції в усіх гілках влади, 46% вважають створення Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) необхідним кроком України, а 42% респондентів опитування вважають, що створення Вишого антикорупційного суду матиме позитивний вплив на подолання корупції.

Серед здобутків судової реформи варто відзначити окремо електронне судочинство. Елементи електронного суду уже запроваджені в судочинстві: он-лайн сплата судового збору, отримання інформації про етапи проходження справи в суді, можливість одержання від суду повідомлень і копій рішень електронною поштою, смс-інформування, доступ до текстів судових рішень через єдиний державний реєстр судових рішень, он-лайн трансляція окремих судових засідань і проведення відеоконференцій між судами, а також із слідчими ізоляторами. Також, на думку Р. Куйбіди, ефективним може виявитися механізм електронного судового наказу, що допоможе акумулювати біля 20 відсотків усіх цивільних і комерційних справ в одному-двох судах на всю Україну, які зможуть досить легко впоратися з таким навантаженням завдяки простому алгоритму: якщо належним чином повідомлений боржник не заперечив грошових вимог стягувача, суд генерує судовий наказ на стягнення цих сум. Досвід функціонування такого суду у Польщі та в деяких інших країнах довів його ефективність [12]. Таким чином, запровадження згаданих новацій сприятиме економії часу та фінансових ресурсів учасників процесу, а також спростить доступ до правосуддя.

Нагальною проблемою, дотично пов'язаною з судовою реформою, але не менш важливою є об'єктивна вимога щодо реформування системи правничої освіти. Здійснюючи реформи в системі правосуддя, українська влада не приділяла особливої уваги розвитку юридичної освіти, помилково не вбачаючи в ній першопричину значної кількості проблем у сфері юстиції. Навчання найчастіше зводиться до вивчення законів, а методики викладання орієнтовані на механічне запам'ятовування. Під егідою Координатора проектів ОБСЄ в Україні організовано підготовку якісно нових навчальних програм та посібників, а також проводяться школи для викладачів вищих навчальних закладів. Координатор проектів ОБСЄ в Україні

спільно з проектом USAID «Справедливе правосуддя» підтримали розробку проектів стандарту вищої юридичної освіти, а також концепції реформи юридичної освіти. Реформа орієнтована, зокрема, на встановлення високих вимог до якості юридичної освіти, а також запровадження зовнішньої оцінки випускників, що в результаті призвело б до зменшення кількості начальних закладів, які готують юристів, забезпечення кращої підготовки правників. У 2017 році Міністерство освіти і науки запровадило вступ на правничу магістратуру за технологією зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО). Результати ЗНО виявили, що випускники відомчих навчальних закладів системи Міністерства внутрішніх справ показали одні з найгірших результатів. Але уряд розміщує найбільше замовлення на підготовку правників саме у цих навчальних закладах – більше, ніж серед вишів, які діють у підпорядкуванні Міністерства освіти і науки [13, с.15].

Висновки. Таким чином, незважаючи на те, що в Україні відбулося реформування системи правосуддя через конституційні зміни, що має на меті привести судову систему у відповідність до європейських стандартів та закласти основу для оновлення суддівського корпусу, під час впровадження судової реформи виникає цілий комплекс проблем. Вони стосуються зокрема механізмів реорганізації судів, особливостей проведення конкурсів на здобуття вакантної посади судді, політичного впливу на судову гілку влади, складнощів з налагодженням двосторонньої ефективної комунікативної взаємодії між владою та громадськістю (наприклад проблемна взаємодія між Вищою кваліфікаційною комісією суддів та Громадською радою доброчесності), сприяючи негативному сприйняттю громадськістю судової реформи. Наразі в Україні триває формування нового Верховного Суду, розпочато формування Вищого антикорупційного суду та Вищого суду з питань інтелектуальної власності, створено Вищу раду правосуддя, Громадську раду доброчесності, Громадську раду міжнародних експертів, прийнято закон про Конституційний Суд України, розроблено нові процесуальні кодекси тощо.

Боротьба суспільства за судову реформу стала наслідком несправедливості української системи правосуддя, рівень довіри громадян до судів, згідно з останніми наведеними вище в роботі дослідження-

ми, залишається низьким. Провідну роль у напрацюванні документів реформи відіграє політична влада, яка, з одного боку, намагається виправдовувати очікування суспільства і втілювати європейські стандарти, а з іншого - переслідує власні інтереси. Має бути абсолютно прибраний політичний контекст при здійсненні судової реформи, зокрема це стосується ніби то «формальної» ролі президента під час підписання/не підписання призначення суддів, переведення суддів до нових судів при реорганізації без проведення конкурсу.

Початкові спроби змінити судову систему шляхом формального зміцнення незалежності суддів не дали очікуваного результату, це лише посилило зв'язки та безкарність в суддівському корпусі. До багатьох суддів є серйозні претензії у громадянського суспільства, позаяк, вони не лише залишаються на посадах, а й успішно проходять кваліфікаційне оцінювання. Не завжди своєчасна та адекватна реакція на нові виклики в умовах проведення загальнонаціональної судової реформи Вищої ради правосуддя. Зокрема це стосується проблемних питань щодо суддівської кар'єри та підзвітності суддів суспільству, а також щодо утвердження принципів і культури суддівської незалежності та безсторонності. Спостерігається тенденція, коли найбільш активна частина суддівського корпусу і політики максимально взаємодіють один з одним для того, щоб обійти будь-які законодавчі зміни зберегти особливий статус, або замкнути систему впливів на собі. Запобігання цим викликам не в останню чергу залежить від наполегливості громадянського суспільства і міжнародних партнерів. Великим випробуванням для українських органів влади стане утворення та налагодження ефективної роботи антикорупційного суду, оскільки контроль над цим органом обіцяє величезні можливості зацікавленим особам. На окрему увагу заслуговує нагальність реформи щодо юридичної освіти, оскільки в державі теж існує багато проблем, які перешкоджають послідовному впровадженню її в життя. Проте ця реформа є дуже важливою, оскільки в подальшому вона здатна сприяти якісній зміні системи правосуддя та протистояти численним викликам у цій сфері.

Стаття надійшла до редакції: 20.09.2018

Keywords: *Judicial Reform, Justice, Judiciary, Supreme Court, Supreme Anticorruption Court.*

Received: 20.09.2018

References

1. Zakon Ukrainy «Pro sudoustriy i status suddiv» : pryiniaty 2 ch. 2016 roku # 1402-VIII [Law of Ukraine on Judiciary and Status of Judges from June 2 2016, # 1402-VIII]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> [in Ukrainian].

2. Ukraina 2017-2018: novi realiyi, stari problemy (analychni otsinky) (2018) [Ukraine 2017-2018: new realities, old problems (assessments)]. [n.d]. razumkov.org.ua. Retrieved from http://razumkov.org.ua/uploads/article/2018_Pidsumky_ukr_eng.pdf [in Ukrainian].

3. Zakon Ukrainy «Pro Vyshchyy antykoruptsiynyy sud» : pryiniaty 7 ch. 2018 roku # 2447-VIII [Law of Ukraine on Supreme Anticorruption Court from June 7 2018, # 2447-VIII]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19> [in Ukrainian].

4. Zakon Ukrainy «Pro utvorennya Vyshchoho antykoruptsiynoho sudu» : pryiniaty 21 ch. 2018 roku # 2470-VIII [Law of Ukraine on establishment of the Highest Anticorruption Court from June 21 2018 # 2470-VIII]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2470-19> [in Ukrainian].

5. Konstytutsiya Ukrainy : pryiniata 28 ch. 1996 roku # 254k/96-VR [Constitution of Ukraine from June 28 1996 # 254k/96-VR]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

6. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro likvidatsiyu apelyatsiynykh sudiv ta utvorennya apelyatsiynykh sudiv v apelyatsiynykh okruhakh» : pryiniaty 29 hr. 2017 roku # 452/2017 [Decree of the President of Ukraine on liquidation of appellate courts and formation of appellate courts in appellate districts from December 29 2017, # 452/2017]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/2017> [in Ukrainian].

7. Kuybida, R.O. (2018). Operatsiya «Apelyatsiya»: yak sformuvaly novi apelyatsiyni sudy? [Operation «Appeal»: How have the new appellate courts

formed?]. Ukrayinska pravda - Ukrainian Pravda. Retrieved from <https://www.pravda.com.ua/columns/2018/10/23/7195965/> [in Ukrainian].

8. Formuvannya novoho Verhovnoho sudu: klyuchovi uroky (2018) [Formation of the new Supreme Court: key lessons]. pravo.org.ua. Retrieved from http://pravo.org.ua/img/books/files/1518518656formuvannya%20novogo%20vs_klyuchovi%20uroki.pdf [in Ukrainian].

9. Zakon Ukrainy «Pro utvorennya Vysshchoho sudu z pytan intelektualnoyi vlasnosti» : pryiniaty 29 ver. 2017 roku # 299/2017 [Law of Ukraine on formation of the Supreme Court on Intellectual Property from September 29 2017, # 299/2017]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/299/2017> [in Ukrainian].

10. Rozpochalys ispyty dlya 836 kandydativ do Verkhovnoho Sudu ta Vysshchoho antykoruptsiynoho sudu [Exams for 836 candidates for the Supreme Court and the Supreme Anticorruption Court have begun]. (n.d.). vkksu.gov.ua. Retrieved from <https://vkksu.gov.ua/ua/news/rozpotchalis-ispiti-dlia-836-kandidativ-do-wierchownogo-sudu-ta-wishtchogo-antikorupciynogo-sudu/> [in Ukrainian].

11. Rezultaty vseukrayinskykh opytuvan naseleennya ta pravnykiv, yaki ye uchasnykamy sudovykh provadzen, shchodo sudovoyi systemy, sudovoyi reformy ta spryynyattya koruptsiyi za 2018 rik (2018) [Results of All-Ukrainian Survey of the Public and Justice Sector Professionals Participating in Court Proceedings Regarding the Judiciary, Judicial Re-form, and Perception of Corruption in 2018]. newjustice.org.ua. Retrieved from <https://newjustice.org.ua/en/news/results-ukrainian-survey-public-justice-sector-professionals-participating-court-proceedings-regarding-judiciary-judicial-reform-perception-corruption-2018/>.

12. Kuybida, R.O. (2017). Sudova reforma: sim naybilsh ochikuvanykh podiy 2017 roku [Judicial reform: the seven most expected events of 2017]. pravo.org.ua. Retrieved from <http://pravo.org.ua/ua/news/20871915-sudova-reforma-sim-naybilsh-ochikuvanih-podiy-2017-roku> [in Ukrainian].

13. Kuybida, R., Lebed O., Likhachov R., Trubenkova O. (2018). Sudova reforma: yak hromadyany mozhut zrobyty yiyi uspishnoyu [Judicial reform: how citizens can make it successful]. Kyiv: FOP Moskalenko O. pravo.org.ua. Retrieved from http://pravo.org.ua/ua/about/books/judicial_reform/ [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Бондар Ганна Леонідівна: Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Hanna Bondar: Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG/ 0000-0003-4112-263X

E-mail: gannabondar.ua@gmail.com

УДК 35.072.2(477)

DOI: 10.26693/pard2018.02.260

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК ОДИН ІЗ ГОЛОВНИХ ЕЛЕМЕНТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Гребенюк Б. О., аспірант кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності ННІ післядипломної освіти Національного університету біоресурсів та природокористування України м. Київ, Україна

В статті досліджено поняття «корупція» та «громадянське суспільство». Аналіз досліджень і публікацій дослідження й узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду протидії корупції вказують на актуальність порушеної проблематики. Вітчизняні дослідники наголошують на активній участі громадських організацій в протидії корупції й роблять акцент на тому, що взаємодія органів державної влади з громадянським суспільством є дієвим механізмом запобігання та протидії корупції. Водночас, досліджень, які б системно проаналізували вітчизняний та зарубіжний досвід протидії корупції замало і вони потребують осучаснення.

З'ясовано, що головною метою, яка стоїть перед громадянським суспільством є усунення умов і передумов для виникнення корупції, оскільки, щоб протистояти корупції як системному явищу, необхідно сформувавши та реалізувати систему заходів протидії корупції, створену спільно владою та громадянським суспільством. Розглянуто та узагальнено форми участі громадян у системних заходах протидії корупції. Окреслено ряд чинників, що унеможливають або утруднюють участь громадськості в заходах протидії корупції. З'ясовано інструменти формування нетерпимого ставлення громадян і суспільства в цілому до корупційних проявів. Розглянуто корупцію як соціально-економічну категорію. З'ясовано, що однією з головних проблем сьогодні є те, що в свідомості більшості українців корупція стала повсякденним явищем.

Ключові слова: Корупція, громадянське суспільство, протидія корупції.

Постановка проблеми у загальному вигляді. На сучасному етапі розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави з урахуванням глобальних змін, які відбулися останнім часом, розвиток громадянського суспільства та антикорупційної діяльності органів публічного управління є одними з пріоритетних напрямів державної політики. У своєму Посланні до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України” Президент України зазначив що: “Боротьба з корупцією – це не лише питання справедливості і торжества закону. Від її успішності чи навпаки – залежать інвестиційний клімат, економічна ситуація, прогрес у вирішенні соціальних питань”.

Українська корупція має особливості, порівняно з корупцією розвинених держав світу. Корупція в Україні - це корупція кризового типу, така - що породжується кризою сучасного вітчизняного соціуму, здатна поглиблювати цю кризу, маючи властивість нівелювати всі реформи. Корупція кризового типу має основою значну частину населення, без належної моралі та політичної, економічної та правової культури. Така корупція становить реальну основну загрозу розвитку публічної політичної еліти сучасної України.

За даними досліджень, саме корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 року - на початку 2014 року. Згідно з результатами дослідження “Барометра Світової Корупції” (Global Corruption Barometer), проведеного міжнародною організацією Transparency International у 2013 році, 36 відсотків українців були готові вийти на вулицю, протестуючи проти корупції. За результатами проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) наприкінці 2017 року дослідження громадської думки, корупція вже входила до переліку найбільших проблем населення і викликала особливе занепокоєння у 47 відсотків громадян. За даними досліджень Індексу сприйняття корупції, що проводяться Transparency International українці вважають свою державу однією з найбільш корумпованих у світі. Індекс сприй-

няття корупції являє собою зведений індикатор, який розраховується на основі даних, отриманих з експертних джерел, наданих міжнародними організаціями. Всі джерела вимірюють загальну ступінь поширеності корупції (частотність та/або обсяг хабарів) у державному та економічному секторах і включають оцінку безлічі країн.

За даними дослідження, «Індекс Сприйняття Корупції (ІСК) - 2017», ІВК в Україні – 30 балів. В даний час Україна знаходиться на 130-му місці з 180 країн [2].

Корупція виступає гальмом прав та демократії держави. Вона негативно впливає на всі сфери життя, а дії корупціонерів завдають найнегативнішого удару системі заохочення ефективного управління та використання людської праці, що є винятково не логічним та антигуманним діянням в межах особистих інтересів. Може призводити до фатальних наслідків. За оцінками Світового банку, корупція обходиться світовому співтовариству у 80 млрд. дол. на рік. Багато іноземних компаній, що здійснюють фінансову допомогу іншим країнам, занепокоєні тим, що їхні гроші можуть бути викрадені й не надійдуть до конкретних адресатів.

В сучасній Україні поширення корупції перетворилися на одну з найсерйозніших загроз національній безпеці суспільству, що потребує негайного вжиття кардинальних, логічних і послідовних заходів комплексного характеру.

Корупція в Україні негативно відображає стан державних справ на фоні загальнонаціонального патріотичного піднесення та постійної боротьби за незалежність і демократію в процесі євроінтеграції.

Науковці всього світу намагаються осягнути всі грані впливу громадянського суспільства на боротьбу та протидію корупції. До цих наукових доробок з пошуку ефективних механізмів протидії корупції долучилися і вітчизняні науковці. Зокрема, дана стаття безпосередньо пов'язана із науковими дослідженнями кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності ННІ післядипломної освіти Національного університету біоресурсів та природокористування України.

Аналіз досліджень і публікацій. Чисельні теоретичні дослідження й узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду протидії корупції вказують на актуальність порушеної проблематики. Можна виокремити таких дослідників, як Д.Браун, Л.Якобсон, О.Панфілова, М.Юсупова, О.Луцевич, А.Михненко, С.Кравченко, В.Мартиненка, І.Валюшко, І. Пантелейчук та ін., які наголошують на активній участі громадських організацій в протидії корупції й роблять акцент на тому, що взаємодія органів державної влади з громадянським суспільством є дієвим механізмом запобігання та протидії корупції. Водночас, досліджень, які б системно проаналізували вітчизняний та зарубіжний досвід протидії корупції замало і вони потребують осучаснення.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є розкриття змісту понять «корупція» і «громадянське суспільство» та виокремлення комплексу чинників, що впливають на активність участі громадськості в питаннях протидії корупції.

Виходячи з мети в статті вирішувалися такі завдання:

- проаналізувати змістовне навантаження понять «корупція» та «громадянське суспільство»;
- виокремити чинники, які впливають на активізацію участі громадськості в питаннях протидії корупції;
- узагальнити форми участі громадськості в заходах протидії корупції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Корупція як соціальне явище, являє собою складне, багатовимірне явище, що включає всі області соціальних взаємовідносин між громадянським суспільством і державою. Крім правових, вона зачіпає цілий ряд інших проблем: психологічних, культурних, міжособистісних, що, природно, викликає труднощі у виробленні її загального поняття та характерних ознак, розробці яких-небудь конкретних заходів боротьби з нею. У цілому, з точки зору соціології, корупція розглядається як соціальний феномен, один із видів соціальних відносин з позицій загальносистемних принципів функціонування суспільства. Корупція являє собою дисфункції соціальної системи, збій нормативної системи суспільства. Корупція в самому загальному вигляді як соціально-економічна категорія виражає відносини, що складаються між посадовими особами та окреми-

ми членами суспільства з приводу використання можливостей займаної посади з метою одержання особистої вигоди на шкоду інтересам третьої сторони (суспільства, держави, фірми).

Згідно Закону України «Про запобігання корупції» закріплено наступне поняття корупції: «Корупція - використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей» [1].

Під суб'єктами протидії корупції розуміються державні органи та органи місцевого самоврядування, установи, організації незалежно від форм власності, громадські об'єднання та особи, уповноважені в межах своєї компетенції на формування і реалізацію заходів протидії корупції, окремі фізичні особи.

Суб'єкти протидії корупції:

1. Суб'єктами протидії корупції, що безпосередньо здійснюють протидію корупції в межах своєї компетенції, є: суд, органи прокуратури, безпеки, внутрішніх справ (поліція) та інші правоохоронні органи держави, які законодавчо уповноважені на здійснення оперативно-розшукових заходів, провадження дізнання і попереднього (досудового) слідства.

2. До суб'єктів протидії корупції входять органи державної влади і їх посадові особи, які наділені, згідно законодавства такими повноваженнями:

1) розробляти і приймати нормативні правові акти у сфері протидії корупції;

2) контролювати і наглядати за дотриманням антикорупційного законодавства;

3) попереджати і припиняти корупційні правопорушення, застосовувати заходи юридичної відповідальності за них;

4) здійснювати попереднє (досудове) слідство у справах про корупційні правопорушення і застосовувати інші законні заходи розв'язання конфліктів, пов'язаних з такими правопорушеннями;

5) виконувати рішення про відшкодування шкоди, заподіяної корупційними правопорушеннями.

3. Попередження корупційних правопорушень є обов'язком в усіх державних органів, органів місцевого самоврядування, їх установ і посадових осіб.

4. Окремі фізичні особи беруть участь у формуванні та реалізації протидії корупції через державні органи, органи місцевого самоврядування, політичні партії та інші громадські об'єднання, а також шляхом участі у виборах і (або) референдумі.

5. Згідно із законодавством у формуванні та реалізації заходів протидії корупції беруть участь політичні партії та інші громадські об'єднання.

6. У складі суб'єктів протидії корупції можуть створюватися спеціалізовані структурні підрозділи з протидії корупції.

7. Координацію діяльності суб'єктів протидії корупції здійснюють органи прокуратури держави чи інші державні органи, передбачені законодавством держави для здійснення зазначених функцій.

Під суб'єктами протидії корупції розуміються не тільки органи державної влади, органи місцевого самоврядування, але і інститути громадянського суспільства, організації, фізичні особи в межах їх повноважень, які є безпосередніми учасниками антикорупційних відносин. Так само існують суб'єкти протидії корупції - спеціалізовані міждержавні, державні та муніципальні органи, недержавні громадські організації, підприємства та/або установи, наділені повноваженнями щодо формування і реалізації антикорупційної політики в межах своєї компетенції. Суб'єкти протидії корупції неспеціалізовані - міжнародні (міждержавні), національні (державні, регіональні) органи влади, недержавні громадські та інші організації і установи, які спеціально не займаються формуванням і реалізацією антикорупційної політики, але, виконуючи свої функції, сприяють зниженню корупціогенності суспільства, державних і муніципальних органів влади, комерційних та інших організацій, підприємств і установ.

Ідея залучення громадянського суспільства у сферу протидії корупції широко поширена в світі. У багатьох цивілізованих країнах вона використовується в офіційних доктринах і законодавствах вже протягом багатьох десятків років. Проте поняття громадянського суспільства є порівняно молодим, який оформився у ХІХ ст. як протипага втручання держави в суспільне життя і сваволі влади в умовах нових суспільних відносин.

В Україні на створення громадянського суспільства направлені заходи Національної Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки, які передбачають налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами місцевого самоврядування на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини й громадянина, задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації.

Що ж являє собою громадянське суспільство?

Найзагальніші концептуальні підходи до розуміння громадянського суспільства пов'язані з іменами Дж.Локка, А.Сміта, Т.Пейна (так звана "Л-традиція"). Дещо інший підхід репрезентовано традицією, фундатором якої називають Ш.Монтеск'є (відповідно, "М-традиція").

У "Л-традиції" громадянське суспільство постає передусім як спільнота осіб, що перебуває поза політикою, а сфера, у якій реалізуються інтереси його членів, - це приватно-корпоративна сфера, яка, за Дж.Локком, є "природним станом" суспільного життя, оскільки держава як особлива владна надбудова над суспільним життям потрібна суспільству лише за умов існування небезпеки для нього - зовнішньої чи внутрішньої.

У межах другої концепції, яку, окрім Ш.Монтеск'є, репрезентують також А. де Токвіль, Б.Констан і багато сучасних теоретиків і практиків громадянського суспільства (зокрема ідеологи "оксамитових революцій" у Східній Європі - В.Гавел, Л.Валенса, А.Міхнік та ін.), громадянське суспільство є медіатором взаємин одиничного й загального, громадянина й держави. Як медіатор, об'єктивований у корпораціях - об'єднаннях громадян, воно пом'якшує державний

диктат і захищає індивідів від надмірного втручання держави в їхнє приватне й суспільне, неполітичне життя [2, с. 177].

Однак обидві традиції спільні в одному - громадянське суспільство протистоїть владно-політичним відносинам, його структури мають свій корпоративний (особливий) інтерес і не претендують на те, щоб виражати інтерес всезагальний і пропонувати суспільству в цілому якісь моделі його устрою. Там, де починається боротьба за владу, хоч би в яких цивілізованих і демократичних формах вона здійснювалася, там закінчується громадянське суспільство й починається політика, інституціоналізована в структурах держави. Відтак боротьба за владу і виражена претензія на висловлювання загального інтересу і є межею, яка відділяє громадянське суспільство від політичного.

Громадянське суспільство є водночас і “простором” дії вільних від будь-якого панування осіб-учасників, сферою осібної свободи, протиставленою сфері державної влади, і медіатором стосунків особи й держави. Відмінність сучасної демократії від її попередніх історичних форм у тому, що вона являє собою не лише форму організації влади, а й спосіб зв'язку поміж владою та громадянським суспільством.

Держава може і повинна реалізовувати такі комунікативні зміни в соціальній царині, які забезпечуватимуть широкий простір самочинності суб'єктів, розвиток засобів комунікації, який уможливило необмежений часом і простором зв'язок людей, об'єднаних спільними інтересами, обмін інформацією між ними і, за потреби, координацію дій у масштабах країни.

Події в сучасності детермінували пошук нових правових засад відносин особи, суспільства і держави відповідно до цінностей розвитку правової держави та громадянського суспільства. Проте, до сьогодні, особливістю української моделі організації влади є те, що органи державної виконавчої влади і органи місцевого самоврядування є майже некеровані суспільством, що породжує тотальну корупцію. Характерною рисою процесів становлення громадянського суспільства є своєрідне перебирання сфер компетенції громадянського суспільства у держави. Від того, наскільки держава готова ділитися своїми повноваженнями з суспільством, залежить динаміка і безконфліктність цього процесу. Водночас не можна не зважати на той факт,

що за державою залишається функція нормативно-правового забезпечення сфер компетенції громадянського суспільства [2, с. 178].

Визнаний науковець в галузі місцевого самоврядування П.В.Ворона доводить: “Найпотужнішою антиглобалістською силою є громадянське суспільство в Україні, у кожній країні світу. На сучасному етапі розвитку людства саме воно є носієм і механізмом вираження свободи та індивідуальності людини, що забезпечує збереження одвічних вселюдських цінностей, реалізацію творчих особистісних потенцій, обумовлює збереження та розвиток культурних, ментальних, релігійних та інших індивідуальних та групових особливостей, у т.ч. етнічних та історичних рис розвитку країн”.

В.В.Голубь відмічає, що у більшості країн Європи, Азії, Латинської Америки в кінці ХХ ст., відбувалися процеси, які наразі започатковуються в Україні, тобто “активізувалася увага до пошуку шляхів виходу з кризи управління, оскільки критичної маси сягнув вплив негативних факторів, які перешкоджають ефективно діяти системі державного управління, передусім це низька ефективність апарату політико-адміністративного управління, порушення системних взаємозв'язків суспільної взаємодії, відсутність довіри з боку громадян до владних інститутів, корумпованість чиновників, зниження професіоналізму осіб, на яких покладено функції управління на всіх рівнях влади та їх неспроможність до інноваційної й антикризової діяльності”.

Створення правового, відкритого демократичного громадянського суспільства, яке спирається на закон, відповідальність і добропорядність громадян, стоїть у ряді найважливіших фундаментальних завдань України. Саме громадянське суспільство може стати надійним інструментом протидії корупції в державі, особливо в рамках завдань, поставлених Національною стратегією протидії корупції в Україні.

Громадянське суспільство - це сфера самовиявлення вільних громадян і добровільно сформованих асоціацій і організацій, незалежна від прямого втручання і довільної регламентації з боку державної влади. Згідно з класичною схемою Д.Істона, громадянське суспільство виступає як фільтр вимог суспільства до політичної

системи. Розвинене громадянське суспільство є найважливішою передумовою побудови правової держави та її рівноправним партнером. У Конституції України [3] термін «громадянське суспільство» не використовується, але існування інститутів громадянського суспільства впливає з положень її статей.

Важливою характеристикою громадянського суспільства є досягнення високого рівня самоорганізації і саморегуляції суспільства. Громадянське суспільство - це заснована на самоорганізації система соціально-економічних і політичних відносин, що функціонують у правовому режимі соціальної справедливості, свободи, задоволення матеріальних і духовних потреб людини як найвищої цінності громадянського суспільства. Інститути і організації громадянського суспільства покликані забезпечити реальні гарантії прав і свобод людини, рівний доступ до участі в державних і суспільних справах.

Громадянське суспільство виконує також функцію соціального контролю по відношенню до своїх членів. Воно незалежно від держави, має в своєму розпорядженні засоби та санкції, за допомогою яких може змусити дотримуватися індивідів суспільних норм, забезпечити соціалізацію та виховання громадян [4].

Одна з головних проблем сьогодні - те, що в свідомості більшості українців корупція стала повсякденним явищем. В цілях підвищення ефективності протидії корупції в Україні інститутам громадянського суспільства запропоновано проводити роботу з формування у суспільстві нетерпимого ставлення до корупційної поведінки.

До роботи з протидії корупції все активніше долучається громадськість, в середовищі якої відбувається своєрідна спеціалізація, коли основною метою діяльності окремих громадських об'єднань стає саме протидія корупції. З'явилися і поширюються такі форми участі громадськості, як:

- формування інституту громадських експертів;
- навчання громадян формам протидії корупції;
- телефони довіри («гарячі лінії»);
- відкриття громадських приймалень, в яких приймаються заяви

та звернення громадян і юридичних осіб;

- моніторинг інформації в ЗМІ, за результатами якого направляється інформація в державні органи;

- направлення звернень у державні органи з метою захисту прав громадян [5].

У той же час позначився ряд проблем, що зменшує ступінь участі громадськості у протидії корупції:

- нерозуміння деякими органами державної влади та органами місцевого самоврядування значущості участі громадськості у протидії корупції, а часом їх самоусунення або протидія цій роботі;

- пасивна позиція окремих державних органів по відношенню до інформації антикорупційного характеру, що надходить від цих громадських об'єднань;

- відсутність у громадських об'єднань необхідних організаційних та матеріально-технічних ресурсів для системного вирішення питань протидії корупції;

- декларативний характер діяльності окремих громадських об'єднань фактично підриває довіру до участі громадськості у протидії корупції.

Заходів, що вживаються органами влади для протидії корупції, явно недостатньо, а громадськість зачасти залучається до цієї справи за залишковим принципом.

Головна мета, що стоїть перед громадянським суспільством, - усунення умов і передумов для виникнення корупції з урахуванням того, що протистояти корупції як системному явищу може тільки система заходів, вибудована спільно владою і громадянським суспільством.

«Корупція» і «громадянське суспільство» - поняття несумісні. Корупція гальмує розвиток громадянського суспільства, викликає проблеми, пов'язані з реєстрацією та роботою громадських організацій. Варто підкреслити, що останнім часом роль антикорупційної громадської думки хоч і повільно, але зростає [6].

У законі «Про запобігання корупції» у переліку заходів з профілактики корупції закріплені такі заходи, як формування в суспільстві нетерпимості до корупційної поведінки; залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики; координація виконання міжнародних зобов'язань у сфері

формування та реалізації антикорупційної політики, співпраця з державними органами, неурядовими організаціями іноземних держав та міжнародними організаціями в межах своєї компетенції [1].

Крім цього, серед основних напрямків діяльності державних органів щодо підвищення ефективності протидії корупції зазначено таке, як створення механізму взаємодії правоохоронних та інших державних органів з громадськими комісіями з питань протидії корупції, а також з громадянами та інститутами громадянського суспільства. Тут викликає побоювання те, що пропонувані антикорупційний механізм може виявитися лише декларативним. Проте можна погодитися з тим, що при наявності у громадян високого рівня правової культури та ініціативи, в першу чергу, відбувається вдосконалення якості правотворчості та реалізації норм права, обмеження сваволі з боку державної влади, встановлення належної регламентації діяльності органів влади при виконанні ними своїх завдань і функцій.

У цьому зв'язку прийнятні і більш реальні механізми суспільно-державної взаємодії розкриваються не тільки через участь, скільки через залучення самих різних інститутів громадянського суспільства в проведену державою антикорупційну політику.

Представляється, що інститут громадянського суспільства в механізмі протидії корупції може реалізовувати своє право в наступних основних формах [7,8]:

1. Безпосередня участь громадян у протидії корупції шляхом включення їх у відповідні антикорупційні комісії.

Особливої уваги заслуговують комісії за участю представників громадянського суспільства при органах, що здійснюють прийняття, насамперед на державному рівні, відповідних антикорупційних нормативних і правозастосовних актів, їх зміни і скасування.

Також до першої групи слід віднести недержавні експертні установи, які складаються з представників громадянського суспільства, мета яких – аналіз якості відповідних законів і діяльності державних виконавчих органів і органів місцевого самоврядування.

2. Наступна форма участі громадян у механізмі протидії корупції передбачає включення цих осіб в окремі процедурні заходи, які

лише побічно здатні вплинути на корупційну ситуацію в системі державного механізму.

Слід звернути увагу на можливість участі громадян в роботі органів державної влади. Це, наприклад, присяжні, які мають важливе значення в механізмі роботи судових органів. Або це можуть бути представники громадянського суспільства, які беруть участь у роботі різних комісій. Крім того, в спеціальній літературі зазначається можливість проведення публічних слухань у формі громадських або громадянських форумів, участі громадян у діяльності рад, що створюються при органах влади.

3. Третя форма передбачає формування ідеології загального нетерпимого ставлення громадян і суспільства в цілому до корупційних проявів у функціонуванні державного та муніципального механізмів. Для чого необхідно здійснювати пропаганду антикорупційного поведінки, виховання у населення негативного ставлення до корупції у всіх її проявах.

Висновки. Викладене вище, крім усього іншого, дозволяє зробити висновок про те, що вся діяльність по залученню громадянського суспільства в механізм протидії корупції повинна бути спрямована на те, щоб забезпечити прозорість, відкритість усіх сфер державного управління, оскільки негативною стороною діяльності державного апарату в Україні є його інформаційна закритість, в силу чого створюється ґрунт для корупційних проявів. У більшості громадян, які коли-небудь мали досвід звернення до органів виконавчої влади з якого-небудь питання, як правило, залишалося від цього не найприємніше враження. А між тим самі ці органи призначені для того, щоб надавати громадянам послуги і сприяти їм в реалізації їх прав і свобод. Таким чином, формування нового соціального про шарку – представників громадянського суспільства, які здійснюють контроль за дотриманням законодавства України про протидію корупції, має бути одним з пріоритетних напрямів державної політики.

Перспективи подальших досліджень повинні сконцентруватися на створенні єдиного державного механізму протидії корупції із залученням громадянського суспільства.

Стаття надійшла до редакції: 10.08.2018

indicator based on data from expert sources provided by international organizations. All sources measure the overall prevalence of corruption (frequency and/or volume of bribes) in the public and economic sectors and include estimates of multiple countries. According to the study, «Corruption Perception Index (CPI) - 2017», CPI in Ukraine is 30 points. Currently, Ukraine is in 130th place out of 180 countries [2].

The article investigates the concept of «corruption» and «civil society». It was found out that the main goal facing civil society is to eliminate the conditions and prerequisites for the emergence of corruption, because in order to resist corruption as a systemic phenomenon, it is necessary to form and implement a system of anti-corruption measures created jointly by the government and civil society. The forms of citizens' participation in the systemic anti-corruption measures are considered and summarized. Outlined a number of issues that prevent or hinder the public participation in the activities of combating corruption. The tools of formation of intolerant attitude of citizens and society in General to corruption manifestations are found out. Corruption as a socio-economic category is considered. It is found that one of the main problems today is that in the minds of the majority of Ukrainians corruption has become commonplace.

Keywords: corruption, civil society, anti-corruption.

Received: 10.08.2018

References

1. Zakon Ukrainy «Pro zapobihannia koruptsii» [Law of Ukraine on prevention of corruption]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [in Ukrainian]
2. Hryshchenko, I.M. (2017). Teoretyko-metodolohichni zasady formuvannia ta rozvytku liderstva v systemi mistsevoho samovriaduvannia [The principles of forming and development of leadership are in the system of local self-government]. Extended abstract of Doctor's thesis. K., NADU [in Ukrainian]

3. Konstytutsiia Ukrainy. [Constitution of Ukraine from September 30 2016, no. 254k/96-VR] zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian]
4. Pohorilko V. F. (2003) Publichna vlada. Yurydychna entsyklopediia: v 6 t. K.: Vyd-vo «Ukrain. entsykl. im. M. P. Bazhana», T. 5. 736 s. [in Ukrainian]
5. Kolpakov V. K. (2012) Poniattia publichnoi administratsii. Stanovlennia derzhavy v umovakh hlobalizatsii: teoretychnyi ta praktychnyi aspekt: materialy II Mizhnar. nauk. konf. (m. Kyiv, 24 liut. 2012 r.). K., S. 135–137. [in Ukrainian]
6. Kuzmenko O. V. Pravova determinatsiia poniattia «publichne administruvannia». Retrieved from <http://www.pravnuk.info/2013-12-27-15-13-45/529-pravova-determinaciya-ponyattya-publichne-administruvannya.html> [in Ukrainian]
7. Khmara O. Novi instrumenty protydii koruptsii v arsenalii hromadskosti – vid borotby z koruptsioneramy do zapobihannia koruptsii. Retrieved from <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=603277232&mode=thread&order=0&thold=0> [in Ukrainian]
8. Kostenko O. M. Koruptsiia kryzovoho typu: poniattia i shliakhy protydii. Retrieved from http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/bozk/18text/g18_15.htm [in Ukrainian]
9. Reitynh stran myra po urovniu vospriyatiya korruptsiyy. Retrieved from <https://gtmarket.ru/ratings/corruption-perceptions-index/info> [in Russian]

Відомості про авторів / Information about the Authors

Гребенюк Богдан Олегович: Національний університет біоресурсів та природокористування України: вул. Героїв Оборони, 15, Київ, 03041, Україна.

Hrebeniuk Bohdan: National University of life and environmental sciences of Ukraine: 15 Heroyiv Oborony str. Kiev, 03041, Ukraine.

ORCID. ORG/ 0000-0001-5294-7456

E-mail: gbofront@gmail.com

УДК 351.72:[351.77:314
DOI: 10.26693/pard2018.02.276

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ЯК ПРІОРИТЕТУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕМОГРАФІЧНОГО РОЗВИТКУ

Драган І. О., д-р наук з держ. упр., старший науковий співробітник, Житомирський державний технологічний університет м. Житомир, Україна

Долінченко О.М., Міжрегіональна Академія управління персоналом, м.Київ, Україна

В статті на основі проведеного аналізу розвинуто положення щодо уточнення сутності державного регулювання демографічного розвитку на основі уточнення його особливостей, зокрема через такий напрям, як охорона здоров'я. Обґрунтовано методичний підхід щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення сфери охорони здоров'я як пріоритету державного регулювання демографічного розвитку. Показано, що механізми державного регулювання обумовлюють формування демографічних потреб, що визначають особливості демографічної поведінки, а також формування умов щодо їх реалізації, зокрема через сферу охорони здоров'я. Проведений аналіз виявив суттєву обмеженість фінансових можливостей державного впливу на демографічні процеси через сферу охорони здоров'я, що обумовлює необхідність його оптимізації та пошуку резервів щодо використання фінансово-матеріальних ресурсів. У зв'язку з цим обґрунтовано підхід до удосконалення механізму фінансування сфери охорони здоров'я як пріоритету державного регулювання демографічного розвитку, що спрямований на забезпечення суспільно виправданого розподілу коштів.

Ключові слова: демографічний розвиток, державне регулювання, охорона здоров'я, удосконалення регуляторного механізму, фінансове забезпечення.

Постановка проблеми. Існуюча в Україні ситуація вимагає усвідомлення загрози, яку криє в собі демографічна проблема, як для економіки країни, так й її безпеки. Саме це необхідно враховувати при формуванні та реалізації механізмів державного регулювання демографічного розвитку. Останні мають бути спрямовані на зміцнення інституту сім'ї, а також забезпечення здоров'я матері і дитини. Вочевидь, що вплив на демографічну поведінку, що включає комплекс напрямків соціального і економічного характеру, - відзначається довготривалістю. Не можливо змінити його за короткий період. Принципова особливість державного регулювання демографічного розвитку полягає у впливі на тенденції й динаміку демографічних процесів побічно через поведінку людини, через прийняття рішень в сфері шлюбу, народження дітей, сфери зайнятості, вибору професії, охорони здоров'я. Саме у цьому й відбувається перетин державного регулювання демографічного розвитку і соціальної політики. Механізми державного регулювання обумовлюють формування демографічних потреб, що визначають особливості демографічної поведінки, а також формування умов щодо їх реалізації. Виходячи з цього, державне регулювання демографічного розвитку виступає в якості невід'ємного елемента державного управління соціально-економічним розвитком, що є специфічним за своїми цілями, але узгоджене з іншими сферами, серед яких охорона здоров'я і соціальне забезпечення населення, освіти, соціальний захист.

Особливої складності державному регулюванню демографічного розвитку як елементи соціального управління надає необхідність враховувати і гармонізувати інтереси різних рівнів: групових і суспільних, індивідуальних, сімейних; локальних, територіальних і загальнонаціональних; соціально-економічних, політичних, екологічних; коротко-, середньо- та довгострокових.

Тому, з урахуванням соціально-економічного розвитку України, доцільним буде зосередити увагу на такому напрямі удоско-

налення механізмів державного регулювання демографічного розвитку як охорона і забезпечення репродуктивних прав громадян, формування їх репродуктивних потреб, що включає в себе надання професійної медичної та соціальної допомоги в питаннях планування сім'ї, підвищення якості, розширення форм і видів медичного обслуговування для сім'ї репродуктивного віку і поширенню знань про профілактику захворювань і по зміцненню здоров'я. Вибір зумовлений тим, що саме сфера охорони здоров'я поєднує обидва блоки пріоритетних напрямів розвитку державного регулювання демографічних процесів, а саме: максимізації рівня народжуваності та мінімізації рівня смертності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розробці теоретичних та методичних засад комплексного дослідження сучасної демографічної ситуації, виявленню причин та наслідків демографічної кризи, тенденцій демографічних процесів присвятили свої праці багато вітчизняних учених, зокрема: В. Геєць [10], Б. Данилишин [12], А. Дегтяр [13], Н. Левчук [17], Е. Лібанова [5; 9; 18; 19], Д. Карамішев [13], В. Куценко [3; 4; 14; 15; 16], О. Макарова [20], Д. Мельничук [21], Я. Остафійчук [12; 14], В. Удовиченко [3] та ін.

Мета і завдання дослідження:

- розкрити сутність державного регулювання демографічного розвитку на основі уточнення його особливостей, зокрема через такий напрям, як охорона здоров'я;

- обґрунтувати методичний підхід щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення сфери охорони здоров'я як пріоритету державного регулювання демографічного розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Низький рівень основних макроекономічних показників розвитку України обмежує можливості державного впливу (у контексті фінансового забезпечення) на демографічні процеси. Тому актуальним вбачається виявлення резервів посилення такого впливу в умовах обмеженості фінансово-матеріальних ресурсів.

У цьому контексті розглянемо спочатку нововведення, пропонувані різними науковцями для удосконалення вітчизняної системи

соціального забезпечення в цілому. Так, представники наукового середовища, розглядаючи питання, пов'язані з політикою держави у соціальній сфері, пропонують різні підходи щодо підвищення ефективності їх вирішення. Поширеним є підхід, який передбачає спільне вирішення проблеми фінансування соціальних проблем через запровадження податків на надбагатство [5; 8]. Серед проблем вдосконалення політики держави у соціальній сфері основними виділяють такі: стабілізація фінансового стану позабюджетних соціальних фондів; ліквідація заборгованості працівникам по заробітній платі; розширення джерел фінансування соціальних послуг; впровадження адресної системи соціальної підтримки населення; запровадження єдиного порядку коригування шкали і ставок оподаткування на прибуток та дохід.

Крім того, в теорії виділяються наступні напрями реалізації необхідних дій держави, спрямованих на розв'язання проблем, що постають перед соціальною сферою [7; 1]: посилення гарантій державного фінансування соціальної сфери; посилення контролю за витрачанням бюджетних коштів; раціоналізація державного фінансування; нововведення у механізмах фінансування; вдосконалення податкової політики; вдосконалення системи мінімальних соціальних стандартів з метою більш раціонального розподілу бюджетних коштів.

Необхідно відзначити, що важливою проблемою щодо адресної моделі державного регулювання у соціальній сфері є мінімізація витрат, пов'язаних з коректним визначенням адресата соціальної допомоги. Завдання щодо розроблення ефективних і маловитратних методів перевірки нужденності, добре адаптованих до місцевих умов, є одним з найважливіших на етапі реформування державного регулювання соціальної сфери. Це зумовлено тим, що існуючі методики перевірки нужденності засновані, перш за все, на обліку легальних доходів, є недосконалими і недостатніми.

Важливим напрямом адресної моделі державного регулювання у соціальній сфері має стати формування єдиних баз даних про одержувачів соціальних послуг, здійснення персоніфікованого обліку отримувачів соціальної допомоги, пільг та виплат, оскільки

без цього неможливо підвищити ефективність соціальної допомоги, уникнути дублювання витрат.

Щодо сфери охорони здоров'я, то повертаючись до питання нововведень, гнобхідно зазначити про наступне. Останніми роками в Україні набувають розвитку високоспеціалізовані методи лікування (кардіохірургія, ангіопластика, ендопротезування, інтервенційна радіологія із селективною хіміотерапією, лапароскопічна хірургія, факоемультсифікація катаракти з імплантацією штучного кришталика (за допомогою ультразвуку).

Нині в системі охорони здоров'я реалізується низка інноваційних проектів, спрямованих на підвищення ефективності діяльності та модернізацію системи, серед яких найбільш значущими можемо такі, зокрема: проекти ЄС «Сприяння реформі вторинної медичної допомоги в Україні», «Фінансування та управління в сфері охорони здоров'я в Україні», «Здоров'я матері і дитини», а також проект ЄС «Підтримка розвитку медичних стандартів в Україні»; проект «Визначення політики з питань здоров'я», в межах якого впроваджується комп'ютерна модель «Allokate» (пер. з англ. – ресурсне забезпечення), заснована на відпрацюванні та використанні комп'ютерних моделей: відстеження нагальних проблем охорони репродуктивного здоров'я; прогнозування питань народонаселення і планування сім'ї з метою досягнення національних цілей бажаної народжуваності; визначення взаємозв'язку між материнською смертністю, післяабортними ускладненнями та відповідними аспектами планування сім'ї; виявлення впливу фінансових стратегій, що реалізуються, на рівень репродуктивного здоров'я населення області та забезпеченість засобами і послугами з планування сім'ї; проект щодо створення сучасної інноваційної моделі надання якісних медичних послуг населенню на прикладі опрацювання взаємодії лікарняної каси з організаціями взаємного страхування.

Серед перспективних інноваційних проектів удосконалення інфраструктури та організаційно-економічного механізму розвитку сфери охорони здоров'я, що потребують повноцінного фінансування, можна виділити: проекти з удосконалення техніко-технологічної бази медико-санітарної допомоги; запровадження

багатоканального та багаторівневого фінансування; запровадження загальнообов'язкового соціального медичного страхування; модернізація сфери з метою підвищення достовірності та якості діагностики і лікування; перехід до принципів доказової медицини з метою підвищення якості процесу лікування; впровадження високотехнологічних методів комп'ютерної та інших видів сучасної діагностики; впровадження нових інформаційно-аналітичних технологій на основі наявних технічних можливостей, що дає змогу працювати в єдиному інформаційному просторі всім медичним закладам. Разом із тим необхідно зазначити, що згідно з висновком експертів Всесвітньої організації охорони здоров'я, країна, яка прагне мати життєздатну систему охорони здоров'я, має виділяти на її потреби не менше 5% ВВП. В Україні ж у 2016 р. цей показник склав 3,1%. Позабюджетні надходження досі не перевищували 10% сукупного фінансування вітчизняної системи охорони здоров'я [2].

Недостатньо ефективним залишається розподіл ресурсів, виділених на суспільну охорону здоров'я – 80% з них спрямовується на спеціалізовану стаціонарну допомогу, 15% – на спеціалізовану амбулаторну допомогу, лише 5% – на первинну медико-профілактичну допомогу, тоді як у 90% випадків звернень ефективна медична допомога може бути надана вже безпосередньо на первинному рівні. В структурі видатків вітчизняної системи охорони здоров'я основне місце посідає заробітна плата та витрати на утримання закладів охорони здоров'я (приблизно 90% усіх коштів), що залишає поза гідною увагою проблеми її техніко-технологічної модернізації [4].

У зв'язку з цим бюджетна політика із забезпечення ефективного функціонування системи охорони здоров'я повинна базуватись на таких позиціях: по-перше, спрямованість на досягнення обсягів фінансування у відповідності з Основами законодавства України про охорону здоров'я, якими передбачено виділення на систему охорони здоров'я 10% національного доходу; по-друге, збалансування системи багатоканального фінансування галузі; по-третє, удосконалення структури ресурсного забезпечення медичної допомоги за рівнями її надання; по-четверте, реалізація принципів

переходу державного і комунального секторів від фінансування мережі їх закладів до фінансування замовленого обсягу надання конкретного асортименту медичних послуг, а також встановлення прямої залежності між обсягами фінансування закладів та кількісно-якісними показниками їх роботи з надання медичних послуг; по-п'яте, підвищення результативності галузевої інвестиційної політики в контексті узгодження медичного, соціального та економічного ефектів вкладень; по-шосте, прискорення впровадження обов'язкової страхової медицини.

В цілому забезпечення ефективності функціонування соціальної сфери, і, зокрема охорони здоров'я, містить комплекс завдань, для вирішення яких необхідним є усунення характерних протиріч на різних рівнях. Одним із завдань є вирішення питання про ступінь укрупнення позабюджетних соціальних фондів. Ця проблема сприймається неоднозначно. Противники укрупненої системи позабюджетних соціальних фондів зазвичай посилаються на те, що багато країн, збільшуючи витрати на соціальний розвиток, йдуть по шляху його деталізації та спеціалізації. У цьому контексті виправданим слід вважати і об'єднання Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування з Фондом медичного страхування України, який планується створити відповідно до проекту Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування» [6].

Щодо запровадження системи загальнообов'язкового соціального медичного страхування, то процес викликав багато питань. В цьому відношенні існує два прямо протилежні підходи до вирішення проблем, породжених перспективою широкомасштабного впровадження загальнообов'язкового соціального медичного страхування. Перший має на увазі згортання реформи і повернення до адміністративного управління охороною здоров'я при збереженні обов'язкових страхових внесків юридичних осіб як додаткове джерело коштів для галузі. Другий підхід полягає в тому, щоб подолати фрагментарність введення медичного страхування та впровадити базову модель загальнообов'язкового соціального медичного страхування в повному обсязі і домогтися виконання державою своїх

зобов'язань по фінансуванню загальнообов'язкового соціального медичного страхування непрацюючого населення.

При цьому підкреслюється важливість відповідності законодавства про медичне страхування, що передбачає єдину модель загальнообов'язкового соціального медичного страхування, умов, що породжує диференціацію таких моделей. Тут маються на увазі перехідні моделі, що діятимуть обмежений термін.

Одна з таких моделей передбачає, що функції страховиків виконують тільки Фонд медичного страхування України і його філії, а страхові компанії не є суб'єктами загальнообов'язкового соціального медичного страхування. Така модель може бути застосована там, де інфраструктура медичного страхування не розвинена, не створені страхові медичні організації.

Інша модель передбачає, що Фонд медичного страхування України акумулює тільки обов'язкові платежі підприємств за працююче населення. Вона може бути застосована в там, де можливостей бюджету є недостатніми для перерахування аналогічних за розміром внесків до Фонду медичного страхування України за непрацююче населення.

Важливим є питання про відсоток страхових внесків на загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування. Високий рівень процентних страхових внесків на загальнообов'язкове соціальне медичне страхування, на нашу думку, не дасть змоги вирішити проблему, оскільки на підприємствах недержавного сектора, в яких зайнято близько 2/3 працюючих, приховується від оподаткування більша частина фактично виплачуваної заробітної плати, а таке підвищення податкової ставки, за розрахунками, ляже важким тягарем саме на заробітну плату зайнятих державному сектору, що не забезпечить необхідних коштів для охорони здоров'я.

Початкова функція державного фінансування охорони здоров'я полягає в забезпеченні рівного доступу до цих послуг усіх громадян незалежно від рівня їх доходу. Але така функція не може бути виконана на базі традиційних підходів, заснованих на загальній «безкоштовності» державної охорони здоров'я. Щоб знизити регресивність державних витрат на охорону здоров'я і забезпечити

доступність таких послуг для найбільш бідної частини населення, необхідно ввести офіційні соплатежі населення, передбачивши одночасно виплату адресних компенсацій на лікування для особливо потребуючих категорій населення.

Розглянемо фінансовий механізм державного регулювання у сфері охорони здоров'я у контексті демографічного розвитку. Особливістю сфери охорони здоров'я є наявність такого показника, як серйозність захворювання, небезпека його для здоров'я, життя і працездатності пацієнта. На нашу думку, доцільним буде звернутися до існуючих напрацювань у цій сфері [5, с.171-173]. Так, в основу ефективного поєднання джерел фінансування і розподілу грошових коштів повинна бути покладена певна структуризація захворювань і пов'язаних з ними станів. За результатами проведеного узагальнення можемо зазначити наступне. У залежності від серйозності захворювання визначаються такі джерела фінансування. По-перше, захворювання, що становлять безпосередню загрозу життю хворого – мають повністю фінансуватись за рахунок бюджетних коштів. По-друге, захворювання, які при тривалому перебігу і відсутності адекватної терапії призводять до інвалідності пацієнтів – мають фінансуватись за рахунок поєднання різних джерел, але в першу чергу за рахунок коштів загальнообов'язкового соціального медичного страхування. По-третє, захворювання, які не становлять загрози для життя хворого і його працездатності, але пов'язані зі значним зниженням якості життя – мають фінансуватись із залученням коштів загальнообов'язкового соціального медичного страхування та особистих коштів самих хворих.

Таким чином, виділяється такий детермінуючий параметр - показник «серйозність захворювання, небезпека його для здоров'я, життя і працездатності пацієнта». Такий параметр може бути суміщений з системами координат, у вигляді шкали, від загрози для життя до зниження рівня життя і відображений на осі - Z (Рис. 1)

Таким чином, може бути забезпечено суспільно виправданий розподіл коштів на потреби охорони здоров'я. Загальна сума таких коштів є недостатньою для надання безкоштовної, а тим більше якісної медичної допомоги всім категоріям населення.

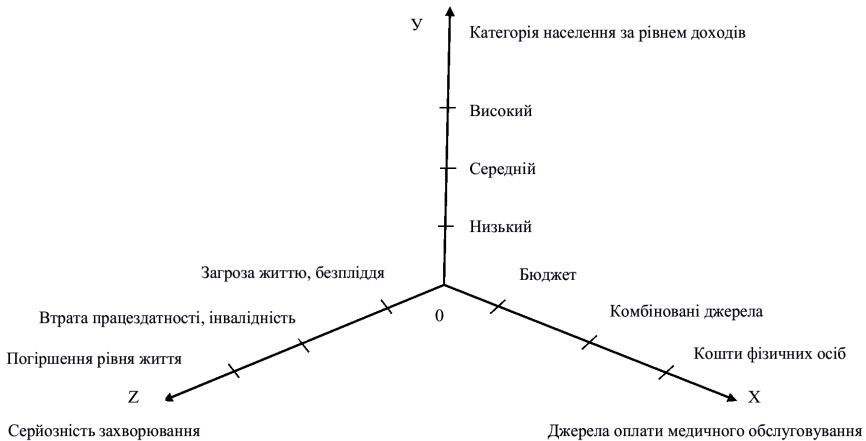


Рис. 1. Підхід до розподілу фінансових засобів щодо витрат на потреби охорони здоров'я

На викладеній вище системі координат розподіл коштів на потреби охорони здоров'я може бути відображено в вигляді лінії, ділянки якої відповідають відповідним джерелам або комбінації джерел оплати медичних послуг. При цьому форма лінії буде залежати від усіх трьох показників і свідчити про загальний обсяг коштів, що використовуються на потреби охорони здоров'я, а також про виправданість їх розподілу.

Щодо розподілу обмежених фінансових коштів, то з метою врахування особливостей системи охорони здоров'я доцільно згрупувати такі описи у залежності від їх співвідношення з віссю Z.

Таким чином, розрахунки, виходячи з наявного обсягу фінансових ресурсів, мають здійснюватись з урахуванням пріоритетності видів витрат. Тобто, в першу чергу кошти виділяються на найважливі цілі, а залишок, за його наявності, спрямовується на наступний за значущістю ви витрат.

Щодо позначень позначок, які будуть нами використовуватись.

Sz - загальна сума суспільних витрат на охорону здоров'я (витрати за загальнообов'язковим соціальним медичним страхуванням, державні витрати). Сюди не включені витрати фізичних осіб на до-

бровільне медичне страхування і платні медичні послуги. Ця величина використовується виходячи з того, що за недостатністю коштів загальнообов'язкового соціального медичного страхування вони можуть бути доповнені за рахунок бюджетів різних рівнів, а також через те, що виплати за зайняте населення також проводяться за рахунок бюджету. Така сума витрат, у першу чергу, спрямовується на забезпечення рівної можливості усіх громадянам щодо отримання безкоштовну медичну допомогу. Але на практиці від неї залежить лише доступ осіб з низьким рівнем доходу до медичного обслуговування.

C1, C2 ... Cn - суми, що витрачаються на надання медичних послуг відповідним категоріям населення, отримані з певних джерел.

31, 32, ... 3n - залишки, за їх наявності, коштів після здійснення першочергових, вторинних груп витрат за їх пріоритетністю.

Категорії населення, в залежності від рівня їх доходу, позначено наступним чином:

Нн - категорія населення, що має низький рівень доходу;

Нс - категорія населення, що має середній рівень доходу;

Нв - категорія населення, що має високий рівень доходу.

Серйозність захворювань і пов'язаних з ними станів позначено таким чином:

Хж - захворювання, що представляють безпосередню загрозу для життя людини, порушення репродуктивної функції (безпліддя);

Хі - захворювання, що здатні призвести до інвалідності людини;

Хр - захворювання, що здатні значною мірою знизити рівень життя людини.

Оскільки в роботі йдеться про черговість витрат, відображених у системі координат за віссю Х, то літерних позначень для показників положення щодо цієї віссі вже не потрібно, і групи витрат можуть мати лише подвійне, а не потрійне позначення, за винятком наведених нижче позначень особистих коштів пацієнтів. Тому:

С (НнХж) - кошти, які виділяються на лікування захворювань, що становлять загрозу для життя, а також порушують репродуктивну функцію (безпліддя) категорій населення з низьким рівнем доходів.

При цьому також мають враховуватись й кошти пацієнтів, що спрямовуються на безпосередню оплату медичних послуг або до-

бровільне медичне страхування, оскільки вони збільшують залишки коштів загальнообов'язкового соціального медичного страхування та бюджетних коштів на оплату медичних послуг:

К - кошти відповідних категорій населення, що витрачаються ними на оплату медичних послуг;

К (НнХж) - кошти, що витрачаються на оплату медикаментів, медичних послуг; особисті кошти пацієнтів, які належать до категорії з низьким рівнем доходів, що мають захворювання, небезпечні для життя, а також порушення репродуктивної функції (безпліддя).

Щодо підходу до забезпечення суспільно виправданого розподілу коштів, що передбачає визначення черговості за шкалою за віссю Z. Базуючись на прогностичних даних щодо потреб, кошти мають бути виділені на фінансування медичних послуг відповідно до захворювань, що становлять загрозу життю пацієнта, а також порушують репродуктивну функцію (безпліддя). Такі послуги надаються категоріям населення, які за шкалою системи координат відповідають сектору, розташованому найближче до початку координат: йому відповідає за віссю X «надання безкоштовних медичних послуг», за віссю Y - низький рівень доходу. Проте на практиці має місце також використання коштів пацієнтів на лікування цієї групи захворювань. Сюди відносяться, зокрема, додаткові витрати (на ліки, постільну білизну тощо).

$$Cз - C(НнХж) + K(НнХж) = 31 \quad (3.1)$$

Особам із середнім і високим рівнем доходів (вісь Y) доцільно пропонувати варіанти оплати, які передбачають різний ступінь участі у витратах на медичні послуги (вісь X). При цьому, щодо захворювань, які за віссю Z відповідають сектору «загроза життю людини та порушення репродуктивної функції (безпліддя)», то участь у витратах стосується, як правило, не безпосередньо лікування, а послуг із забезпечення комфортом пацієнта (палати з телевізором, телефоном, душем, тощо). Пацієнти з високим рівнем доходів також мають можливість оплачувати різницю вартості вітчизняних та імпортованих медикаментів, матеріалів; оплачувати гонорари додаткових консультантів.

На нашу думку, кошти на витрати, недостатнє фінансування яких є неприйнятним мають розподілятися наступним чином. Це

стосується сектору за шкалою, що відповідає захворюванням, які загрожують життю та порушення репродуктивної функції (безпліддя) (вісь Z), та співвідноситься з усіма секторами за віссю Y. Така позиція розповсюджується на категорії з будь-яким рівнем доходів, проте із дотриманням черговості (залежно від їх рівня):

$$31 - C(\text{HcXж}) + K(\text{HcXж}) = 32 \quad (3.2)$$

$$32 - C(\text{HbXж}) + K(\text{HbXж}) = R3 \quad (3.3)$$

При цьому частка коштів $K(\text{HbXж})$ має бути значною, хоча в цілому прогнозування в процесі планування різних видів витрат є доволі складним.

Стосовно сектору, який відповідає другій категорії за віссю Z (захворювання, які можуть спричинити інвалідність і втрату працездатності), то крім необхідності підвищення якості медичних послуг, що надаються населенню, така категорія захворювань має безпосередній вплив, по-перше, на забезпеченість економіки трудовими ресурсами, а по-друге, на пропорції між економічно активним працездатним населенням, відрахування від оплати праці якого формують кошти фонду загальнообов'язкового соціального медичного страхування, та осіб з інвалідністю, які отримують пенсію і переважно потребують більших витрат на послуги медичного характеру.

Разом із тим, при розподілі коштів на фінансування сфери охорони здоров'я доводиться враховувати їх суттєву обмеженість. Тому захворювання, які можуть спричинити інвалідність, втрату працездатності, відповідно до обсягу наявних коштів, як правило, різняться за різними категоріями населення, залежно від рівня доходів, і джерел фінансування: загальнообов'язкове соціальне медичне страхування, кошти пацієнтів. Проте, загальна пріоритетність груп витрат має бути збережена:

$$33 - C(\text{HnXi}) + K(\text{HnXi}) = 34 \quad (3.4)$$

$$34 - C(\text{HcXi}) + K(\text{HcXi}) = 35 \quad (3.5)$$

$$35 - C(\text{HbXi}) + K(\text{HbXi}) = 36 \quad (3.6)$$

Щодо третьої групи за віссю Z (захворювання, які не становлять небезпеки для життя і працездатності людини, проте здатні суттєво погіршити рівень його життя), то необхідно підкреслити, що оплата відповідних медичних послуг може здійснюватись за ра-

хунок коштів фонду загальнообов'язкового соціального медичного страхування за умови, коли задоволені потреби для категорій осіб з низьким рівнем доходів за першими двома групами захворювань (які представляють загрозу життя хворих, порушують репродуктивну функцію (безпліддя) та спричиняють інвалідність або втрату працездатності (вісь Z), тобто за подальшою пріоритетністю витрат. При цьому ймовірність залишків, достатніх для забезпечення потреб у медичних послугах всіх категорій населення, для цієї групи захворювань є незначною.

$$36 - C(\text{HнХр}) + K(\text{HнХр}) = 37 \quad (3.7)$$

Необхідно зазначити, що враховуючи низьку ймовірність наявності залишків 36, сума витрат $C(\text{HнХр})$ може бути близькою до нуля, а витрати на оплату лікування навіть соціально незахищених верств населення будуть здійснюватися за рахунок коштів $K(\text{HнХр})$. При цьому ймовірність наявності залишків коштів для наступних категорій витрат має ще нижчу ймовірність.

$$37 - C(\text{HсХр}) + K(\text{HсХр}) = 38 \quad (3.8)$$

$$38 - C(\text{HвХр}) + K(\text{HвХр}) = 39 \quad (3.9)$$

Враховуючи, що така група захворювань може мати суттєвий вплив на рівень життя людини, тому для осіб з високим рівнем доходів доцільним буде звернутись до платних медичних послуг. Важливе місце при наданні платних медичних послуг матиме система добровільного медичного страхування. Проте це не є безперечним. Зарубіжний, а також вітчизняний досвід свідчать про можливість іншої ситуації. Тобто, особи з високим рівнем доходів, за наявності у них вибору, вважатимуть більш привабливим безкоштовні медичні послуги.

Особи з меншим рівнем доходів при цьому охоплюються медичними послугами, надання яких фінансується на основі поєднання їх власних коштів, добровільного медичного страхування, а іноді й обов'язкового соціального медичного страхування. При цьому має бути можливість отримання компенсації витрат на оплату медичного обслуговування при наданні відповідних документів.

За наявності залишку фінансових коштів (39), вони можуть бути спрямовані на забезпечення потреб в наступні періоди. Наявність залишку коштів з більш високим номером у порівнянні з попереднім

періодом може бути показником ефективності діючої в країні системи охорони здоров'я та державного регулювання демографічного розвитку: при наданні якісних медичних послуг, профілактиці захворювань, популяризації здорового способу життя, формування потреби і забезпеченні можливості зміцнювати здоров'я населення, розумному використанні коштів в цілому загальна сума витрат на лікування може скоротитися в результаті зниження захворюваності, що виступає умовою позитивних зрушень демографічного стану в Україні.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Показано, що принциповою особливістю державного регулювання демографічного розвитку є опосередкованість впливу на динаміку демографічних процесів, зокрема через поведінку людини, через прийняття рішень в сфері шлюбу, народження дітей, сфери зайнятості, вибору професії, охорони здоров'я. При цьому механізми державного регулювання обумовлюють формування демографічних потреб, що визначають особливості демографічної поведінки, а також формування умов щодо їх реалізації через сферу охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення тощо. Враховуючи зазначене, обґрунтовано необхідність удосконалення механізму державного регулювання у сфері охорони здоров'я як основної умови демографічного розвитку, що впливає на охорону і забезпечення репродуктивних прав громадян, формування їх репродуктивних потреб (надання професійної медичної та соціальної допомоги в питаннях планування сім'ї, підвищення рівня якості, а також урізноманітнення видів й форм щодо медичного обслуговування для сім'ї репродуктивного віку, інформування населення про профілактику захворювань і зміцнення здоров'я). Вибір зумовлений тим, що саме сфера охорони здоров'я поєднує обидва блоки пріоритетних напрямів розвитку державного регулювання демографічних процесів, а саме: максимізації рівня народжуваності та мінімізації рівня смертності.

Проведений аналіз виявив суттєву обмеженість фінансових можливостей державного впливу на демографічні процеси через сферу охорони здоров'я, що обумовлює необхідність його оптимізації та пошуку резервів щодо використання фінансово-матеріальних ресурсів. У зв'язку з цим обґрунтовано підхід до удосконалення механізму

determine the characteristics of demographic behavior, as well as the formation of conditions for their implementation through the health, education, social security, etc. Taking into account the aforesaid, the necessity of improving the mechanism of state regulation in the field of health as the main condition of demographic development that affects the protection and provision of reproductive rights of citizens, the formation of their reproductive needs (provision of professional medical and social assistance in matters of family planning, raising the level of quality, as well as the diversification of the types and forms of medical care for the family of reproductive age, informing the population about disease prevention and strengthening health) The choice is due to the fact that the sphere of healthcare combines both blocks of priority directions of development of state regulation of demographic processes, namely: maximizing the birth rate and minimizing mortality.

The analysis revealed a significant limitation of the financial possibilities of state influence on demographic processes through the sphere of health care, which necessitates its optimization and the search for reserves for the use of financial and material resources. In this regard, the approach to improving the financing mechanism of the health care as a priority of state regulation of demographic development, which aims at ensuring socially justifiable distribution of funds, is substantiated and provides for: introduction of compulsory social health insurance; the implementation of balanced multi-channel and multi-level financing on the indicators of the level of income of patients (low, medium, high), the severity of diseases with their corresponding structuring (life threatening, infertility, disability, disability, worsening of living standards) to determine the sources of health care financing and how to combine them .

Keywords: *demographic development, state regulation, health care, improvement of the regulatory mechanism, financial support.*

Received: 08.09.2018

References

1. Vilenskij A. and Domnina I. (1999), "The system of social support of the population: lessons of the crisis and regional experience", *Voprosy jekonomiki*, vol. 2, pp. 84.
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), The Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2016", *Vidomosti Verkhovnoi Rady*, vol. 5, st.54.
3. Kutsenko V.I., Udovychenko V.P. and Ostafijchuk Ya.V. (2013), *Suspil'nyj vektor staloho rozvytku (pytannia teorii ta praktyky) [Social vector of sustainable development (questions of theory and practice)]*, Vydavets' Lozovyj V.M., Chernihiv, Ukraine.
4. Kutsenko V.I. (2012), *Stalyj rozvytok: stratehiia i taktyka formuvannia cherez pryzmu sotsiohumanitarnoi sfer, [Sustainable development: strategy and tactics of formation through the prism of the socio-humanitarian sphere]*, DU IEPSR NAN Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
5. (2012), *Nerivnist' v Ukraini: masshtaby ta mozhlyvosti vplyvu [Inequality in Ukraine: Scale and Impact Opportunities]*, Instytut demohrafii ta sotsial'nykh doslidzhen' imeni M.V. Ptukhy NAN Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
6. Draft Law of Ukraine "On Compulsory State Social Medical Insurance" available at: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro_20100408_0.html.
7. Rozhdestvenskaja I.A. and Shishkin S.V. (1997), "Economic policy in the socio-cultural sphere: problems and prospects", *Jekonomika i matematicheskie metody*, vol. 1, pp. 144-150.
8. Smirnov S. and Isaev N. (1999), "Social policy: a new course", *Voprosy jekonomiki*, vol. 2, pp. 69-72.
9. Libanova E.M., Hladun O.M. and Lisohor L.S. (2013), *Vymiriuvannia iakosti zhyttia v Ukraini [Measurement of the quality of life in Ukraine]* Kyiv, Ukraine.
10. Heiets' V.M. and Kvasniuk B. Ye. (2003), *Transformatsijni peretvo-rennia, [Transformational transformations]*, Instytut ekonomichnoho prohnozuvannia NAN Ukrainy ; Feniks, Kyiv, Ukraine.
11. Hoshovs'ka V. (2007), "Social state: types, essence, content", *Visnyk Natsional'noi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*, vol. 3, pp. 259-265.

12. Danylyshyn B.M., Kutsenko V.I. and Ostafijchuk Ya.V. (2005), Sfera ta rynek posluh u konteksti sotsial'noi modyfikatsii suspil'stva, [Sphere and market of services in the context of social modification of society], ZAT Nichlava, Kyiv, Ukraine.

13. Diehtiar A.O. and Karamyshev D.V. (2006), “Improving the efficiency of public-management decisions on the solution of demographic problems in Ukraine”, Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia : zb. nauk. Pr, vol. 2 (29), Ch. 2, pp. 16-24.

14. Kutsenko V. I. Udovychenko V. P. and Ostafijchuk Ya. V. (2003), Sotsial'na depzhava (ppoblemy teopii, metodolohii, ppaktyky) [Social depozava (ppoblami of the theory, methodology, ppactics)], Rada po vyvch. pprodukt. syl Ukpainy HAH Ukpainy, Kyiv, Ukraine.

15. Kutsenko V.I. (2008), Sotsial'na sfera: real'nist' i kontury majbutn'oho (pytannia teorii i praktyky), [Social sphere: the reality and contours of the future (questions of theory and practice)], Aspekt-Polihraf, Nizhyn, Ukraine.

16. Kutsenko V.I. (2012), Stalyj rozvytok: stratehiia i taktyka formuvannia cherez pryzmu sotsiohumanitarnoi sfery, [Sustainable development: strategy and tactics of formation through the prism of the socio-humanitarian sphere], Derzhavna ustanova «Instytut ekonomiky pryrodokorystuvannia ta staloho rozvytku Natsional'noi akademii nauk Ukrainy», Kyiv, Ukraine.

17. Levchuk N.M. (2011), Asotsial'ni iavyscha v Ukraini u demohrafichnomu vymiri [Anecdotal phenomena in Ukraine in demographic terms], In-t demohrafii ta sotsial'nykh doslidzhen' im. M. V. Ptukhy NAN Ukrainy, Kyiv, Ukraine.

18. (2015), Liuds'kyj rozvytok v Ukraini. Modernizatsiia sotsial'noi polityky: rehional'nyj aspekt, [Human development in Ukraine. Modernization of social policy: regional aspect], In-t demohrafii ta sotsial'nykh doslidzhen' im. M.V. Ptukhy NAN Ukrainy, Kyiv, Ukraine.

19. (2010), Liuds'kyj rozvytok v Ukraini: minimizatsiia sotsial'nykh ryzykiv [Human Development in Ukraine: Minimizing Social Risks], In-t demohrafii ta sotsial'nykh doslidzhen' im. M.V.Ptukhy NAN Ukrainy, Derzhkomstat Ukrainy, Kyiv, Ukraine.

20. Makarova O.V. (2015), Sotsial'na polityka v Ukraini, [Social policy in Ukraine], In-t demo-hrafii ta sotsial'nykh doslidzhen' im. M.V. Ptukhy NAN Ukrainy, Kyiv, Ukraine.

21. Mel'nychuk D.P. (2015), Liuds'kyj kapital: priorityty modernizatsii suspil'stva u konteksti polipshennia iakosti zhyttia naselennia, [Human capital: priorities of modernization of society in the context of improving the quality of life of the population], Polissia, Zhytomyr, Ukraine.

Відомості про авторів / Information about the Author

Драган Іван Олександрович: Житомирський державний технологічний університет: вул. Чуднівська, 103, м. Житомир, 10005, Україна

Ivan Dragan: Zhytomyr State Technological University: Chudnivska str., 103, Zhytomyr, 10005, Ukraine

ORCID.ORG./0000-0002-5716-1273

E-mail: draagn2011@i.ua

Долінченко Ольга Михайлівна: Міжрегіональна Академія управління персоналом: вул. Фрометівська, 2, м. Київ, 03039, Україна

Olha Dolinchenko: Interregional Academy of Personnel Management: Frometivska Str., 2, Kyiv, 03039, Ukraine

ORCID.ORG./0000-0002-2449-1049

E-mail: dolinchenko@yahoo.com

УДК352.071.6.072.2:351.72](477)

DOI: 10.26693/pard2018.02.296

СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОЇ ПУБЛІЧНОЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

Євтушенко О.Н., – д-р політ. наук, професор, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Попова Т.С., – канд пед. наук, доцент, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Самсонюк О. О., – головний спеціаліст відділу санітарної інспекції управління житлово-комунального господарства та благоустрою, Адміністрація центрального району Миколаївської міської ради, м. Миколаїв, Україна

У статті розглянуто теоретичні й прикладні аспекти процесу становлення публічної муніципальної влади територіальних громад України в умовах реформування системи публічного управління.

Зокрема, з'якцентовано увагу на сучасному розумінні та тлумаченні феномену децентралізації, що впливають з Європейської хартії місцевого самоврядування та українських реалій. Наголошено на наявності суперечностей в процесі реформування місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади

Зазначено, що серед найбільш суттєвих чинників гальмування процесу становлення та розвитку місцевого самоврядування як децентралізованої публічної муніципальної влади територіальних громад в Україні є невідповідність чинної законодавчої бази потребам децентралізації, недостатня інформаційно-роз'яснювальна робо-

та, опір реформі з боку районних державних адміністрацій та місцевих рад, високий рівень недовіри населення до влади, відсутність в новостворених ОТГ належним чином підготовлених кадрів тощо.

Показано, що інститут МС в умовах децентралізації державного управління є реальною й ефективною формою публічної муніципальної влади, владні риси якої проявляються в можливості територіальної громади на публічну самоорганізацію в правових формах і засобах, які відповідають демократичним принципам.

Визначено, що публічна муніципальна влада ефективно функціонує тільки тоді, коли її органи й посадові особи, усвідомлюють, що вони є, насамперед, представниками населення; формулюють потреби населення, й необхідні заходи їх реалізації; ефективно й відповідально займаються забезпеченням умов для нормальної життєдіяльності мешканців відповідної територіальної громади.

Обґрунтовано, що реформа децентралізації, створення ОТГ підвищує фінансову спроможність та розвиток матеріальної бази ТГ а також зацікавленість місцевого населення до більш активної участі в управлінні місцевими справами, що прискорює процеси розвитку муніципальної демократії, формування громадянського суспільства в Україні.

Ключові слова: *інститут місцевого самоврядування, децентралізація, фінансова децентралізація, муніципальна демократія, принцип народовладдя, публічна муніципальна влада, територіальна громада, місцеве співтовариство.*

Постановка проблеми у загальному вигляді.

Новизна та масштабність розпочатої в Україні реформи місцевого самоврядування, відсутність єдиного бачення щодо розвитку її основних напрямів та наявність суперечностей, що виникають в процесі реалізації завдань з формування спроможних територіальних громад, зумовлюють необхідність подальших аналітичних досліджень цих проблем як у теоретичній, так і в практичній площині.

Особливої уваги у цьому контексті заслуговує питання становлення інституту місцевого самоврядування в Україні в умовах

децентралізації державної влади й організації публічної муніципальної влади, розширення її повноважень та відповідальності за результати прийнятих рішень.

Належне теоретичне опрацювання ключових понять досліджуваного напрямку та співставлення його результатів з наявними практиками впровадження реформи місцевого самоврядування й децентралізації державного управління забезпечує можливість узагальнення існуючих поглядів та підходів, збереження кращого досвіду та генерації нових ідей щодо формування децентралізованої публічної муніципальної влади територіальних громад в Україні, сприяючи таким чином пошуку раціональної моделі організації місцевого самоврядування в нашій країні.

Аналіз останніх публікацій. Сучасний науковий доробок у досліджуваному напрямі представлений численними працями українських та особливо зарубіжних дослідників. Результати аналізу наукових надбань в означеному напрямі дають підставу вважати, що серед найбільш вагомих досліджень варто наголосити, насамперед, на працях таких відомих дослідників, Б. Гурне, Вільям А. Даріті молодший, Карен Джонстон, Ендрю Массі, Іваніна Максим, Шах Анвар, Толкотт Парсонс, О. Рой, Хосе Мануель Руано, Маріус Профіруй, Д. Бейли, Ж. Ведель, Ж. Тускоз, П. Кінг, Д. Елазар, У. Райкер, Л. Флогетіс та інших, які фундаментально опрацювали питання оптимальної побудови децентралізованої публічної влади.

Дослідженню питань становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні, його інституціалізації, розвитку системи місцевого самоврядування як децентралізованої публічної муніципальної влади територіальних громад та багатьох інших питань присвятили свої праці такі вітчизняні вчені, як: М. Баймуратов, О. Батанов, Н. Борденюк, В. Баранчиков, О. Бориславська, Ю. Делія, Я. Журавель, І. Заверуха, А. Заєць, В. Кампо, А. Коваленко, М. Корнієнко, В. Кравченко, О. Майданник, П. Мартиненко М. Орзіх, С. Панасюк, В. Погорілок, М. Пухтинський, Н. Руда, А. Ткачук, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та ін.

Окремі теоретико-прикладні аспекти досліджуваної проблеми розглядаються в працях вітчизняних дослідників, зокрема В. Андрі-

яш, В. Бакуменко, В. Гриневич, О. Євтушенко, Ю. Ковбасюк, В. Козуб, Т. Лушагіна, А. Михненко, К. Паровай, Б. Руснак, І. Семигуліна, Ю. Сурмін, А. Ткач, О. Чавикіна, І. Ярошенко та інші.

У працях зазначених авторів піддано науковому аналізу значний за обсягом та часовим критерієм фактичний матеріал, з різних аспектів організації та трансформації публічної влади в Україні, в тому числі й проблематиці становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування в умовах децентралізації державного публічного управління, проте, не завжди цей аналіз завершується достатніми теоретичними узагальненнями та практичними рекомендаціями.

Мета статті – здійснити теоретико - прикладний аналіз становлення в Україні інституту місцевого самоврядування як децентралізованої публічної муніципальної влади територіальних громад та означити основні суперечності в процесі реформування місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади.

Викладення основного матеріалу. Обґрунтування отриманих результатів

Демократичний розвиток українського суспільства, як показує європейський досвід, неможливий без децентралізації та розвитку інституту місцевого самоврядування (далі ІМС), особливо на рівні територіальної громади (далі ТГ). Цей рівень, звичайно, називають муніципальним від лат. «municipalis» – муніципальний – самоврядна адміністративно-територіальна одиниця (село, селище, місто), що має певну територію і населення. Саме на муніципальному рівні, який ще називають первинним, формуються найменші адміністративно-територіальні одиниці, що отримали назву муніципальних утворень (далі МУ). На цьому рівні здійснюється місцеве самоврядування, що представлене в Україні територіальною громадою (села, об'єднання декількох сіл, селища, міста) та її виборними органами.

В зв'язку з тим, що ІМС – це не тільки форма самоорганізації населення для вирішення місцевих завдань, але й форма здійснення публічної влади, тобто певна система організації влади на рівні ТГ (жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – пояснення авторів).

Під «інститутом», за визначенням Д. Норта, ми розуміємо «правила гри, що складаються з офіційних писаних правил, і неписаних кодексів поведінки, що лежать глибше за офіційні правила та доповнюють їх» [21, с.12].

Таким чином, ми користуємося терміном «інститут місцевого самоврядування» для позначення системи організації публічної муніципальної влади, за допомогою якої населення ТГ має можливість оптимально повно реалізовувати свої громадянські права шляхом безпосередньої участі у процесі прийняття управлінських рішень.

Від так, варто розглядати ІМС як:

- фундамент народовладдя, форму здійснення публічної муніципальної влади, форму самоорганізації населення для вирішення місцевих питань;

- конституційний принцип перерозподілу владних повноважень і управлінських функцій між центром і адміністративно-територіальними одиницями, що закріплено ст. 132-ю Конституції України [6, с.324], за допомогою якого, як вважає Вільям А. Дарті і відбувається розподіл влади згори донизу в умовах організаційної ієрархії [32, р.250];

- право ТГ самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140 Конституції України [16]). Як справедливо зауважує професор О. Євтушенко, саме в рамках централізованої держави створюються самостійні одиниці як носії місцевого самоврядування громади, комуни, регіону, які представляють інтереси територіальної громади, або їх об'єднань [6, с. 329];

- управлінську дію, процес передачі частини функцій і повноважень з верхніх рівнів управління до нижніх [1, с. 55], тобто, «делегування повноважень, коли держава передає право на прийняття рішень з певних питань або в певній сфері владним структурам локального, регіонального рівня, що не входять до системи виконавчої влади й є відносно незалежними від неї (Б. Гурне) [5, с. 88],

- спосіб місцевого управління, заснований на передачі функцій управління окремими територіями безпосередньо цим територіям,

що дозволяє центру забезпечити цілісність держави за рахунок розширення прав і обов'язків територій [25, с. 95].

Зрозуміло, що становлення ІМС, як децентралізованої публічної муніципальної влади ТГ – це можливість встановити більш гнучку систему публічного управління, перерозподілити повноваження, ресурси і відповідальність між центром й адміністративно-територіальними одиницями, створити таку систему управління, за якої частина функцій державної влади передається органам місцевого самоврядування.

На думку В. Гриневич децентралізація полягає «у перерозподілі функцій і повноважень єдиної державної влади між її відповідними органами з одного боку і місцевим самоврядуванням – з іншого» [4, с. 17].

На нашу думку, децентралізація (“decentralization”) – це становлення ІМС як децентралізованої публічної муніципальної влади ТГ, оскільки передача повноважень і ресурсів на рівень ТГ більш повно реалізує принцип народовладдя, закладений в Конституції України, наближаючи публічну владу до її джерела – народу.

Дійсно, децентралізація дозволяє розподілити владу згори донизу [32, р. 250], тобто передати повноваження щодо прийняття рішень від центру влади на рівень ТГ (муніципальний рівень), але, погодимось із зарубіжними дослідниками у тому, що її «не слід розглядати як «чарівну кулю (чудодійний засіб) у сфері послуг» [34, р. 28], адже вона може бути ефективною лише в умовах дотримання принципів демократії. За таких умов вона дозволяє ефективно вирішити два нагальних питання:

- по-перше, передати на місця ресурси та владні повноваження, необхідні для їхнього використання;
- по-друге, покращити можливості участі громадян у публічних справах.

Отже децентралізація – це «наближення процесу вироблення рішень до людей» [33, р.1]. Саме тому, підкреслюють дослідники, вона «більшою мірою забезпечує вибір ефективних шляхів розвитку, ніж традиційні організаційні техніки» [35, р. 7] і, як результат, – забезпечує покращення соціально-економічного розвитку

територій місцевих громад, зміцнює їх єдність, економічне та соціальне становище, громадянське порозуміння, а в кінцевому підсумку призводить до політичної, економічної та соціальної спроможності держави.

В означеному контексті важко не погодитися з Міністром регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі Мінрегіонбуд та ЖКГ України) Г. Зубко, який визначає реформу децентралізації, як складну й глибинну реформу, що перебудовує всю систему управління країною, позбавляючи її радянського адміністративного спадку, наголошуючи при тому, що її суть полягає у передачі повноважень і фінансів на місця, гарантуючи тим самим громадам можливість самостійно ухвалювати рішення та нести відповідальність за їх реалізацію [15].

Таким чином, процес становлення ІМС як децентралізованої публічної муніципальної влади ТГ це не тільки розширення їх владних повноважень, а й безумовне отримання відповідних ресурсів, в першу чергу – фінансових, для виконання отриманих повноважень й максимального наближення надання послуг до населення.

У зарубіжних країнах замість терміну «фінансова» використовують термін «фіскальна» децентралізація. Так, на думку американського економіста Ч. Тібо, саме фіскальна децентралізація дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування та забезпечення населення соціальними та адміністративними послугами [2, с.146-147].

Фінансова децентралізація – це збільшення фінансової спроможності ТГ, тобто один з інструментів, що сприяє розвитку території, в першу чергу, – об'єднаної територіальної громади. Свідченням цього є те, що завдяки фінансовій децентралізації місцеві бюджети у 2014 році склали 68,6 млрд. грн., у 2015 р. – 98,2 млрд. грн., у 2016р. – 146,6 млрд грн., а у 2017 р. вже – 192 млрд. грн., тобто за період 2014 – 2017 років вони збільшилися на 123, 4 млрд. грн. (Рис. 1.1). Таким чином, питома вага місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України на кінець 2017 року склала 51,2 % (у 2015 році - 45,6%).

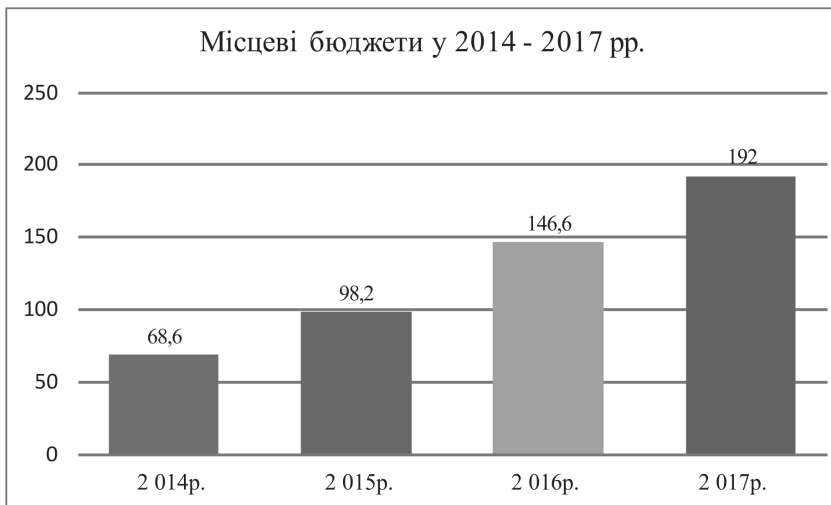


Рис. 1.1. Місцеві бюджети у 2014 – 2017 рр.

На нашу думку, проведення реформи децентралізації (управління, фінансової, податкової тощо) дозволяє вирішити на муніципальному рівні наступні питання: передати на місця ресурси та владні повноваження, покращити можливості участі населення у вирішенні публічних місцевих справ, створити умови для вирівнювання соціально-економічного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (сіл, селищ, міст, районів, регіонів), зміцнити територіальну єдність, громадянське порозуміння та соціально-політичну спроможність держави.

Як відомо, реформа децентралізації в Україні розпочалась з розробки та впровадження «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. [24], яка стала правовою основою процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування.

Реалізація Концепції зумовила прийняття цілого ряду нормативно-законодавчих актів, зокрема, Законів України: «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06. 2014 р. № 1508-VII

[12], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02. 2015 р. № 157-VII [11], «Про засади державної регіональної політики» від 05.02. 2015 р. № 156-VIII [8], зміни до Бюджетного [9] та Податкового кодексів [10]. До того ж, Указом Президента України від 12 січня 2015 р. було схвалено Стратегією сталого розвитку «Україна-2020», що передбачала реалізацію конституційної реформи в частині децентралізації влади [29].

Впровадження означених правових норм у національну законодавчу базу дає підставу вважати, що в Україні формується нова модель децентралізованої публічної влади – децентралізована публічна муніципальна влада територіальної громади. Під публічною муніципальною владою (далі ПМВ) ми розуміємо владу ТГ, оскільки саме вона, згідно з 140-ю ст. Конституції України, є первинним суб'єктом ІМС [16]. Територіальна громада, у нашому розумінні, це «жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або ж добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр» [20, с. 87].

За нашим переконанням, оскільки влада ТГ – це муніципальна публічна влада, то й розглядати її необхідно у контексті здатності і спроможності ІМС, місцевого співтовариства здійснювати управління ТГ. Відтак, ПМВ є владою легітимізованою (визнаною) державою, що знаходить своє відображення у закріпленому в Конституції праві органів місцевого самоврядування (ОМС) приймати в межах повноважень, визначених законом, рішень, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. При цьому означені дії не підпадають під санкції з боку державної влади. Проте, їх виконання, в разі, якщо це є необхідним, може забезпечуватися заходами державного примусу. Таким чином, мова йде про наділення ОМС як суб'єктів децентралізованої публічної муніципальної влади територіальної громади відповідними юридично-владними повноваженнями.

Муніципальна влада – це здійснювана безпосередньо або опосередковано через представницькі органи воля ТГ, орієнтована на формування сприятливого для неї середовища проживання. Підкреслимо, що така форма публічної влади, як МС на рівні ТГ (муніци-

пальному рівні), може існувати лише в умовах демократичної форми правління, оскільки основою демократії як форми правління є ідея політичної свободи, відповідно до якої принцип самоврядування поширюється, як на окрему людину, так і на спільноти громадян.

Демократія на муніципальному рівні – муніципальна демократія, під якою ми розуміємо:

по-перше, – інститут громадянського суспільства й правової демократичної держави, який сприяє активному залученню населення ТГ до вирішення місцевих питань;

по-друге, – механізм, за допомогою якого погоджуються інтереси держави й ТГ як адміністративно територіальних одиниць;

по-третє, – процес формування партнерських, рівноправних відносин між владою й членами громади (Рис.1.2).

Саме муніципальна демократія, вважає А.Трач, дозволяє державі подолати недовіру населення до влади МС, тому що припускає залучення переважної частини суспільства до цінностей демократії, усвідомлення демократії як найбільш досконалої форми політичного устрою у порівнянні з усіма іншими його формами [28, с. 168].

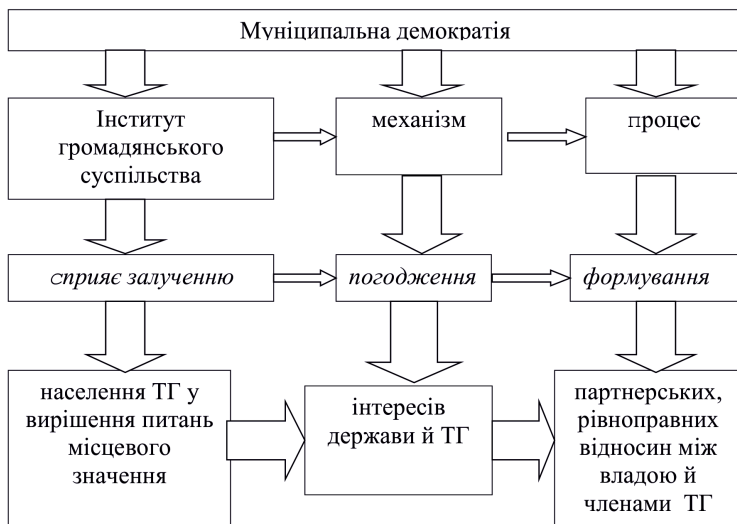


Рис.1.2. Муніципальна демократія

З огляду на означене, можна стверджувати, що ІМС як публічна муніципальна влада територіальної громади (далі ПМВТГ) займає особливе місце в системі народовладдя, визначає «права» громадянина, захист яких перетворюється на найперший обов'язок держави [22, с. 34], та грає важливу роль у збереженні й зміцненні державності, узгодженні інтересів суспільства й держави, оскільки вирішує питання, що завжди пов'язані з проблемами місцевого співтовариства (мешканців ТГ), з реалізацією питань, пов'язаних з комплексним розвитком місцевих територій, здійсненням контролю за діяльністю ОМС.

ПМВТГ через наближення її до громадян дає можливість точно визначати стратегії розвитку території конкретної ТГ, налагодити ефективний механізм їх реалізації, і тому є досить вагомим інструментом для розвитку в Україні демократії і громадянського суспільства. Разом з цим, ПМВТГ дозволяє «розвантажити» державну владу від невластивих їй функцій і надає можливість зосередитися на вирішенні питань, пов'язаних з розробкою стратегії розвитку суспільства, вивіреного політичного курсу, визначення місця держави в геополітичному просторі тощо.

Таким чином, закріплений в Конституції України принцип народовладдя, а також ідея самостійності МС, як публічної муніципальної влади територіальної громади й відособленості ОМС від ОДВ (органів державної влади), безсумнівно, підкреслює особливу значимість інституту МС як децентралізованої публічної муніципальної влади ТГ.

Варто наголосити, що в сучасних умовах інститут МС – це не тільки форма самоорганізації, це, скоріше, – елемент організації ПМВТГ, при цьому владні риси цього інституту доповнюються й збагачуються муніципальними правами й обов'язками громадян, що мають право публічної самоорганізації в правових формах і тих засобах, які відповідають демократичним принципам.

Підкреслимо, що в умовах децентралізованого розвитку та становлення публічної муніципальної влади територіальної громади місцеве співтовариство:

- створює ОМС територіальних громад як спеціальний інститут для реалізації своїх особливих інтересів;

- мотивує населення до активній участі у вирішенні місцевих питань, задля того, що б «втїлити в життя свої програми» [19, с. 11], створити необхідні умови побудови держави на принципах демократії й децентралізації державної влади;

- отримує можливість самостійно, під власну відповідальність вирішувати коло завдань, що стосуються інтересів населення ТГ, самостійно визначати структуру й демократичним шляхом формувати органи ПМВТГ, які отримують достатні владні повноваженнями для вирішення питань місцевого значення.

Не можна не погодитись з думкою багатьох науковців-дослідників про те, що наявність в країні децентралізованої ПМВТГ свідчить про:

- рівень централізації/децентралізації державної влади;
- рівень самостійності, самоорганізації населення ТГ у вирішенні місцевих питань;
- баланс у відносинах між державною владою й інститутами самоорганізації громадян;
- наявність локальної ідентичності ТГ [7, с. 353].

Акцентуємо увагу на тому, що для набуття місцевим самоврядуванням як децентралізованою ПМВТГ реальної й ефективної форми народовладдя, необхідно забезпечити його побудову за принципом самостійності, який обмежує ОДВ від надмірного їх втручання у діяльність місцевих співтовариств, дає можливість здійснення ефективного контролю з боку населення за діяльністю ОМС. У той же час, самостійність ІМС не означає його протиставлення державній владі. Державна влада, як і муніципальна влада, існують в нерозривній єдності тому що є формами публічної влади й мають спільну правову природу.

МС – децентралізована ПМВТГ – є найефективнішим інструментом управління та розвитку її території. Тому, ми цілковито поділяємо думку В. Чавикіної у частині, що «якщо воно (МС – пояснення авторів) дійсно функціонує, а мешканці мають права та можливості самостійно вирішувати питання, тоді спостерігається зростання місцевого бюджету та покращення умов життєдіяльності населення» [30].

Зважаючи на означене, ІМС – це право ТГ самостійно вирішувати питання місцевого значення, що потребує вдосконалення системи управління на первинному муніципальному рівні (рівень ТГ), посилення його ролі у вирішенні місцевих питань. Саме тому Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні була розроблена з урахуванням вимог Європейської хартії місцевого самоврядування (ЄХМС) [24]. Ратифікувавши цей документ у 1997 році Україна взяла тим самим на себе зобов'язання щодо: становлення інститутів прямого народовладдя; формування ефективного МС та територіальної організації влади; надання на місцевому рівні високоякісних та доступних публічних послуг; задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на рівні ТГ; узгодження інтересів держави та територіальних громад [24].

Тогочасність впровадження реформи децентралізації в Україні була зумовлена наявністю близько 12 тис. ТГ, при тому, у понад 6 тис. з них чисельність жителів становила менше за 3 тис. осіб, а у 4809 територіальних громадах – менше за 1 тис. осіб. У 1129 територіальних громадах проживало менше за 500 осіб, у більшості з яких не було утворено виконавчих органів відповідних сільських рад, були відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Надмірна подрібненість та вкрай слабка матеріально-фінансова база практично не забезпечували виконання органами місцевого самоврядування усіх своїх повноважень.

До того ж, дотаційність 5419 бюджетів МС становила понад 70 %, а 483 ТГ на 90 % утримувалися за рахунок коштів державного бюджету [24]. За таких умов постійна фінансова підтримка малочисельних місцевих громад через районні бюджети з застосуванням системи дотацій вирівнювання стала надто обтяжливою для державного бюджету, стримуючи у такий спосіб розвиток великих селищ та малих міст.

Зміни, внесені у Бюджетний кодекс на 2014 рік [9] щодо спрямування 60% від одержуваного прибуткового податку до місцевого бюджету, 15% – до обласного бюджету й 25% – до державного, а також прийняття законів України «Про добровільне об'єднання те-

риторіальних громад» [11] й «Про засади державної регіональної політики» [8] створили фактичний правовий фундамент та відкрили шлях для створення ОТГ.

У 2015 році 794 сільських, селищних і міських рад об'єдналися в 159 ОТГ і вже у 2016 році вони перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державою, одержавши повноваження й відповідні фінансові ресурси для їхнього здійснення. В результаті виборів до місцевих рад в 2015-2016 роках кількість ОТГ зростає в 2,3 рази.

На початок червня 2017 року в Україні було сформовано вже 413 ОТГ, що об'єднали 5258 населених пунктів. У травні 2018 року в Україні було створено вже 733 ОТГ (табл.1.1), а на початок грудня 2018 року створено їх чисельність становила 838 ОТГ, до складу яких увійшли 3839 колишніх місцевих рад. На сьогодні більше, ніж 7,1 млн. осіб проживають в ОТГ, що говорить, на думку міжнародних експертів, про високі темпи міжмуніципальної консолідації [26].

Таблиця 1.1.
Кількість та площа ОТГ станом на 21.05.2018 р.

Регіони (області)	Кількість ОТГ	Площа ОТГ тис. км	% від загальної площі регіону
Винницька	35	4	15,1
Волинська	43	9,2	45,6
Дніпропетровська	61	17	53,4
Донецька	15	5,8	22
Житомирська	46	16,7	55,8
Закарпатська	6	0,6	4,8
Запорізька	46	15,5	57
Івано-Франківська	25	2,4	17,4
Київська	12	2,6	9,3
Кіровоградська	17	3,2	13,1
Луганська	13	6	22,4
Львівська	35	3,8	17,6

Продовження табл. 1.1.

Миколаївська	29	8,8	35,8
Одеська	28	9,4	28,1
Полтавська	42	7,6	26,5
Рівненська	28	5	25
Сумська	30	8,5	35,8
Тернопільська	42	5,5	39,6
Черкаська	28	4,1	19,4
Чернігівська	38	16,6	51,9
Чернівецька	29	3,1	38
Харківська	16	4,5	14,3
Херсонська	28	8,2	28,9
Хмельницька	41	11	53,5

Як написав на своїй сторінці у Фейсбукі Г. Зубко, «Процес об'єднання громад триває і набирає обертів, понад 29% території країни охоплені ОТГ»[23].

Результати моніторингу, проведеного Мінрегіонбудом та ЖКГ України наприкінці 2018 року засвідчують, що процес децентралізації набуває стрімких темпів та невідворотного характеру, вивільняє прихований потенціал об'єднаних територіальних громад тощо. Їх площа на сьогоднішній день вже становить 31,1% території України, а кількість мешканців – 14,9% населення України.

В той же час, як нагадав заступник Мінрегіонбуду та ЖКГ України В. Негода, в Україні 128 районів із 490 (не враховуючи 25 окупованих районів) досі не беруть участі у процесах добровільного об'єднання громад, а 24 % території країни усе ще не покрито перспективними планами [13].

На думку Г. Зубко це, в першу чергу, ніщо інше, як саботаж з боку райдержадміністрацій, адже відбувається протистояння між старою структурою управління та новоствореними ОТГ, і воно, поки ще зберігає тенденцію до загострення [14]. З іншого боку, на думку В. Куренного, керівника департаменту місцевого самоврядування та децентралізації Адміністрації президента України на про-

цес децентралізації впливає «низька поінформованість населення сільських громад про переваги, які надасть їм децентралізація та добровільне об'єднання. Певною мірою скепсис населення штучно підтримується окремими представниками районних рад, які бояться, що районні ради змушені будуть передати абсолютну більшість повноважень та матеріальних активів радам ОТГ» [18].

Вважаємо цілком обґрунтованим твердження щодо існування прямої залежності між результативністю реформи децентралізації та рівнем підтримки її населенням. Втім, як свідчать численні соціологічні опитування, рівень недовіри до тих, хто при владі, зростає. Так, результати опитування, проведеного ГО «Центр аналітичних досліджень» (м. Миколаїв, 29 вересня – 4 жовтня 2018 року) свідчать, що понад 65% городян не довіряє а ні Миколаївської міськраді, а ні облраді, а ні ОДА [3]. Змінити таку ситуацію можливо лише через створення нового формату взаємодії «влада – громада», тобто через залучення до процесу перетворень активних членів громади, через повноцінне партнерство влади й населення, через форми демократії участі [27, с.48].

Зрозуміло, що рушієм у проведенні децентралізації й створення ОТГ стала найбільш активна частина місцевого населення, яка побачила у реформі можливість самим безпосередньо управляти власним суспільним життям, вирішувати місцеві питання. Реформа децентралізації стимулювала членів ТГ до більш активної участі в управлінні місцевими справами.

На нашу думку, чим активніше населення бере участь у формуванні муніципальної влади – ОМС, тим більш незворотними стають процеси демократизації країни. Саме на муніципальному рівні, на наше переконання, найбільш активно проявляються і реалізуються демократичні процеси, змістом яких є практична робота з вирішення місцевих проблем. Населення ОТГ, сформоване в МСТ (спільноту людей, що проживають на певній території й мають спільні інтереси у вирішенні місцевих питань за допомогою використання наявних ресурсів – пояснення авторів) чітко вказує на те, що саме воно є головним діючим і керуючим суб'єктом, що визначає пріоритетні напрямки розвитку території громади.

В ході реалізації реформи МС добровільно об'єднані ТГ почали отримувати можливості й ресурси (в першу чергу фінансові) для власного повноцінного функціонування. Це стало одним з ключових факторів розвитку громад, адже до цього часу, і ми не можемо тут не погодитися з І. Ярошенко та І. Семигуліної, головною проблемою МС на рівні ТГ завжди було недостатнє фінансування, відсутність розвинених прибуткових підприємств, що можуть бути основою наповнення бюджетів громад [31].

Отже, створення ОТГ – це, насамперед, підвищення фінансової спроможності ТГ, розвиток їх матеріальної бази, підвищення відповідальності ОМС за прийняті рішення, що істотно впливає на ефективність їхньої діяльності, й на зацікавленість населення щодо вирішення питань місцевого значення.

Слід підкреслити, що децентралізація – це можливість для місцевого співтовариства не тільки підвищення можливості активної участі населення ТГ у вирішенні місцевих справ, це й отримання ресурсів (фінансове забезпечення місцевих бюджетів) на виконання владних повноважень, необхідних для їх вирішення.

Ми погоджуємось з дослідниками, що вважають децентралізацію ресурсом, що «допомагає вирівнюванню соціально-економічного розвитку регіонів, зміцнює територіальну єдність, громадське порозуміння та політичну спроможність держави» [32, р. 250], наближує «вироблення рішень ближче до людей» [33], забезпечує демократію, а разом з нею і загальний прогрес [35, р. 14].

В той же час аналіз процесів децентралізації свідчить, що на сьогодні існують проблеми в реалізації, самої успішної на думку уряду реформи:

- по-перше, має місце невідповідність законодавчої бази потребам децентралізації;

по-друге, – недостатня інформаційно-роз'яснювальна робота ЗМІ, що повинна бути спрямованою на поглиблення розуміння громадянами країни процесів децентралізації, реформування МС. Це призводить до слабкої підтримки створення ОТГ населенням, оскільки люди не розуміють самої сутності процесу децентралізації;

по-третє, – існує опір реформі з боку РДА та місцевих рад.

Є, до того ж, і проблеми у відносинах ОТГ з центральної владою, державними адміністраціями тощо. Наприклад, залишається неврегульованим питання розподілу повноважень між ОМС та органами виконавчої влади в цілому, а також функцій та повноважень між місцевими радами ОТГ та РДА й районними радами.

На жаль, існують проблеми і в ОТГ. Так, відсутність в новоутворених ОТГ належним чином підготовлених кадрів призводить до неефективного використання ресурсів ОТГ (майнових, фінансових, людських), неспроможності освоїти кошти державних субвенцій. Крім того, ОМС не готові до запровадження стратегічного планування та програмування розвитку ОТГ, мають місце також високі ризики корупційних дій щодо використання бюджетних коштів.

Збільшення кількості ОТГ без пропорційного збільшення обсягу субвенції на розвиток інфраструктури призведе незабаром до зниження мотивації ТГ до об'єднання. Так, у 2016 році державна субвенція на інфраструктуру ТГ склала 1 млрд. гривень і була розподілена між бюджетами 159-ти ОТГ пропорційно до площі ТГ та кількості сільського населення. У 2017 році обсяг субвенції – 1,5 млрд. гр., але фінансування із загального фонду Державного бюджету лише – 0,5 млрд. гр., а 1 мільярд гр. зі спеціального фонду розподілений між 366-ма ОТГ. Отже, кожна ТГ отримала коштів менше, ніж минулого року [17].

Нерозв'язаність на сьогодні вказаних проблеми гальмує не тільки реформу децентралізації, але й пов'язані з нею реформи: розвитку інфраструктури, освіти, медицини, соціального захисту, тарифної децентралізації тощо. Зрозуміло процес реформування МС це довгий і складний процес, що вимагає змін не тільки в законодавчій площині, але й в реальному секторі економічної сфері. Втім, лише якомога швидке розв'язання визначених питань дозволить прискорити процеси децентралізації, що є для України, як зазначають європейські дослідники, запорукою розвитку демократії та досягнення загального прогресу [35, р. 14]

Таким чином, аналіз становлення інституту місцевого самоврядування, як публічної муніципальної влади ТГ в умовах децентралізації державної влади в Україні дозволяє зробити наступні висновки:

- інститут МС в умовах децентралізації державного управління є реальною й ефективною формою публічної муніципальної влади, владні риси якої проявляються в праві територіальної громади на публічну самоорганізацію в правових формах і засобах, які відповідають демократичним принципам;

- публічна муніципальна влада територіальної громади найбільш повно реалізує принцип народовладдя, наближаючи публічну владу до її джерела – народу, прискорюючи процеси розвитку місцевої муніципальної демократії, а тому є головним показником ступеня демократизації суспільно-економічного життя країни;

- публічна муніципальна влада ефективно функціонує тільки тоді, коли її органи й посадові особи, усвідомлюють, по-перше що вони є, насамперед, представниками населення; по-друге, формулюють потреби населення, й необхідні заходи їх реалізації; по-третє, ефективно й відповідально займаються забезпеченням умов для нормальної життєдіяльності мешканців відповідної територіальної громади;

- реформа децентралізації, створення ОТГ підвищує фінансову спроможність та розвиток матеріальної бази ТГ а також зацікавленість місцевого населення до більш активної участі в управлінні місцевими справами у вирішенні питань місцевого значення, що прискорює процеси розвитку муніципальної демократії, формування громадянського суспільства в Україні.

Стаття надійшла до редакції: 05.09.2018

It has been determined that public municipal functions are effective only when its bodies and officials are aware that they are, first of all, population's representatives; formulate the needs of the population and the necessary measures for their implementation; effectively and responsibly engaged in provision of the normal life conditions for the inhabitants of the respective territorial community.

It is substantiated that the reform of decentralization, the creation of OTG improves the financial capacity and development of the material base of TG, as well as the interest of the local population in more active participation in the management of local affairs, which accelerates the development of municipal democracy and the formation of civil society in Ukraine.

Keywords: *institute of local self-government, decentralization, financial decentralization, municipal democracy, principle of democracy, public municipal authority, territorial community, local community.*

Received: 05.09.2018

References

1. Andriiash, V.I., Evtushenko, O.N. & Parovai K.O. (2016), Poniattia i spivvidnoshennia tsentralizatsii ta detsentralizatsii. [Concept and correlation of centralization and decentralization.] *Naukovi pratsi : Naukovo-metodychnyi zhurnal. Derzhavne upravlinnia.* 267, 54-59. [in Ukrainian].
2. Bykadorova N. O. (2010). Finansova detsentralizatsiia mistsevoho samovriaduvannia. [Financial decentralization of local self-government].– *Ekonomichniy visnyk Donbasu*, 2 (20), 145-151. Retrieved from http://www.evd-journal.org/download/2010/2010-2/Ek_visnyk_2_2010-145-151.pdf [in Ukrainian].
3. Bolee 65% horozhan ne doveriaet ny Nikolaevskomu horsovetu, ny oblsovetu, ny oha [More than 65% of townspeople do not trust either the Nikolaev city council, nor the regional council, nor the oga] 26.11. 2018. Retrieved from <https://news.pn/ru/public/208844> [in Ukrainian]

4. Hrynevych V. (2014) Detsentralizatsiia vlady yak skladova politychnoi reformy v Ukraini: pytannia kontseptsii ta ideolohii [Decentralization of power as a component of political reform in Ukraine: issues of conception and ideology]. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia. 1, 16-19. – Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2014_1_7 [in Ukrainian].

5. Hurne B. (1994). Derzhavne upravlinnia [Governance]. – Kyiv: Osnovy. [in France].

6. Evtushenko, O.N. (2009). Problemy detsentralizatsii derzhavnoi vlady i mistseve samovriaduvannia v Ukraini [Problems of decentralization of state power and local self-government in Ukraine]// Hileia. 29, 323-329 [in Ukrainian]

7. Evtushenko, O.N. & Lushahina T.V. (2017) Instytut lokalnoi orhanizatsii vlady v Ukraini v umovakh detsentralizatsii vlady: teoretychnyi aspekt. [Institute of local government in Ukraine in the conditions of decentralization of power: theoretical aspect]. Problemy mizhnarodnykh vidnosyn. 12, 352-369. [in Ukrainian].

8. Zakon Ukrainy «Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky» [Law of Ukraine «On the Principles of State Regional Policy»]. (n.d.). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19> [in Ukrainian]

9. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy shchodo reformy mizhbiudzhetnykh vidnosyn» [The Law of Ukraine «On Amendments to the Budget Code of Ukraine on the Reform of Intergovernmental Fiscal Relations»]. (n.d.). Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/card/79-19> [in Ukrainian].

10. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo podatkovoi reformy» [The Law of Ukraine «On Amendments to the Tax Code of Ukraine and Certain Legislative Acts of Ukraine on Tax Reform»]. (n.d.). Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19> [in Ukrainian].

11. Zakon Ukrainy «Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad» [The Law of Ukraine «On Voluntary Association of Territorial Communities»]. (n.d.). Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [in Ukrainian].

12. Zakon Ukrainy «Pro spivrobotnytstvo terytorialnykh hromad» [Law of Ukraine «On Cooperation of Territorial Communities»]. (n.d.). Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>. [in Ukrainian].

13. Zrostaiespromozhnisthromaddorozvytku–rezultatyshchomisiachnoho monitorynhu Minrehionu. Uriadovyi portal. [The community's capacity to develop is growing - the results of the monthly monitoring of the Minregion]. Uriadovyi portal. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/zrostayeypromozhnist-gromad-do-rozvitku-rezultati-shchomisyachnogo-monitoringu-minregionu> [in Ukrainian].

14. Zubko H. (2018). 128 raioniv, de ne utvoreno zhodnoi OTH pislia 4 rokov reformy detsentralizatsii,- tse sabotazh z boku RDA. [128 districts, where no OTG has been formed after 4 years of decentralization reform, is a sabotage by the RSA]. Sluzhba Vitse-premier-ministra Ukrainy. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/128-rajoniv-de-ne-utvoreno-zhodnoyi-otg-pislyya-4-rokiv-reformi-decentralizaciyi-ce-sabotazh-z-boku-rda-gennadij-zubko> [in Ukrainian].

15. Zubko H. HROMADna reforma: shcho dala detsentralizatsiia. [CURRENT reform: what has been decentralized]. Ekonomichna pravda. Retrieved from <https://www.epravda.com.ua/columns/2017/08/4/627740/> [in Ukrainian].

16. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]. (n.d.). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].

17. Kuzub Viktor. (2017). Piat problem detsentralizatsii, abo Yak staty hospodarem u svoiemu misti.[Five problems of decentralization, or How to become a municipality in your city]. Ukrainska pravda. Retrieved from <https://www.pravda.com.ua/columns/2017/11/16/7162180/> [in Ukrainian].

18. Kurennoi V. Detsentralizatsiia yak nedootsinena reforma. [Decentralization as an underestimated reform]. Retrieved from <https://daily.rbc.ua/ukr/show/detsentralizatsiya-nedootsenennaya-reforma-1527054477.html> [in Ukrainian].

19. Lediaev V.H. (2011). Vlast: kontseptualni analiz [Power: conceptual analysis]. Polys.1, 11 [in Ukrainian].

20. Rusnak B. A. (2011). Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: teoriia i praktyka. [Local Government in Ukraine: Theory and Practice]. Odesa [in Ukrainian].

21. Nort D. (2000). Instytutsii, instytutsiina zmina ta funktsionuvannia ekonomiky [Institutions, institutional change and functioning of the economy]. Kyiv : Osnovy [in Ukrainian].

22. Parsons T. (2000). O strukture sotsyalnoho deistvyia [About the structure of social action]. Moskva : Akademicheskyyi proekt [in Russian].

23. Pres-sluzhba Vitse-premier-ministra Ukrainy. Minregion. [Press service of the Vice Prime Minister of Ukraine. Minregion]. Retrieved from www.minregion.gov.ua/.../ofisi-po-pidtrimci-reform-u-kozh [in Ukrainian].

24. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini» [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine»]. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].

25. Roi O. (2013). Osnovi hosudarstvennoho y munitsypalnoho upravleniia. [Fundamentals of State and Municipal Management] SPb.: Pyter [in Russian].

26. Sait Detsentralizatsiia. Navishcho detsentralizatsiia? [Site Decentralization. Why decentralization?]. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/about> [in Ukrainian].

27. Petrushenko Yu.M. (Eds.) (2016). Stvoriuiuchy mosty dlia demokratii: pidkhody do formuvannia umov pliuralistychnykh protsesiv pryiniattia rishen na mistsevomu rivni [Creating bridges for democracy: approaches to creating conditions for pluralist decision-making processes at the local level]. Kyiv [in Ukrainian].

28. Trach A.S. (2014). Postradianski transformatsii kriz pryзму tranzytolohii [Post-Soviet transformations through the prism of transitology]. Naukovyi visnyk. Seriia : ekonomika, politolohiia, istoriia. 12 (220), 169-177. [in Ukrainian].

29. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro Stratehiiu staloho rozvytku «Ukraina – 2020» [Decree of the President of Ukraine «On the Strategy of Sustainable Development «Ukraine-2020»] (n.d.). Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10> [in Ukrainian].

30. Chavykina O. V. (2017). Rozvytok mistsevoho samovriaduvannia yak ody z prioritytetiv derzhavnoi rehionalnoi polityky. [Development of local self-government as one of the priorities of the state regional policy]. Retrieved from http://www.confcontact.com/2017-ekonomika-i-menedzhment/10_chavykina.htm [in Ukrainian].

31. Iaroshenko I. V., & Semyhulina I. B. Problemni pytannia realizatsii reformy detsentralizatsii vlady v Ukraini [Problematic issues on the implementation of the decentralization reform in Ukraine]. Retrieved from http://www.problecon.com/pdf/2015/4_0/177_187.pdf [in Ukrainian]

32. International Encyclopedia of the Social Sciences. – 2nd edn. / William A. Darity Jr. (Editor in Chief). – 9 vols. – Detroit : Thomson Gale, 2008, Vol. 2. [in English].

33. Ivanyna Maksym, Shah Anwar. How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization // Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal. – 2014. – Vol. 8 (2014-3). – 61 p. [Electronic resource]. – Mode of access : <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2014-3> [in English].

34. The International Handbook of Public Administration and Governance / Andrew Massey, Karen Johnston (eds.). – Northampton, MA : Edward Elgar Publishing, 2015. – 496 p. [Electronic resource]. – Mode of access : <https://www.elgaronline.com/view/9781781954485.xml> [in English].

35. The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe / José Manuel Ruano, Marius Profiroiu (eds.). – Palgrave Macmillan, 2017. – XIX, 512 p. [in English].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Євтушенко Олександр Никифорович: Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Alexander Evtushenko: Institute of Public Administration Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG/ 0000-0002-5161-3312

E-mail: alnievt@ukr.net

Попова Тетяна Семенівна: Чорноморський національний університет ім. Петра Могили вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Tetiana Popova: PhD in Pedagogy, Associate professor Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG/ 0000-0001-7617-710X

E-mail: tetiana.popova@chmnu.edu.ua

Самсонюк Олександр Олександрович: Адміністрація центрального району Миколаївської міської ради, вул. Інженерна1, Миколаїв, 54001, Україна.

Alexander Samsonyuk: Administration of the central district of Mykolayiv City Council, Engineering str. 1, Mykolaiv, 54001, Ukraine.

E-mail: nikita.ivanov19850204@gmail.com

УДК351:347.77/.78](477)

DOI: 10.26693/pard2018.02.322

ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ В УКРАЇНІ

Ємельянов В. М., д-р наук з держ., упр., професор, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Слободянюк Д. С., аспірант Інститут державного управління, Чорноморський національний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Статтю присвячено аналізу становлення державного управління інтелектуальною власністю в Україні. Виявлено, узагальнено та надано характеристику етапів становлення системи державного управління інтелектуальною власністю за період незалежності України. Здійснено короткий аналіз нормативно-правової бази в сфері інтелектуальної власності в Україні. Проаналізовано систему та організаційну структуру державних органів, визначено їх основні повноваження на сучасному етапі. Визначено важливість спрямування державної політики на подальше удосконалення в сфері інтелектуальної власності. Вказано на необхідність забезпечення розвитку системи фінансового та податкового стимулювання інноваційної діяльності, посилення координації центральних органів виконавчої влади в частині комерціалізації об'єктів інтелектуальної власності та створення ефективної інфраструктури ринку інтелектуальної власності. Важливим завданням в цій сфері публічного адміністрування є забезпечення нормативно-правового розвитку франчайзингу, забезпечення інформаційної підтримки суб'єктів ринку об'єктів інтелектуальної власності та усунення прогалів в антимонопольному законодавстві України. У статті визначено основні проблеми, які потребують їх вирішення для можливості удосконалення державного управління інтелектуальною

власністю в Україні. Автором запропоновано напрямки, розвиток яких, дозволить удосконалити механізми державного управління в сфері інтелектуальної власності в Україні та підвищити рівень інновацій.

Ключові слова: *державне управління, публічне адміністрування, система, інтелектуальна власність, державний орган, проблеми.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Україна за часи своєї незалежності пройшла не простий шлях становлення державного управління інтелектуальною власністю, однак незважаючи на позитивні зміни в цій сфері більшість з проблем залишаються невирішеними. Така ситуація пов'язана з досить високим рівнем піратства та обігу контрафактної продукції, що становить загрозу для економіки держави та підвищення ризиків для здоров'я населення; невирішеністю питань порушення прав інтелектуальної власності в мережі Інтернет; незавершеністю робіт із впровадження системи електронного подання заявок щодо надання правової охорони об'єктам промислової власності та їх електронного діловодства; наявності не ліцензованого програмного забезпечення в органах державної влади та місцевого самоврядування; існування проблем у сфері колективного управління правами інтелектуальної власності; низьким рівнем культури та обізнаності населення в сфері інтелектуальної власності.

В Україні склалається ситуація щодо недостатнього рівня комерціалізації об'єктів інтелектуальної власності, в результаті чого відбувається процес гальмування розвитку високотехнологічних і економічно важливих для України та її майбутнього галузей народного господарства.

В цілому в Україні рівень захисту прав інтелектуальної власності на даний момент залишається достатньо низьким. Впровадження та реалізація заходів щодо посилення захисту інтелектуальної власності в Україні на рівні механізмів державного управління стає запорукою позитивних змін в цій сфері.

Одним із основних напрямків зовнішньої політики України є її інтеграція як повноправного члена в світове та європейське економічне і культурне співтовариство. Важливою складовою цього процесу є створення максимально сприятливих правових, організаційних та економічних умов для юридичних і фізичних осіб щодо набуття, здійснення та захисту прав інтелектуальної власності. Тому, одним з першочергових завдань залишається подальша адаптація національного законодавства до законодавства ЄС.

Аналіз досліджень і публікацій. В теорії проблема державного управління інтелектуальною власністю знайшла своє відображення в працях вітчизняних науковців таких як: М.Вачевський, П.Цибульов, Ю.Кузнєцов, В.Зінов, Ю.Суїні, В.Чеботарьов. Однак, хотілось би зауважити, що у працях вищевказаних вітчизняних науковців дане питання розглядається в основному в економічному та правовому аспектах. Інтелектуальна власність та її захист розглядалися як об'єкт державного регулювання такими вченими, як: І.Близнець, Н.Дригваль, Г.Запорожець, Н.Можарівська, М.Паладій, А.Селезнев, С.Сопотян, О.Юрченко та ін. В працях цих науковців велика увага приділялась питанням державного регулювання захисту інтелектуальної власності. Аспект державного управління, а саме процес становлення державного управління інтелектуальною власністю за весь період незалежності України, враховуючи реформування та постійну оптимізацію, в контексті виявлення невирішених проблеми в цій сфері, є маловивченим.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Здійснити аналіз процесу становлення державного управління інтелектуальною власністю за період незалежності України, а також виявити невирішені проблеми в цій сфері. Охарактеризувати сучасний стан та надати пропозиції щодо подальшого удосконалення механізмів державного управління інтелектуальною власністю в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Створення ефективної та повноцінної системи державного управління інтелектуальною власністю перш за все залежить від досконалості нормативно-правової бази, сформованості інфраструктури системи правової

охорони інтелектуальної власності, ефективності підготовки та підвищення кваліфікації фахівців в цій сфері.

Після проголошення незалежності України виникла потреба у створенні та поступовому удосконаленні системи державного управління інтелектуальною власністю та приведення її у відповідність до міжнародних стандартів. Цей процес становлення та подальшого розвитку відбувався поетапно [1, с. 1-2].

Перший етап становлення державного управління інтелектуальною власністю в Україні відбувався в період з 1991 до 1994 року. В цей період було закладено найнеобхідніші законодавчі основи та створено базові організаційні структури. Цей процес розвивався за наступними напрямками:

1. Підтвердження участі України в міжнародних угодах з питань захисту прав інтелектуальної власності, зокрема в Паризькій конвенції про охорону промислової власності, Мадридській угоді про міжнародну реєстрацію знаків, Договорі про патентну кооперацію, що набрали чинності для України 25 грудня 1991 року, а також у Конвенції, що засновує Всесвітню організацію інтелектуальної власності від 26 квітня 1970 року, у Всесвітній конвенції про авторське право від 27 травня 1973 року.

2. Прийняття, з урахуванням міжнародних регулятивних норм, низки спеціальних нормативно-правових актів щодо охорони інтелектуальної власності в окремих сферах: Закон України «Про охорону прав на сорти рослин» від 21 квітня 1993 року, Закон України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі» від 15 грудня 1993 року, Закон України «Про охорону прав на промислові зразки» від 15 грудня 1993 року, Закон України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» від 15 грудня 1993 року, Закон України «Про авторське право і суміжні права» від 23 грудня 1993 року, а також Указ Президента України «Про Тимчасове положення про правову охорону об'єктів промислової власності та раціоналізаторських пропозицій в Україні» від 18 вересня 1992 року.

3. Внесення положень про охорону інтелектуальної власності до інших нормативно-правових актів, що регулюють окремі сфери соціально-економічної діяльності: Закон України «Про власність» від 7

лютого 1991 року – розділ «Право на інтелектуальну власність», Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16 квітня 1991 року, Митний кодекс України від 12 грудня 1991 року, Основи законодавства України про культуру від 14 лютого 1992 року, Закон України «Про обмеження монополізму і недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності» від 18 лютого 1992 року та інші.

4. Прийняття низки нормативн-правових документів, що захищають економічні інтереси творчих працівників, зокрема постанови Кабінету Міністрів України «Про розміри відрахувань до фондів творчих спілок України за використання творів літератури та мистецтва» від 3 березня 1992 року, постанови Кабінету Міністрів України «Про мінімальні ставки авторської винагороди за використання творів літератури і мистецтва» від 18 листопада 1994 року.

5. Створення у складі Комітету з науково-технічного прогресу при Кабінеті Міністрів України на базі Патентного фонду України Державного патентного відомства України, що почало виконувати функції центрального органу державної виконавчої влади у сфері охорони промислової власності та повинно було здійснювати правову охорону об'єктів промислової власності, видачу патентів та інші охоронні документи на винаходи, промислові зразки, а також забезпечити функціонування єдиної патентної системи на території України [2].

6. Створення на базі Українського республіканського агентства з авторських і суміжних прав Державного агентства з авторських і суміжних прав для реалізації політики України у галузі авторського права, забезпечення права і законних інтереси авторів творів науки, літератури і мистецтва, артистів-виконавців, творців звуко- і відеозаписів, організацій ефірного мовлення [3].

Другий етап становлення державного управління інтелектуальною власністю в Україні відбувався в період з 1995 до 1999 року. Цей період був обумовлений двома чинниками. По-перше, запровадженням курсу на радикалізацію соціально-економічних реформ в країні. По-друге, прийняттям Україною низки важливих міжнародних зобов'язань, що безпосередньо включали заходи із впровадження міжнародних стандартів охорони інтелектуальної власності. Цей етап характеризувався наступним:

1. Помітним розширенням міжнародно-правової основи охорони інтелектуальної власності в країні – за рахунок приєднання України до Бернської конвенції про охорону літературних і художніх творів від 25 жовтня 1995 року, Міжнародної конвенції про охорону нових сортів рослин від 3 листопада 1995 року, Договору про закони щодо товарних знаків від 1 серпня 1996 року, Женевської конвенції про охорону інтересів виробників фонограм від незаконного відтворення їхніх фонограм 1971 року від 18 лютого 2000 року.

2. Закріпленням у 1996 році в Конституції України права кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності, а також гарантування свободи літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захисту інтелектуальної власності, авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності. Крім того, було закріплено, що кожен громадянин має право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності; ніхто не може використовувати або поширювати їх без його згоди, за винятками, встановленими законом [4].

3. Подальшим розвитком спеціального законодавства з виходом його на ряд нових, не традиційних для України сфер регулювання за рахунок прийняття нормативно-правових актів, таких як: Закон України «Про захист від недобросовісної конкуренції» від 7 червня 1996 року, Закон України «Про охорону прав на топографії інтегральних мікросхем» від 5 листопада 1997 року, Закон України «Про охорону прав на зазначення походження товарів» від 16 червня 1999 року. В той же час були внесені суттєві зміни та доповнення до вже чинного законодавства з метою його вдосконалення, зокрема за рахунок прийняття Закону України «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України щодо охорони інтелектуальної власності» від 28 лютого 1995 року та Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» від 16 червня 1999 року.

4. Істотним розширенням регулювання окремих питань творчої діяльності, зокрема закріпленням відповідних норм в Законі України «Про наукову і науково-технічну експертизу» від 10 лютого 1995

року, Законі України «Про видавничу діяльність» від 5 червня 1997 року, Законі України «Про професійних творчих працівників і творчі союзи» від 7 жовтня 1997 року, Закон України «Про кінематографію» від 13 січня 1998 року.

5. Запровадження порядку державної реєстрації прав автора на твори науки, літератури та мистецтва.

6. Створення Державного комітету України з питань науки та інтелектуальної власності на базі Міністерства України у справах науки і технологій, Державного патентного відомства України та Державного агентства України з авторських і суміжних прав, що ліквідувалися відповідно до Указу Президента України «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України» від 13 березня 1999 року [5]. Але Державний комітет України з питань науки та інтелектуальної власності не зміг забезпечити ефективне функціонування системи захисту прав інтелектуальної власності та не була створена організаційна структура, здатна належним чином виконувати всі функції діючого патентного відомства. У зв'язку з цим, відповідно до Указу Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 року було зупинено дію Указу Президента України «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України» від 13 березня 1999 року і утворено Міністерство освіти і науки України на базі Міністерства освіти України та Державного комітету України з питань науки та інтелектуальної власності, що були ліквідовані [6].

Третій етап становлення державного управління інтелектуальною власністю в Україні відбувався в період з 2000 до 2007 року. Цей період був пов'язаний із завершенням кризового періоду розвитку економіки України та проголошеними стратегічними планами переходу на інноваційну модель розвитку, що було зумовлено прийняттям у вересні 2000 року Програми інтеграції України до Європейського Союзу, активізації політики щодо приєднання України до СОТ, а також за рахунок тиску на Україну в цьому питанні з боку США. Характерними особливостями третього етапу є наступні:

1. Посилення комплексного підходу до вдосконалення охорони інтелектуальної власності, про що свідчать: Указ Президента Украї-

ни «Про заходи щодо охорони інтелектуальної власності в Україні» від 27 квітня 2001 року та Програма розвитку державної системи охорони інтелектуальної власності в Україні на 2001-2004 роки, що була ухвалена 22 грудня 2000 року.

2. Інтенсифікація участі України в системі міжнародних конвенцій і договорів з інтелектуальної власності з акцентом на найновітніші міжнародні регулюючі норми.

3. Приєднання України до Ніщцької угоди про Міжнародну класифікацію товарів і послуг для реєстрації знаків від 29 грудня 2000 року, Протоколу до Мадридської Угоди про міжнародну реєстрацію знаків від 20 грудня 2000 року і Міжнародної конвенції про охорону інтересів виконавців, виробників фонограм та організацій мовлення від 20 травня 2002 року [7].

4. Узгодження національного законодавства з вимогами Угоди про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності від 06 грудня 2005 року (Угоди TRIPS) Світової організації торгівлі (СОТ) [8, с.3].

Четвертий етап становлення державного управління інтелектуальною власністю в Україні відбувався в період з 2007 до 2010 року. Цей період був досить насиченим на позитивні зміни, але головною подією цього етапу стало вступ України до СОТ. Цей процес розвивався за наступними напрямками:

1. Прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації Закону України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» від 1 серпня 2007 року, якою уведене в дію «Типове положення про структурний підрозділ з питань трансферу технологій, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, Національної та галузевих академій наук [9].

2. Прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України з питань інтелектуальної власності в частині виконання вимог, пов'язаних зі вступом України до СОТ» від 10 квітня 2008 року. Цим Законом внесено зміни до Закону України «Про охорону прав на зазначення походження товарів» та Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг», які спрямовані на приведення чинного законодавства у відповідність до норм Уго-

ди TRIPS, зокрема, вирішено питання співіснування знаків для товарів і послуг та географічних зазначень. Ухвалення цього Закону сприяло вступу України до Світової організації торгівлі. Прийняття 17 грудня 2008 року Закону України «Про приєднання України до Страсбурзької угоди про Міжнародну патентну класифікацію» та Закону України «Про приєднання України до Локарнської угоди про заснування Міжнародної класифікації промислових зразків» [10].

4. Прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 18.01.2003 № 71» від 02 квітня 2009 року, відповідно до якої вдосконалилась процедура виплати винагороди суб'єктами господарювання за використання фонограм, відеограм, опублікованих з комерційною метою, та зафіксованих у них виконань [11].

5. Виконання зобов'язань, взятих Україною у зв'язку з проведенням в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу [12].

П'ятий етап становлення державного управління інтелектуальною власністю в Україні відбувався в період з 2011 до 2015 року. Характерними особливостями п'ятого етапу є наступні:

1. Схвалення Верховною Радою України Рекомендацій парламентських слухань на тему: «Стратегія інноваційного розвитку України на 2010-2020 роки в умовах глобалізаційних викликів», а також приведення у відповідність законодавства у сфері інтелектуальної діяльності до вимог Закону України «Про адміністративні послуги» [13].

2. Утворення Державної служби інтелектуальної власності України відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року, діяльність якої спрямовувалась і координувалась Кабінетом Міністрів України через Міністра освіти і науки, молоді та спорту, а Указом Президента України від 8 квітня 2011 року затверджено Положення про Державну службу інтелектуальної власності України [14].

3. Здійснення заходів, спрямованих, зокрема, на адаптацію національного законодавства до законодавства Європейського Союзу в зазначеній галузі.

4. Приєднання України до міжнародних угод у сфері інтелектуальної власності та отриманні в 2013 році Державною службою інтелектуальної власності України статусу Міжнародного пошукового органу та Органу міжнародної попередньої експертизи. В цьому процесі важливу роль зіграло Міністерство закордонних справ України [15].

Шостий етап становлення державного управління інтелектуальною власністю в Україні розпочався в 2016 році та триває до сьогоднішнього дня. Цей процес розвивається за наступними напрямками:

1. Схвалення Концепції реформування державної системи правової охорони інтелектуальної власності в Україні. Зокрема положеннями Концепції передбачено впровадження в Україні європейських стандартів життя, встановлення сприятливих умов для високотехнологічного, інтелектуальномісткого бізнесу, створення оптимальної, якісної та ефективної державної системи правової охорони інтелектуальної власності. Також, згідно з положеннями Концепції була запланована реорганізація системи колективного управління майновими авторськими та суміжними правами та удосконалення національної правової бази, її гармонізації з актами Європейського Союзу та оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади державної системи правової охорони інтелектуальної власності [16].

2. Прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади державної системи правової охорони інтелектуальної власності» від 23 серпня 2016 року якою визначено, що Міністерство економічного розвитку і торгівлі стало правонаступником Державної служби інтелектуальної власності, що ліквідується, в частині реалізації державної політики у сфері інтелектуальної власності [17].

3. Утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності відповідно до Указу Президента України «Про утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності» від 29 вересня 2017 року [18].

4. Утворення Ради з питань інтелектуальної власності відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради з питань інтелектуальної власності» від 07 лютого 2018 року [19].

5. Прийняття Закону України «Про ефективне управління майновими правами правовласників у сфері авторського права і (або) суміжних прав» від 15 травня 2018 року, яким визначено правові та організаційні засади колективного управління майновими правами суб'єктів авторського права і (або) суміжних прав в Україні [20].

6. Втрата чинності Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року в якому було визначено, на відміну від прийнятого Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року, що одним з пріоритетних напрямків національних інтересів України є розвиток інтелектуального потенціалу Українського народу, а недосконалість механізмів захисту прав інтелектуальної власності була визначена як одна із загроз національним інтересам і національній безпеці України [21].

Слід зазначити, що пройшовши не простий процес становлення, який є досі триваючим, враховуючи постійне реформування та адаптацію українського законодавства до міжнародних стандартів, в Україні на даний момент діє оптимізована система державного управління інтелектуальною власністю.

На сучасному етапі державотворення вищою ланкою в системі державного управління є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та Верховний суд України.

Головним в системі виконавчих органів в сфері реалізації державної політики у сфері інтелектуальної власності є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України – центральний орган виконавчої влади України, що виконує функції Державної служби інтелектуальної власності, яка ліквідується, в цій сфері. До структури Міністерства економічного розвитку і торгівлі України входить департамент інтелектуальної власності, який крім основних своїх функцій здійснює організаційне, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Апеляційної палати Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [22].

До інших відомств України, які так чи інакше пов'язані з охороною прав на об'єкти інтелектуальної власності, відносяться:

1. Міністерство внутрішніх справ України – центральний орган виконавчої влади України, діяльність якого спрямована на ви-

явлення та припинення фактів порушення прав інтелектуальної власності [23].

2. Міністерство охорони здоров'я України – центральний орган виконавчої влади України, що здійснює формування державної політики в сфері захисту інтелектуальної власності та доступу до лікарських засобів [24].

3. Міністерство культури України – центральний орган виконавчої влади України, що відповідає за формування державної політики у сфері кінематографії, культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики [25].

4. Міністерство освіти і науки України – центральний орган виконавчої влади України, що хоч і не має прямих функцій в сфері інтелектуальної власності, але його діяльність спрямована на підвищення доступності якісної конкурентоспроможної освіти відповідно до вимог інноваційного сталого розвитку суспільства та економіки [26].

5. Міністерство закордонних справ України – центральний орган виконавчої влади України, що відповідає за забезпечення проведення зовнішньополітичного курсу України, спрямованого на розвиток політичних, економічних, гуманітарних, правових, наукових та інших зв'язків з іноземними державами та міжнародними організаціями [27].

6. Міністерство фінансів України – центральний орган виконавчої влади України, що здійснює важливу роль у функціонуванні системи інтелектуальної власності, зокрема у підтримці створення та використання об'єктів інтелектуальної власності через фінансові та податкові механізми [28].

7. Міністерство юстиції України – центральний орган виконавчої влади України, що проводить правову експертизу проектів законів та нормативно-правових актів, що підлягають державній реєстрації, зокрема тих, що стосуються прав інтелектуальної власності, на відповідність законодавству України [29].

8. Державна фіскальна служба України – центральний орган виконавчої влади України, який хоч і знаходиться на стадії реорга-

нізації, але не зважаючи на це, на даний момент повноцінно функціонує, а новостворена Державна митна служба забезпечуватиме захист прав інтелектуальної власності у процесі зовнішньоекономічної діяльності, недопущення переміщення через митний кордон України контрафактних товарів, ведення митного реєстру об'єктів права інтелектуальної власності [30].

9. Антимонопольний комітет України – державний орган зі спеціальним статусом, який забезпечує захист інтересів суб'єктів підприємництва від недобросовісної конкуренції, пов'язаної з неправомірним використанням об'єктів права інтелектуальної власності [31].

10. Фонд державного майна України – центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері оцінки майнових прав на об'єкти права інтелектуальної власності [32].

11. Рада національної безпеки і оборони України – координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України, що координує й здійснює поточний контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, зокрема у площині реалізації державної політики щодо захисту та розвитку сфери інтелектуальної власності [33].

12. Служба безпеки України – державний орган спеціального призначення, що бере участь у розробленні та здійсненні заходів із забезпечення захисту державної таємниці, сприяння в збереженні комерційної таємниці, запобігання правопорушенням у сфері інтелектуальної власності [34].

13. Генеральна прокуратура України – єдина централізована система органів державної влади, що здійснює нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів України [35].

14. Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів – центральний орган виконавчої влади в Україні, який здійснює у межах своєї компетенції контроль за додержанням законодавства про рекламу [36].

Також важливу роль у структурі органів державного управління в сфері інтелектуальної власності відіграють організації, що утворюють інфраструктуру діяльності в цій сфері такі як: Український

інститут інтелектуальної власності та Українське агентство з авторських та суміжних прав. Український інститут інтелектуальної власності (УКРПАТЕНТ) – державне підприємство, що входить до структури Міністерства економічного розвитку і торгівлі в Україні і відповідає за проведення формальної та кваліфікаційної експертизи заявок на об’єкти промислової власності (винаходи, корисні моделі, промислові зразки, знаки для товарів і послуг, топографії інтегральних мікросхем та зазначення походження товарів) на відповідність умовам надання правової охорони, вносить рішення щодо видачі охоронних документів, забезпечує здійснення державної реєстрації об’єктів промислової власності та офіційної публікації відомостей про них. Українське агентство з авторських та суміжних прав (УА-АСП) – українська державна організація колективного управління, що спеціалізується на зборі і виплаті авторської винагороди (роялті). Основною задачею організації є управління на колективній основі і захист майнових авторських прав вітчизняних і зарубіжних авторів на території України [37].

Однак, враховуючи той факт, що 15 травня 2018 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про ефективне управління майновими правами правовласників у сфері авторського права і (або) суміжних прав» яким визначено правові та організаційні засади колективного управління майновими правами суб’єктів авторського права і (або) суміжних прав в Україні Українське агентство з авторських та суміжних прав буде ліквідовано. Відповідно до ч. 4 розділу VI «Прикінцеві і перехідні положення» вищевказаного Закону Міністерство економічного розвитку і торгівлі) протягом чотирнадцяти місяців з дня набрання чинності цього Закону зобов’язана вжити заходів для приведення колективного управління майновими авторськими правами у відповідність із вимогами цього Закону. Але станом на даний момент Українське агентство з авторських та суміжних прав працює у звичайному режимі та продовжує виконувати покладені на нього повноваження щодо забезпечення прав і законних інтересів авторів та правовласників [20].

Проаналізувавши етапи становлення державного управління інтелектуальною власністю, а також сучасну та оптимізовану систему

державних органів в сфері державного управління інтелектуальною власністю в Україні виявлено проблеми, які на всіх етапах становлення лишались поза увагою органів державної влади щодо їх вирішення або взагалі так і не були вирішені. Серед таких проблем можливо виділити такі:

1. Тривалий процес утворення та подальше гальмування початку функціонування Вищого суду з питань інтелектуальної власності.

2. Відсутність відповідних норм в Законі України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року щодо розвитку інтелектуального потенціалу Українського народу та механізмів захисту прав інтелектуальної власності як чинників національної безпеки України.

3. Відсутність нормативно-правового забезпечення розвитку франчайзингу.

4. Відсутність ефективних механізмів захисту знаків для товарів і послуг, фірмових найменувань, авторських прав на об'єкти інтелектуальної власності в мережі Інтернет.

5. Наявність прогалин в антимонопольному законодавстві.

6. Відсутність функціонування цивілізованого та легального ринку об'єктів інтелектуальної власності, що могло б вирішити питання існування диспропорції між попитом і припозицією об'єктів інтелектуальної власності.

7. Відсутність спеціальних підрозділів в органах державної влади з питань захисту прав інтелектуальної власності, що б підвищило ефективність діяльності таких органів за рахунок застосування перевірених світовою практикою заходів боротьби з порушеннями прав інтелектуальної власності.

8. Дефіцит належного державного фінансування, що зумовлює постійне реформування та оптимізацію діяльності органів виконавчої влади системи правової охорони інтелектуальної власності, що не завжди має на меті реальне удосконалення роботи таких органів та приведення їх діяльності у відповідність до міжнародних стандартів.

Висновки. Аналіз процесу становлення та подальшого розвитку державного управління інтелектуальною власністю в Україні

дає змогу дійти до таких висновків. По-перше, процес становлення та подальшого розвитку державного управління інтелектуальною власністю не можливо назвати повноцінним та послідовним, зважаючи на наявність низки невирішених проблем в цій сфері. По-друге, сформована на даний момент організаційна структура державного управління інтелектуальною власністю в Україні є досить розгалуженою та охоплює велику кількість державних органів, проте такі державні органи та їх нормативне забезпечення не можливо охарактеризувати як єдину злагоджену ефективну систему.

У контексті еволюції системи державного управління інтелектуальною власністю в Україні можливо зазначити такі пропозиції:

1. Впровадження ефективних механізмів захисту знаків для товарів і послуг, фірмових найменувань, авторських прав на об'єкти інтелектуальної власності в мережі Інтернет.

2. Забезпечення розвитку системи фінансового та податкового стимулювання інноваційної діяльності.

3. Розробка та прийняття нормативно-правових актів, які врегулюють франчайзинг в Україні.

4. Сприяння створенню ефективної інфраструктури функціонування ринку інтелектуальної власності в Україні.

5. Забезпечення інформаційної підтримки суб'єктів ринку об'єктів інтелектуальної власності.

Таким чином, внаслідок втілення вищевказаних пропозицій і удосконалення організаційного забезпечення державного управління інтелектуальною власністю, буде змінена на краще економічна ситуація в країні. Крім того, це надасть змогу залучати національний науковий та науково-технологічний комплекси до іноваційних процесів.

Україна має величезний науковий потенціал, тому велике значення для розвитку інтелектуальної власності. економічного зростання держави має подальше створення належних умов для винахідницької та інноваційної діяльності.

Без удосконалення державою відповідних механізмів державного управління та належного державного регулювання відносин в цій сфері повноцінний розвиток інституту інтелектуальної власності в

support to the subjects of the market of intellectual property objects and to eliminate gaps in the antitrust laws of Ukraine. The article defines the main problems that need to be solved for the possibility of improving the state management of intellectual property. The author suggests directions, the development of which will improve the mechanisms of state management in the field of intellectual property in Ukraine and increase the level of innovation.

Keywords: *public administration, system, intellectual property, state agency, problems.*

Received: 16.09.2018

References:

1. Hura M.V. (2004) Systema pravovoi okhorony ob'ektiv prava intelektualnoi vlasnosti [System of legal protection of objects of intellectual property rights]. YurHazeta – YurGazeta, 7 (19), 1-2 [in Ukrainian].
2. Pro stvorennia Derzhavnoho patentnoho vidomstva On the creation of the State Patent Office] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/29-92-%D0%BF> [in Ukrainian].
3. Pro stvorennia Derzhavnoho ahentstva Ukrainy z avtorskykh i sumizhnykh prav [On the creation of the State Agency of Ukraine on Copyright and Related Rights] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/154-92-%D0%BF> [in Ukrainian].
4. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4292> [in Ukrainian].
5. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro zminy v systemi tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy» [The Decree of the President of Ukraine «changes in the system of central executive bodies of Ukraine»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/250/99> [in Ukrainian].
6. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro zminy u strukturi tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady» [The Decree of the President of Ukraine «On changes in the structure of central executive bodies»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from

<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1573/99> [in Ukrainian].

7. Richnyi zvit derzhavnoi sluzhby z intelektualnoi vlasnosti za 2003 rik [Annual Report of the State Service for Intellectual Property for 2003] (n.d.). uipv.org. Retrieved from http://www.uipv.org/i_upload/file/AnnualReport/zvit_ukr-20073 [in Ukrainian].

8. Holovkova O.M. (2008) Henezys pravovoi okhorony intelektualnoi vlasnosti [Genesis of Legal Protection of Intellectual Property]. Forum prava – Law forum, 1. Retrieved from <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-1.htm> [in Ukrainian].

9. Richnyi zvit derzhavnoi sluzhby z intelektualnoi vlasnosti za 2007 rik [Annual Report of the State Service for Intellectual Property for 2007] (n.d.). uipv.org. Retrieved from http://www.uipv.org/i_upload/file/AnnualReport/zvit_ukr-2007 [in Ukrainian].

10. Richnyi zvit derzhavnoi sluzhby z intelektualnoi vlasnosti za 2008 rik [Annual Report of the State Service for Intellectual Property for 2008] (n.d.). uipv.org. Retrieved from http://www.uipv.org/i_upload/file/AnnualReport/zvit_ukr-2008 [in Ukrainian].

11. Richnyi zvit derzhavnoi sluzhby z intelektualnoi vlasnosti za 2009 rik [Annual Report of the State Service for Intellectual Property for 2009] (n.d.). uipv.org. Retrieved from http://www.uipv.org/i_upload/file/AnnualReport/zvit_ukr-2009 [in Ukrainian].

12. Richnyi zvit derzhavnoi sluzhby z intelektualnoi vlasnosti za 2010 rik [Annual Report of the State Service for Intellectual Property for 2010] (n.d.). uipv.org. Retrieved from http://www.uipv.org/i_upload/file/AnnualReport/zvit_ukr-2010 [in Ukrainian].

13. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia derzhavnoi systemy pravovoi okhorony intelektualnoi vlasnosti v Ukraini» [The Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Concept of Reforming the State System of Legal Protection of Intellectual Property in Ukraine»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249086258> [in Ukrainian].

14. Richnyi zvit derzhavnoi sluzhby z intelektualnoi vlasnosti za 2011 rik [Annual Report of the State Service for Intellectual Property for 2011] (n.d.). uipv.org. Retrieved from http://www.uipv.org/i_upload/file/AnnualReport/zvit_ukr-2011 [in Ukrainian].

15. Richnyi zvit derzhavnoi sluzhby z intelektualnoi vlasnosti za 2013 rik [Annual Report of the State Service for Intellectual Property for 2013] (n.d.). uipv.org. Retrieved from http://www.uipv.org/i_upload/file/AnnualReport/zvit_ukr-2013 [in Ukrainian].

16. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia derzhavnoi systemy pravovoi okhorony intelektualnoi vlasnosti v Ukraini» [The Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Concept of Reforming the State System of Legal Protection of Intellectual Property in Ukraine»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249086258> [in Ukrainian].

17. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Deiaki pytannia optymizatsii diialnosti tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady derzhavnoi systemy pravovoi okhorony intelektualnoi vlasnosti» [The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «Some Issues of Optimization of the Activities of Central Executive Bodies of the State System of Legal Protection of Intellectual Property»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/585-2016-%D0%BF> [in Ukrainian].

18. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro utvorennia Vyshchoho sudu z pytan intelektualnoi vlasnosti» [The Decree of the President of Ukraine «On the formation of the Supreme Court on Intellectual Property»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/299/2017> [in Ukrainian].

19. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro utvorennia Rady z pytan intelektualnoi vlasnosti» [The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On the formation of the Council on Intellectual Property»] (n.d.). kmu.gov.ua. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-utvorennya-radi-z-pitan-intelektualnoyi-vlasnosti> [in Ukrainian].

20. Zakon Ukrainy «Pro efektyvne upravlinnia mainovymi pravamy pravovlasnykiv u sferi avtorskoho prava i (abo) sumizhnykh» [The Law of Ukraine «On Effective Management of the Rights of Owners in the Sphere of Copyright and (or) Related»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2415-viii> [in Ukrainian].

21. Zakon Ukrainy «Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy» [The Law of Ukraine «On National Security of Ukraine»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> [in Ukrainian].

22. Nakaz Ministerstva ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro departament intelektualnoi vlasnosti» [The Decree of the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine «On Approval of the Regulations on the Department of Intellectual Property»] (n.d.) document.ua. Retrieved from <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-polozhennja-pro-departament-intelektualno-doc315080.html> [in Ukrainian].

23. Nakaz Ministerstva Vnutrishnikh Sprav Ukrainy «Pro orhanizatsiiu diialnosti pidrozdiliv derzhavnoi sluzhby borotby z ekonomichnoiu zlochynnistiu Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrainy» [The Decree of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine «On the organization of activities of the civil service departments for combating economic crime of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine»] (n.d.) zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1588-12> [in Ukrainian].

24. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo okhorony zdorovia Ukrainy» [The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Regulation on the Ministry of Health of Ukraine»] (n.d.) zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].

25. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo kultury Ukrainy» [The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Regulation on the Ministry of Culture of Ukraine»] (n.d.) zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/495-2014-%D0%BF> [in Ukrainian].

26. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy» [The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Regulation on the Ministry of Education and Science of Ukraine»] (n.d.) zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF> [in Ukrainian].

27. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo zakordonnykh sprav Ukrainy» [The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Regulation on the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine»] (n.d.) zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF> [in Ukrainian].

28. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo finansiv Ukrainy» [The Resolution of the Cabinet

of Ministers of Ukraine «On Approval of the Regulation on the Ministry of Finance of Ukraine»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF> [in Ukrainian].

29. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo yustytysii Ukrainy» [The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Regulation on the Ministry of Justice of Ukraine»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF> [in Ukrainian].

30. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro utvorennia Derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy ta Derzhavnoi mytnoi sluzhby Ukrainy» [The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On the formation of the State Tax Service of Ukraine and the State Customs Service of Ukraine»] (n.d.). minfin.gov.ua. Retrieved from <https://www.minfin.gov.ua/news/view/kabinet-ministriv-skhvalyv-postanovu-pro-utvorennia-derzhavnoi-podatkovoi-ta-derzhavnoi-mytnoi-sluzhb?category=novini-ta-media&subcategory=vsi-novini> [in Ukrainian].

31. Zakon Ukrainy «Pro Antymonopolnyi komitet Ukrainy» [The Law of Ukraine «On Antimonopoly Committee of Ukraine»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3659-12> [in Ukrainian].

32. Zakon Ukrainy «Pro Fond derzhavnoho maina Ukrainy» [The Law of Ukraine «On the State Property Fund of Ukraine»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

33. Zakon Ukrainy «Pro Radu natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy» [The Law of Ukraine «On the National Security and Defense Council of Ukraine»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

34. Zakon Ukrainy «Pro Sluzhbu bezpeky Ukrainy» [The Law of Ukraine «On the Security Service of Ukraine»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-12> [in Ukrainian].

35. Zakon Ukrainy «Pro prokuraturu» [The Law of Ukraine «On the prosecutor's office»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> [in Ukrainian].

36. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro Polozhennia pro Derzhavnu inspektsiiu Ukrainy z pytan zakhystu prav spozhyvachiv» [The Decree of the President of

Ukraine «On the Regulations on the State Inspection of Ukraine on Consumer Rights Protection»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/465/2011> [in Ukrainian].

37. Statut Derzhavnoi orhanizatsii «Ukrainske ashenstvo z avtorskykh ta sumizhnykh prav» [Statute of the State Organization «Ukrainian Association for Copyright and Related Rights»] (n.d.). uacr.org. Retrieved from <http://www.uacr.org/wp-content/uploads/2018/12/Statut-Derzhavnoyi-organizatsiyi-Ukrayinske-agentstvo-z-avtorskih-ta-sumizhnih-prav-vid-10.12.2018> [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Ємельянов Володимир Михайлович: Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Volodymyr Yemelyanov: Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG/0000-0002-2995-8445

E-mail: d_idu@ukr.net

Слободянюк Дмитро Сергійович: Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Dmitro Slobodyanyuk: Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG /0000-0001-6281-1907

E-mail: slobodyanyuk.dmitry@gmail.com

УДК 35.072.2:005.584.1(477)
DOI: 10.26693/pard2018.02.345

ВІДКРИТІ ДАНІ ЯК ВЕКТОР РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Єрко І. А., начальник управління адміністративно-господарського та організаційного забезпечення МОН України, м. Київ, Україна

Токар О.В., начальник відділу захисту інформації ЄДБО ДП «Інфорсурс», м. Київ, Україна

Метою даної статті є дослідження питання управління відкритими даними у громадському управлінні на основі аналізу результатів світового моніторингу, викликів і напрямків реалізації ініціативи відкритих даних в Україні. Стаття також має на меті визначити умови подальшої розбудови відкритих даних в Україні на основі аналізу поточного стану та потенційних можливостей держави і суспільства. В основу статті покладені дослідження світової спільноти стосовно відкритих даних та здійснено аналіз стану відкритих даних в Україні. Крім того, дослідження містить в собі аналіз існуючих ключових принципів відкритості даних та підходить до реалізації цих принципів. Висвітлено законодавче забезпечення відкритих даних в Україні. Наводяться приклади та звіти опублікованих відкритих даних, наданих розпорядниками інформації. Також розглянуті актуальні наукові підходи до факторів, які стоять на заваді реалізації політики відкритих даних. У статті робиться акцент на необхідності запровадження практичного механізму для роботи з публічною інформацією, як одного з сучасних напрямів публічного управління. Надання якісного доступу до публічної інформації у державі неможливо без реалізації політики відкритих даних. Як свідчать результати світового моніторингу, відкриті дані та застосування сучасних інформаційно-комп'ютерних технологій можуть відіграти значну роль у реалізації реформи державного управління та у процесах розбудови демократичного суспільства. Резуль-

тати запровадження відкритих даних мають розширити участь громадян у врядуванні, підвищити якість державних послуг та ефективність державної політики через прийняття рішень на підставі фактів і даних. На основі проведеного дослідження робляться висновки щодо розуміння основних проблем на шляху впровадження відкритих даних, перспектив їхнього подолання та досягнення світових стандартів публічного управління в частині відкритих даних.

Ключові слова: відкриті дані, набір відкритих даних, публічна інформація, електронне урядування, публічне управління.

Постановка проблеми. Існування сервісів відкритих даних створює багато нових можливостей для громадян, бізнесу та суспільства в цілому. Це забезпечує належний контроль та прозорість органів влади. Використання відкритих даних має принципове значення для функціонування демократичної держави та електронного урядування.

У 2011 році Верховна Рада України з прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» зробила важливий крок до інформаційної відкритості та забезпечення прозорості діяльності органів державної влади. Затвердження «Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» надало суспільству практичний механізм для роботи з публічною інформацією та використання її у різних сферах своєї діяльності.

Разом з тим, на сьогодні Україна перебуває на ранніх етапах розбудови сфери відкритих даних та не може у повній мірі задовольнити потребу суспільства та міжнародної спільноти в регулярно оновлюваній публічній інформації у формі відкритих даних.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукову основу для визначення та представлення відкритих даних започаткували такі зарубіжні вчені, як Т. Бернерс-Лі, Е. Саммерс, К. Гаттерідж, К. Форсберг. Також питанням дослідження відкритих даних присвятили свої роботи І. Арістова, І. Бегтін, А. Газін, М. Дурман, П. Клімушин, О. Краковецький, М. Кузнєцова, П. Малков, І. Радченко, А. Сакоян, Д. Спасібов, В. Староверов, І. Тохтарова та інші.

Метою статті є вивчення стану впровадження відкритих даних та шляхів їхнього подальшого розвитку в Україні.

Виклад основного матеріалу. Концепція відкритих даних активно підтримується та розвивається міжнародними ініціативами та організаціями, зокрема, в рамках Ініціативи Партнерство «Відкритий Уряд», до якої Україна приєдналась у 2011 році, визнавши та погодившись втілювати Декларацію Ініціативи [4].

В 2016 році, на конференції International Open Data Conference (IODC), Україна, приєдналась до Хартії відкритих даних. Головною метою Хартії відкритих даних є покращення та сприяння співробітництву та узгодженості для прийняття і реалізації спільних принципів, стандартів та кращих практик відкритих даних по всьому світу. Цілями хартії є поширення демократії, боротьба з корупцією та сприяння економічному зростанню у всьому світі.

Ключові принципи Хартії, які були розроблені урядами країн-учасниць, громадянським суспільством та міжнародними експертами, відображують узгоджений набір бажаних норм щодо публікації державних даних:

1. Відкриті «за замовчуванням». Встановлює презумпцію відкритості та публікації для всіх даних. В іншому випадку необхідно обґрунтувати дані, які зберігаються, наприклад, з метою захисту чи захисту даних. Це також важливо з боку дотримання прав інтелектуальної власності, захисту конфіденційної або таємної інформації.

2. Своєчасність і всебічність. Відкриті дані є цінними лише тоді, коли вони актуальні. Отримання інформації, що публікується швидко і всебічно, є ключовим елементом її потенціалу. Наскільки це можливо, уряди повинні надавати дані в оригінальній, незмінній формі.

3. Доступність і корисність. Дані повинні бути безкоштовними, без застосування для їх отримання адміністративних бар'єрів, а також представленими у відкритих форматах. Відкриті портали є одним із способів досягнення цього принципу.

4. Схожість і сумісність. Зіставні дані повинні легко порівнюватись з часом і в різних організаціях, а також легко використовуватись, щоб створювати візуалізацію та виявляти тенденції. Дані

повинні відповідати встановленим міжнародним стандартам даних, щоб забезпечити їх сумісність між різними системами або аналітичними продуктами.

5. Покращення управління та залучення громадян. Відкриті дані дозволяють громадянам та іншим організаціям краще зрозуміти, що роблять чиновники та політики. Ця прозорість може поліпшити державні послуги та допомогти у процесі розробки стандартів, збору та оприлюднення даних.

6. Розвиток та інновації. Відкриті дані можуть допомогти стимулювати економічний розвиток, адже є велика кількість підприємств, які використовують відкриті дані у своєму бізнесі [10].

Технологічна відкритість даних оцінюється за класифікацією, яку запропонував Тім Бернерс-Лі, автор теорії пов'язаних даних та колишній радник при кабінеті міністрів Великої Британії, де він займався питаннями поширення відкритої урядової інформації через портал «data.gov.uk». Започаткована ним класифікація відкритих даних діє за принципом «5 зірок», в якій якість даних та рівень відкритості визначається кількістю зірок від 1 до 5. Відкритість даних залежить від способів доступу, форматів та кількості додаткових дій, які потрібні для отримання кінцевої інформації, її обробки та збереження у власному сховищі або базі даних. Зазначена класифікація де-факто стала світовим стандартом оцінки відкритих даних [15].

Співпраця України з міжнародними організаціями в сфері відкритих даних є важливим показником розвитку демократії та електронного урядування. Серед таких організацій насамперед є Open Data Institute, яка займається розвитком відкритих даних по всьому світу, формуванням стандартів та єдиних підходів, а також розвитком компетенцій. Також, країна співпрацює з Open knowledge foundation, яка підтримує громадські інституції щодо розвитку відкритих даних, займається розвитком відкритої платформи для побудови порталів відкритих даних SKAN та Open Data for Development [2].

Серед найбільших рейтингів оцінювання стану розвитку відкритих даних, на сьогодні Україна посідає 47 місце в Open Data Barometer та 31 місце в Open Data Index. При цьому, в порівнянні з 2015 роком, в Open Data Barometer Україна піднялась на 15 пози-

цій (з 62 місця), а в Open Data Index – на 23 позиції (з 54 місця). В останньому рейтингу E-Government Development Index (EGDI) 2016 Україна зайняла 62 місце серед 193 країн, покращивши свою позицію на 25 пунктів [6].

Open Data Barometer визначає готовність України у сфері відкритих даних для державної політики у 52 бали (зі 100 можливих), діяльності уряду – 70, громадян та громадянських прав – 68, підприємців та бізнесу – 52. В залежності від якості та доступності відкритих даних, їхня загальна реалізація відкритих даних наведена у таблиці 1.

Таблиця 1.
Реалізація відкритих даних за рейтингом Open Data
Barometer[16]

НАБОРИ ДАНИХ	Якість (із 100)
Карти	30
Право власності на землю	5
Перепис населення	50
Державний бюджет	45
Державні витрати	80
Ресстрація компаній	60
Законодавство	80
Громадський транспорт	50
Міжнародна торгівля	60
Охорона здоров'я	40
Освіта	60
Злочинність	60
Екологія	25
Результати виборів	45
Державні контракти	85

У цілому українське законодавство про доступ до публічної інформації відповідає вимогам міжнародних стандартів про свободу доступу до інформації. В їх основу покладені принципи максимальної відкритості та доступності громадськості на отримання інформації, обов'язку оприлюднення інформації, яка має особливе значення, надання відповіді у стислі терміни, забезпечення безкоштовної допомоги при оформленні запиту тощо. Зокрема, Закон України «Про доступ до публічної інформації» [9] за міжнародним

рейтингом забезпечення права на інформацію, розроблений міжнародними організаціями Access Info Europe (Іспанія) та Centre for Law and Democracy (Канада), посів 8 місце серед 89 країн світу [4].

Разом з тим, практична реалізація відкритих даних свідчить, що переважна більшість їх наборів залишаються закритими для громадськості. Результати Open Data Barometer показують, що відкриті дані все ще залишаються відокремленими ініціативами. Україна досягла значного прогресу у реалізації політики відкритих даних, яка швидко розвивалась протягом останніх трьох років, і тим не менш, досягнення міжнародних стандартів відкритих наборів даних залишається віддаленою перспективою.

Прогрес у реалізації відкритих даних дозволив Україні зайняти позицію посередині рейтингу, піднявшись загалом на 25 позицій з початку першої редакції Open Data Barometer в 2014 році. Утім вона відстає від світових лідерів, не маючи відповідного впливу та запровадження відкритих даних у публічному управлінні.

Дослідження світової спільноти стосовно відкритих даних виявили їхній суттєвий вплив на органи влади, суспільство та економіку. Держава отримує певні соціальні та економічні вигоди у разі ефективного застосування відкритих даних, у першу чергу державних, у публічному управлінні. При цьому відкриті дані не повинні бути окремим проектом, а мають бути пріоритетом у роботі всіх органів влади та місцевого самоврядування. Такий підхід потребує не лише ініціативи стосовно відкритих даних, а й у відкритого управління цими даними. Мова йде про державну політику, структури та процеси прийняття рішень, ресурси та інструменти, які використовуються на державному рівні для вдосконалення реалізації відкритих даних.

Кінцевою метою відкриття державних даних є досягнення позитивних змін у суспільстві. Кращі світові практики доводять, що відкриті дані вдосконалюють використання державних ресурсів (Франція та Австралія), сприяють підвищенню прозорості, відповідальності та участі (Уругвай, Південна Корея, Японії), стимулюють соціальний вплив, роблячи політичний процес більш інтегрованим (Мексика та Південна Африка). Відкриті дані також використовуються для боротьби з забрудненням (Китай), планування природних

ресурсів (Філіппіни), покращення управління природними ресурсами (Нова Зеландія). Дослідження Open Data Barometer доводять, що існують чіткі соціальні та економічні вигоди для урядів, які зобов'язуються відкривати дані [14].

Україна активно відкриває дані і вже досягла певних успіхів, про що свідчать міжнародні рейтинги. Разом з тим, її сьгоднішні позиції є лише початком глобальних зрушень щодо відкритих даних. Попит на відкриті дані постійно росте, тому, щоб стимулювати максимальну відкритість, законодавство потребує постійного удосконалення.

За результатом проведеної за методикою Всесвітнього банку ODRА оцінки готовності України до розвитку відкритих даних з готовністю громадськості використовувати відкриті дані все добре, більш-менш хороша ситуація з готовністю уряду відкривати дані, технічною інфраструктурою, але все погано в плані фінансування, індустрією розробки продуктів на базі відкритих даних і захистом приватності.

За результатами оцінки готовності України до запровадження відкритих даних, проведеної Програмою розвитку ООН у 2017 році, суттєвим джерелом підтримки політики відкритих даних в Україні є громадянське суспільство, приватний сектор, а також міжнародні організації та донори. Існує певна кількість спеціалізованих громадських організацій із навичками, достатніми для того, щоб вважати їх лідерами з відкритих даних, зокрема SocialBoost, Центр UA, Опора, Канцелярська сотня, Vox Ukraine, Чесно, Texty.org.ua, Наші гроші, а також деякі медійні організації, зокрема Українська правда та Громадське ТВ. Ці організації систематично використовують урядові дані для власного аналізу, доповідей, роботи у сфері формування політики та адвокації. Вони також мають потужності для розробки чи управління додатками програмного забезпечення або інноваційних веб-сайтів. [7]

20 грудня 2017 року Кабінет Міністрів України ухвалив зміни до Положення «Про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» [12], а з 9 лютого 2018 року вона вступила в дію. Це один із основних документів політики відкритих даних в Україні, що лежить в основі принципу відкриті «за замовчуванням». Постанова вдвічі розширила перелік обов'язкових для оприлюднен-

ня наборів даних на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних (<http://data.gov.ua/>)[8]. Станом на грудень 2018 року на порталі оприлюднено понад 48 тис. наборів даних від більш ніж 2000 установ за 15 галузями (рис. 1)



Рис. 1. Розподіл опублікованих на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних наборів даних за галузями

Сукупна кількість переглядів на порталі сягає майже 2,2 млн. На Єдиний реєстр юридичних осіб та Реєстр платників податку на додану вартість припадає майже 13% усіх переглядів. Іншими наборами даних, які збирають найбільше переглядів на порталі є єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань (241 тис. переглядів), реєстр платників ПДВ (40 тис. переглядів), інформація про суб'єктів господарювання, які мають податковий борг (9 тис. переглядів), державний реєстр сертифікованих інженерів-землевпорядників (8 тис. переглядів), довідник показників нормативної грошової оцінки земельних населе-

них пунктів (6 тис. переглядів), державний реєстр пестицидів і агрохімікатів, дозволених до використання в Україні (6 тис. переглядів), перелік поштових індексів та відділень поштового зв'язку України (5 тис. переглядів), державний реєстр свідоцтв про реєстрацію авторського права на твір (5 тис. переглядів) [4].

У серпні 2018 року було оновлено програмне забезпечення Єдиного державного веб-порталу відкритих даних. Оновлений портал отримав не лише сучасний інтерфейс, а й нові інструменти для роботи з інформацією: перегляд статистики опублікованих наборів даних та можливість сортування інформації за різними критеріями. Крім того, портал публікує інформацію про стан виконання політики відкритих даних відповідно до принципів Хартії. Так, за даними порталу, серед напрямків розвитку, самим проблемним залишається порівнянність та інтеоперабельність, тоді як інші п'ять напрямків загалом виконуються на 38-65%.

2017 року до Хартії відкритих даних приєдналися п'ять міст: Львів, Вінниця, Чернівці, Дніпро і Дрогобич. У межах своїх стратегій відкритих даних деякі міста, зокрема Львів, Дніпро і Дрогобич, розробили чи розробляють місцеві портали відкритих даних. Водночас створення порталів є лише частиною ширшого процесу, спрямованого на побудову цілісної екосистеми відкритих даних. Крім того, власний портал відкритих даних має Харків, а також Одеська область.

Локальні портали відкритих даних особливо важливі, бо вони надають не лише доступ до даних, які безпосередньо актуальні для громадян, а й інструменти, на створення яких вони надихають, можна використовувати в повсякденному житті. Так, за даними Львівського порталу відкритих даних, першого локального порталу в Україні, кількість унікальних відвідувачів перевищує 1000 на місяць. Найчастіше відвідувачі переглядають інформацію про незаконну забудову, міське планування, договори про оренду комунальної власності й результати пленарних засідань міськради. Крім того, Громадянська мережа «ОПОРА» розробила публічний веб-сервіс на основі даних про пленарні засідання. Ці здобутки допомогли Львівській міськраді вибороти нагороду Open Data City Award у межах Open Data Forum, проведеного у вересні 2017 року [5].

Україна і надалі продовжує цілеспрямовану політику в напрямку відкриття найбільш важливих для суспільства наборів даних державних органів. Дорожня карта розвитку відкритих даних в Україні на 2018-2020 роки, затверджена рішенням Уряду, направлена на забезпечення комплексного розвитку відкритих даних та містить 39 завдань по 6 напрямкам: відкритість за замовчанням, оперативність та чіткість, доступність і використання, порівнянність та інтероперабельність, покращене урядування та залучення громадян, а також розвиток та інновації [11].

Це вже третя дорожня карта, яку приймають в Україні з 2016 року. За повідомленням Державного агентства з питань електронного урядування України, у порівнянні з попередніми, які втілювали основні принципи Хартії відкритих даних, нинішній документ є відображенням сталого розвитку у цій сфері та підготовлений за участі громадських організацій та експертів, що працюють з відкритими даними. Зокрема, за участі проекту «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах», який фінансує USAID/UKAID і виконується у партнерстві фондом «Євразія» та фондом «Східна Європа».

Разом з тим, якість та доступність відкритих даних також залишається викликом для центральних органів виконавчої влади. Спільною для всіх проблемою залишається невідповідність типів до форматів даних, мала частка наборів у машиночитаних форматах та некоректно оформлені ключові слова. Найбільш цінними для користувачів є саме структуровані та машиночитані дані. Тому такі проблеми ускладнюють використання даних громадськими організаціями та бізнесом, адже вони повинні витратити багато часу для очищення та організації цих даних.

За результатами моніторингу Єдиного державного веб-порталу відкритих даних станом на березень 2018 року основними проблемами при публікації відкритих даних називаються невідповідність форматів типам даних, публікація у немашиночитаних форматах та неправильне оформлення ключових слів. Це свідчить про невикористання розпорядниками так званої тактики «dog feeding», коли органи влади використовують свої опубліковані набори та тестують, наскільки вони придатні до користування. Крім того, значна

частина наборів даних залишаються невикористаними з тієї простої причини, що потенційні користувачі не знають про їхнє існування. Розпорядники докладають недостатньо зусиль до поширення інформації про оприлюднений набір даних.

За даними дослідження TAPAS, лише 26% наборів даних доступні у форматі, придатному для машинного читання. Попри те, що багато наборів даних є доступними, лише близько чверті з них представлені в машиночитаних форматах. Ще 37% є умовно придатними для автоматичного оброблення (txt, rtf тощо). Решта даних – у немашиночитаних форматах або ж набори, в яких не вказано формат файлів (рис. 2). За певних умов їх теж можна обробляти автоматично за допомогою складних алгоритмів чи програм, але це збільшує витрати на обробку даних. Тому, для ефективнішого використання набори даних повинні публікуватись як у машиночитаних форматах (csv, json), так і у форматах, які зможуть прочитати люди (excel). Такий підхід зробить наявні дані корисними для більшої кількості потенційних користувачів [4].

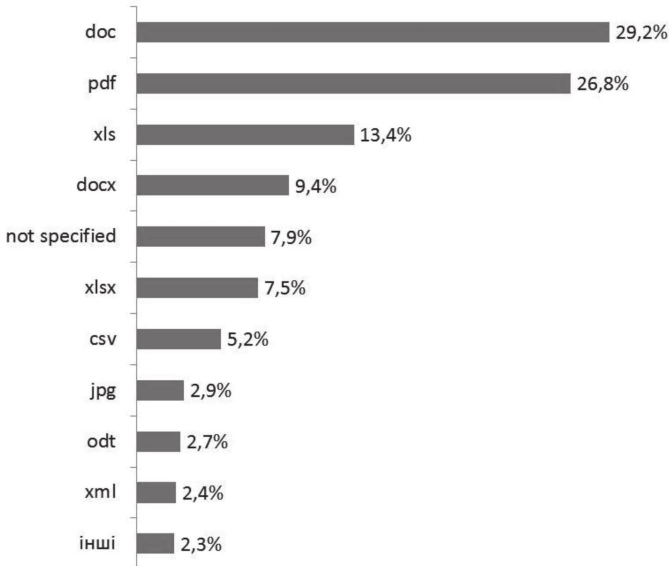


Рис. 2. Розподіл наборів даних за форматами

А. Газін зазначає, що попри те, що Уряд України демонструє наміри з впровадження політики відкритих даних, існує ряд факторів, які стоять на заваді реалізації цієї політики. Це відсутність концепції розвитку відкритих даних, єдиного реєстру наборів даних, відсутність деяких ключових наборів даних у переліку обов'язкових до публікації, недостатній рівень впровадження електронного документообігу, неготовність інфраструктури збереження даних, брак досвіду роботи з даними в міністерствах, низька залученість медіа та IT-спільноти [1].

На думку В. Дрешпака, досвід провідних країн свідчить про те, що найкращий ефект від ініціатив у сфері використання відкритих даних буде тоді, коли робота із забезпечення відкритості даних ведеться з позицій екосистемного підходу. В екосистемі зазвичай виділяють дві компоненти, які самоорганізуються, інформаційно саморозвиваються і на основі цього саморегулюються.

Під екосистемою відкритих даних мається на увазі як середовище відкритих даних, так і складові середовища існування відкритих даних, які роблять систему відкритих даних стійкою до усіляких впливів, при цьому сталий розвиток системи базується на механізмах самоорганізації, саморегуляції та саморозвитку. Тобто, держава повинна приділяти увагу не тільки оприлюдненню даних (середовище відкритих даних), але й політичному, правовому та інституційному забезпеченню, залученню громадян та бізнесу до процесів публічного управління, фінансуванню інновацій, а також технологічної інфраструктури. Держава повинна грати регулюючу роль у різних аспектах екосистеми відкритих даних, брати участь у державно-приватному та державно-громадському партнерстві у сфері відкритих даних [4].

Саме тому, відкриті дані є одним з важливих напрямків публічного управління, де вони повинні розглядатись не як окремі проекти, а бути сферою діяльності всіх органів державного управління. На практиці це означає не лише підтримку ініціатив щодо відкритих даних, а й управління відкритими даними. Для цього важливо, щоб держава в управлінні відкритими даними дотримувалась ключових принципів, що мають важливе значення для ефективного управлін-

ня відкритими даними: відкриті «за замовчуванням», відкрита інфраструктура та публікація з метою.

Принцип відкриті «за замовчуванням» має на увазі потенційну відкритість урядових даних, замість зберігання їх у закритому форматі та можливого вибіркового відкриття. Це доволі складний принцип, який вимагає змін як у культурі, так і у традиційних підходах державного управління.

Особливістю принципу відкриті «за замовчуванням» є те, що він не має чіткого визначення. Досі існує жодного консенсусу серед учасників Хартії відкритих даних щодо його точного визначення. Оскільки концепція цього принципу залишається абстрактною, органам державної влади важко це реалізувати на практиці. Країни з розвинутою демократією намагаються включити цю концепцію в свою відкриту політику або стратегії, але не завжди це призводить до очікуваних наслідків. Для країн, які знаходяться в процесі демократичної розбудови, у тому числі і України, він сприймається як нереальний або малоімовірний, оскільки його застосування вимагає суттєвих ресурсів та політичної відповідальності. На практиці це зумовлюється недостатньою законодавчою базою щодо права на інформацію та захисту даних, що створює додаткові перешкоди для досягнення згаданого принципу.

Світова практика вказує на певні вимоги, які є необхідними для забезпечення того, щоб політика держави була дійсно відкрита «за замовчуванням»:

1. Достатні ресурси. Ініціативи щодо відкритих державних даних повинні мати відповідні ресурси, ефективний менеджмент, кадрове та фінансове забезпечення. Без державного забезпечення на належному рівні та належних професійних ресурсів неможливо досягти прогресу у відкритості «за замовчуванням».

2. Стратегія та політика влади. Стратегії та політика щодо відкритих даних є важливими для формування процесів та відповідальності. Якщо ними починають займатись після того, як ініціативи з відкритими даними вже існують, такі стратегії залишаються нерозв'язаними або неповними. На сьогодні Україна не має надійних середньо- та довгострокової концепції та політики щодо відкритих даних.

Також, окрім створення ефективної стратегії, необхідно інвестувати в розвиток потенціалу усіх органів влади щодо відкритих даних.

3. Законодавство про право на інформацію та захист даних. Являють собою два ключових елементи для підтримки відкритості «за замовчуванням». Разом вони допомагають зробити більше даних доступними, одночасно захищаючи права громадян на конфіденційність. Захист даних та законодавство про право на інформацію є фундаментальними основами відкритої влади, і тому, у разі дотримання цих умов, зворотній процес майже неможливий. Хоча, з часом, навіть демократичні країни можуть обмежувати певні права або змінювати законодавство під впливом політичної ситуації.

Відкрита інфраструктура даних та практика управління ними є слабкими та непослідовними елементами, які мають тенденцію до частих змін. Сьогодні на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних доступно більше 6000 наборів даних від понад 700 розпорядників, хоча кількість якісних наборів даних у відсотковому співвідношенні доволі невелика. Державному апарату потрібно працювати над технічними та організаційними перетвореннями, які необхідні для підтримки та супроводження відкритих даних.

Це зумовлено тим, що своєчасність, повнота, доступність, зручність використання, порівнянність та сумісність є важливими вимогами до якісних даних. Для публікації наборів даних з цими атрибутами розпорядники повинні інвестувати в технічну інфраструктуру, включаючи апаратні та програмні засоби, а також розбудовувати систему управління, розробляти технічні стандарти, здійснювати організаційні перетворення та удосконалювати прийняття рішень для підтримки практики управління даними.

Основною метою відкритої інфраструктури має бути опублікування якісних наборів даних в єдиному порядку у всіх органах державної влади. Результатом такого опублікування є легкий та зрозумілий доступ до даних потенційних користувачів. На сьогодні в Україні все ще бракує комплексного підходу до управління відкритими даними, який передбачає наявність технічних стандартів та керівних вимог.

Управлінню даними, як і стратегіям, на сьогодні не приділяють належної уваги, що є однією з основних причин низької якості да-

них. На практиці функції оприлюднення відкритих даних є другорядними для органів влади та виконуються різними підрозділами, які не взаємодіють один з одним. Кількість працівників в Україні, які безпосередньо займаються оприлюдненням та супроводженням відкритих даних, є доволі низькою – від 3 тис. до 4 тис. осіб [4].

Для ефективного підходу державним органам необхідно створювати як відповідну технічну інфраструктуру, так і підготовлений штат професіоналів, а також процеси управління даними для підтримки ефективного масштабування відкритих даних. Разом з цим, необхідно розглядати нові способи та технології обробки даних, як альтернативу для централізованого управління та зберігання державних наборів даних.

Публікація з метою передбачає, що ефективність відкритих даних має вимірюватись тим, чим вони поліпшують якість життя населення. Органи державної влади повинні публікувати дані, на які є попит у суспільстві. Для цього органи влади та громадянське суспільство повинні співпрацювати, а держава повинна керувати цим процесом, інвестувати кошти та заохочувати цифрову грамотність державних службовців та населення. Також важливо, щоб розпорядники тестували свої опубліковані набори даних з метою визначення їх якості та придатності для використання.

Важливим показником відповідності відкритих даних принципу публікації з метою є їхня затребуваність громадянським суспільством. Основною метою цього принципу є визначення пріоритетності наборів даних, які насамперед відкриватимуться, за допомогою публічного управління цим процесом та залучення до участі громадянського суспільства. За даними Open Data Barometer, останнім часом спостерігається тенденція, до зниження співпраці між громадянським суспільством та владою стосовно відкритих даних, ніж у минулі роки. Взаємодія між представниками громадянського суспільства та розпорядниками відкритих даних зараз має тенденцію бути більш неформальною.

Брак навичок роботи з даними серед громадянського суспільства є ще однією перешкодою для його залучення до цього процесу. Лише невелика частина громадянського суспільства має досвід

роботи з даними та використовує їх у своїй діяльності. Зокрема, це зумовлено тим, що громадяни мають мало можливостей придбати ці навички. Це насамперед стосується населення за межами адміністративних центрів. Державна підтримка інновацій також відіграє важливу роль у процесах, що підтримують роботу з даними. В Україні така підтримка зазвичай має форму нерегулярних заходів, організованих за позабюджетні кошти, у яких приймає участь дуже невелика кількість фахового персоналу органів влади [6].

Незважаючи на викладені проблеми, можливо говорити про важливе значення відкритих даних у публічному управлінні та їхній вплив на розвиток електронного урядування. Відкриті дані є інструментом ефективної взаємодії інформаційного суспільства в сучасній демократичній державі. Показники світового моніторингу підтверджують позитивні результати України на шляху публікації відкритих даних та вказують чіткі завдання, які потребують певних зусиль з боку держави для їхньої реалізації. Разом з тим, громадянське суспільство теж не повинно залишатись осторонь від процесів поширення та популяризації відкритих даних, а відігравати ключову роль у розбудові цифрового простору.

Висновки. За останні роки Україна досягнула значних успіхів у сфері відкритих даних та побудові відповідного цифрового простору, без якого неможливе існування електронного урядування. Саме тому управління відкритими даними, як напрям, потребує подальшого вивчення, як окремий розділ науки публічного управління. Разом з позитивними зрушеннями у цій сфері, Україна знаходиться на початковому етапі розвитку відкритих даних. Основними проблемами на цьому шляху залишаються недостатня концептуальна та стратегічна забезпеченість державної політики відкритих даних, відсутність єдиного підходу з боку держави до управління відкритими даними, недостатнє інвестування державних коштів у цифрову інфраструктуру, а також цифрову грамотність, зокрема в частині роботи з даними, персоналу органів влади та громадянського суспільства.

Перспективними шляхами розвитку відкритих даних в Україні мають бути розроблення довгострокової державної стратегії, направленої на підтримку та реалізацію політики щодо відкритих даних,

створення та накопичення ресурсів для всебічного забезпечення роботи з даними, прийняття законодавства про право на інформацію та захист даних, розбудова системи управління та технічного регулювання даними, а також постійний моніторинг попиту громадянського суспільства на конкретні набори даних та відстеження результативності опублікованих даних. Загалом, запровадження світових принципів відкритих даних у діяльність органів державної влади має стати одним із стандартів публічного управління.

Стаття надійшла до редакції: 12.09.2018

OPEN DATA AS A VECTOR OF PUBLIC ADMINISTRATION DEVELOPMENT

Inna Erko, Head of Administration and Economic and Organizational Support Ministry of Education and Science of Ukraine.

Oleh Tokar, State enterprise: InfoResurs, Kyiv, Ukraine.

~~~~~

*The purpose of this article is to study the issue of open source data management in public administration on the basis of the analysis of the results of global monitoring, challenges and directions of implementation of the initiative of open data in Ukraine. The article also aims to define the conditions for further development of open data in Ukraine on the basis of an analysis of the current state and potential opportunities of the state and society. The article is based on the research of the world community on open data and analyzed the state of open data in Ukraine. In addition, the study includes an analysis of the existing key principles of data openness and approaches to the implementation of these principles. The legislative provision of open data in Ukraine is highlighted. The examples and the state of the results of published information by publishers published are given. Also reviewed are actual scientific approaches to the factors that hinder the implementation of open source policy. The article emphasizes the need to introduce a practical mechanism for working with public information as one of the*

*modern areas of public administration. Provision of qualitative access to public information in the state is impossible without the implementation of open data policy. According to the results of world monitoring, open data and the use of modern information and computer technologies can play a significant role in the implementation of the reform of public administration and in the processes of building a democratic society. The results of the introduction of open data should increase the participation of citizens in governance, improve the quality of public services and the effectiveness of public policy through decision-making on the basis of facts and data. On the basis of the study, conclusions are made on understanding the main problems in the way of the implementation of open data, prospects for overcoming them and achieving world standards of public administration in the field of open data.*

**Keywords:** *open data, open data set, public information, e-government, public administration.*

## References

1. Hazin A., Ekosystema vidkrytykh danykh v Ukraini: rekomendatsiyi shchodo vprovadzhennya polityky [Ecosystem Open Data in Ukraine: recommendations for policy implementation] [texty.org.ua](http://texty.org.ua) Retrieved from: [http://texty.org.ua/pdf/open\\_data\\_policy.pdf](http://texty.org.ua/pdf/open_data_policy.pdf) [in Ukrainian].
2. Dorozhko, Y. E., Vidkryti dani: Portal «Hromads'kyy Prostir» [Open Data: Public Space Portal] [www.prostir.ua](http://www.prostir.ua) Retrieved from: <https://www.prostir.ua/?library=vidkryti-dani> [in Ukrainian].
3. Elektronne uryaduvannya ta elektronna demokratiya: navch. posib.: u 15 ch. / za zah. red. A. I. Semenchenka, V. M. Dreshpaka. – K., 2017. Chastyna 11: Dostup do publichnoyi informatsiyi / [YU.B. Piharyev, V.M. Dreshpak, I.S. Kusplyak]. – K.: FOP Moskalenko O. M., 2017. – 60 s. [Elektronnyy resurs]. – [onat.edu.ua](http://onat.edu.ua) Retrieved from: [https://onat.edu.ua/wp-content/uploads/2018/05/Part\\_011\\_Feb\\_2018.pdf](https://onat.edu.ua/wp-content/uploads/2018/05/Part_011_Feb_2018.pdf) [in Ukrainian].
4. Ekonomichnyy potentsial vidkrytykh danykh dlya Ukrainy : A. Koval'chuk, V. Khanzhyn, YA. Kudlats'kyy: Prozorist' ta pidzvitnist' v derzhavnomu upravlinni ta posluhakh / TAPAS – Kyivska shkola ekonomiky –

2018. [Elektronnyy resurs]. – tapas.org.ua Retrieved from: <http://tapas.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/1524641131.pdf> [in Ukrainian].

5. Krakovets'kyy O., Vidkryti dani v Ukraini : Navchal'nyy posibnyk, 2017 [Elektronnyy resurs]. – leanpub.com Retrieved from: <http://leanpub.com/opendatainua> [in Ukrainian].

6. Materialy IV Natsional'noho forumu IT-dyrektoriv orhaniv vlady, prysvyachenyy rozvytku tekhnolohiy na suspil'stvo : Kyyiv – 2018 [Elektronnyy resurs]. – www.forumitdir.eu Retrieved from: <https://www.forumitdir.eu/> [in Ukrainian].

7. Otsinka hotovnosti Ukrainy do zaprovadzhennya vidkrytykh danykh [Assessment of Ukraine's readiness for the implementation of open data]. – www.ua.undp.org Retrieved from: [http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic\\_governance/open\\_data\\_readiness\\_assessment\\_ukr.html](http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic_governance/open_data_readiness_assessment_ukr.html) [in Ukrainian].

8. Pro vnesennya zmin do Polozhennya pro nabory danykh, yaki pidlyahayut' oprylyudnennyu u formi vidkrytykh danykh [About making changes to the Regulation on data sets to be published in the form of open data]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1100-2017-%D0%BF> [in Ukrainian].

9. Pro dostup do publichnoyi informatsiyi : Zakon Ukrainy [On access public information]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> [in Ukrainian].

10. Khartiya vidkrytykh danykh : [Elektronnyy resurs]. – opendatacharter.net Retrieved from: <https://opendatacharter.net/principles/> [in English].

11. Pro zatverdzhennya planu diy z realizatsiyi pryntsyypiv Mizhnarodnoyi khartiyyi vidkrytykh danykh : Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21 lystopada 2018 r. # 900-r : [Elektronnyy resurs]. – zakon.rada.gov.ua Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/900-2018-%D1%80> [in Ukrainian].

12. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro nabory danykh, yaki pidlyahayut' oprylyudnennyu u formi vidkrytykh danykh : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21 zhovtnya 2015 r. # 835 : [Elektronnyy resurs]. – zakon.rada.gov.ua Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].

13. Yak uryad vidkryvaye dani: pershyy misyats' vykonannya postanovy [How does the government open the data: the first month execution of the

ruling]. – texty.org.ua Retrieved from: [http://texty.org.ua/pg/article/Oximets/read/83774/Jak\\_urad\\_vidkryvaje\\_dani\\_pershyj\\_misac\\_vykonanna?a\\_srt=&a\\_offset=2597](http://texty.org.ua/pg/article/Oximets/read/83774/Jak_urad_vidkryvaje_dani_pershyj_misac_vykonanna?a_srt=&a_offset=2597) [in Ukrainian].

14. Introduction: a decade of open data: – [Elektronnyy resurs]. – opendatabarometer.org Retrieved from: <https://opendatabarometer.org/leadersedition/report/#introduction> [in English].

15. The five stars are open data : [Elektronnyy resurs]. – 5stardata.info/en Retrieved from: <https://5stardata.info/en/> [in English].

16. The Open Data Barometer: [Elektronnyy resurs] – opendatabarometer.org Retrieved from: <http://opendatabarometer.org> [in English].

**Received: 12.09.2018**

### **Відомості про авторів / Information about the Authors**

**Токар Олег Володимирович:** ДП «Інфоресурс»: вул. Олександра Довженка 3, м. Київ, 03057, Україна

**Oleh Tokar:** InfoResurs: str. Alexander Dovzhenko 3, Kyiv, 03057 Ukraine

**ORCID. ORG./0000-0002-2106-9950**

**E-mail: [info@inforesurs.gov.ua](mailto:info@inforesurs.gov.ua)**

**Єрко Інна Анатоліївна:** Міністерство освіти і науки України: Про-  
спект Перемоги 10, м. Київ, 01135, Україна

**Inna Erko:** Ministry of Education and Science of Ukraine: 10 Ploshcha  
Peremohy, Kyiv, 01135 Ukraine

**E-mail: [d\\_idu@ukr.net](mailto:d_idu@ukr.net)**

УДК: 35.072.2+339.92

DOI: 10.26693/pard2018.02.365

## ІМПЕРАТИВИ ГЛОБАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: ФОКУС НА GLOBAL GOVERNANCE

**Карамішев Д. В.**, д-р наук з держ. упр., професор, Харківський регіональний інститут НАДУ при Президентіві України, м. Харків, Україна

У статті розглянуто вплив світових інтеграційних процесів та різних чинників на формування нової системи цінностей та становлення системи управління глобальним розвитком. Визначено підходи щодо глобального врядування на основі ціннісних орієнтирів як передумови інституціональних перетворень в сучасному світовому співтоваристві.

Метою дослідження є обґрунтування сутності та особливостей становлення системи управління глобальним розвитком, виходячи з концепції глобального врядування та багаторівневого публічного управління, а також розроблення глобального індикатора - інтегрованого індексу глобального розвитку, що характеризує його стан, динаміку, а також можливості регулюючого впливу на глобальний розвиток у різних країнах світу з подальшим використанням для визначення стратегічних орієнтирів розвитку національних держав, які стали на шлях демократичних перетворень в суспільстві та соціально орієнтованої ринкової економіки.

Автором наголошується на необхідності формування системи індикаторів глобального розвитку та розроблення інтегрованого індексу глобального розвитку, виходячи із співвідношення суспільно-політичної, соціо-гуманітарної та економіко-технологічної складової для досягнення відповідних узгоджених глобальних цілей, які налаштовують суспільство на розвиток, сприяють інноваційному мисленню, інтеграційним процесам, зростанню обсягів інвестицій у власний ресурсний та інтелектуальний потенціал, що надасть можливість досягнути певних важливих для суспільства резуль-



татів, а також згуртувати та консолідувати суспільство навколо об'єднуючих цілей і цінностей.

Також зазначається на особливій ролі багаторівневого публічного управління у реалізації цілей глобального розвитку на рівні національних держав. При цьому, забезпечення переходу до багаторівневого публічного управління глобальним розвитком потребує координації діяльності органів публічного управління в усіх сферах суспільного життя, ефективних форм співпраці з міжнародними міжурядовими організаціями, органами управління субнаціонального рівня, передбачає необхідність чіткого розподілу повноважень, законодавчо визначених правил взаємодії, міжвідомчого співробітництва, укладення угод і контрактів як між органами публічної влади, так і з представниками обізнаної громадськості.

**Ключові слова:** глобальний розвиток, світові інтеграційні процеси, концепція сталого розвитку, глобальне врядування, багаторівневе публічне управління, суспільні цінності, індикатори глобального розвитку, інтегрований індекс глобального розвитку.

**Постановка проблеми.** Світові інтеграційні процеси визначають не лише динаміку та особливості функціонування та розвитку сучасного суспільства, а й сприяють становленню нової, багаторівневої системи управління глобальним розвитком з притаманними їй єдиними загальноцивілізаційними імперативами побудови нового світового порядку. У сучасному світі, від розуміння об'єктивних тенденцій глобального розвитку залежить рішення багатьох практичних проблем, з якими сьогодні стикаються як окремі національні держави, так і міжнародне співтовариство в цілому.

Становлення системи управління глобальним розвитком поступово чинить вплив на формування та реалізацію державної політики різних країн, яка все більше виходить із необхідності співставлення та узгодження із проголошеними міжнародними принципами та концепціями організації та розвитку суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Класиками світової політичної думки: Brzezinski Z.[26], Huntington S. [35], Kennedy P.

[38], Wallerstein I. [49], Soros G. [45] та ін., досить ретельно розглянуто сутність та особливості трансформації геополітичних процесів і моделей світового порядку, що відображає зміну співвідношення цивілізаційних потенціалів, як окремих країн, так і формалізованих і неформальних утворень, що їх об'єднують, у тому числі за допомогою співставлення різних агрегованих індексів розвитку. При цьому багато авторів, з різних світоглядних позицій, завжди починають із звернення до досліджень загальної сутності світового порядку та окремих напрямів суспільного розвитку

За визначенням Аніліоніса Г.П., Зотової Н.А. [1], «під світовим порядком слід розуміти характер взаємозв'язків країн, заснованих на системі норм та правил, вироблених світовим співтовариством та регулюючих відносини держав та інших суб'єктів міжнародних відносин на тому чи іншому етапі розвитку, а також на різних ієрархічних рівнях цих відносин».

Дж. Айкенберрі, професор Джорджтаунського університету й один із провідних сучасних дослідників проблем світового суспільно-політичного розвитку зазначає зокрема про те, що «центральною проблемою міжнародних відносин є проблема порядку: як він збудований, як він руйнується і як він відновлюється» [36].

Міркування щодо попередніх визначень дають підстави вважати, що цілком зрозумілим є те, що й у більш вузькому вимірі будь яке суспільство на певних етапах розвитку відчуває загострення, пов'язане із визначенням чітких орієнтирів розвитку та забезпечення соціального порядку. У цьому сенсі видається доречним і погляд відомого американського соціолога, одного з фундаторів структурного функціоналізму Толкотта Парсонса, який вбачав у досягненні порядку – головну проблему існування суспільства [40], оскільки порядок і стабільність – це ознака процвітання, а перманентні зміни правил гри – ознака хаосу і злиднів, що є незворотніми за таких умов.

Сучасне становище у світі, на жаль, усе більше набуває рис і характеристик глибокої, системної кризи, що супроводжується значним підвищенням конфліктності в усіх сферах життєдіяльності різних держав і суспільств. Загальним принципом вирішення глобальних конфліктів за умов консенсусної демократії є орієнтація на

компроміс, а не на підлаштування й підпорядкування більш впливовому суб'єктові суспільних відносин. Розуміючи, що причина всіх проблем у глобалізованому світовому співтоваристві полягає в невмінні приходити до консенсусу, в процесі взаємодії різноманітні інтереси підлягатимуть узгодженню й урівноваженню. Так досягатиметься суспільний консенсус, формуватимуться сталі соціальні партнерські відносини.

До фундаментальних розвідок в напрямі формування світового порядку у XXI столітті та пошуку суспільного консенсусу на основі історичного досвіду слід віднести книгу відомого американського дипломата Генрі Кіссінджера під назвою «Світовий порядок. Роздуми про характери націй в історичному контексті» [39], яка вперше побачила світ у 2014 році, а нещодавно вийшла друком і в Україні. В ній автор, з погляду свого величезного професійного і життєвого досвіду зазначає зокрема про те, що «реальний діалог націй — це єдиний спосіб досягти політичного консенсусу».

На сьогодні слід зазначити, що цілісне дослідження проблеми становлення системи управління глобальним розвитком, особливостей сучасного етапу її формування, механізмів функціонування, осмислення її суспільно-політичної сутності, на основі сучасних концепцій, ціннісних орієнтацій та з урахуванням цілей сталого розвитку практично відсутня. Оpubліковані роботи містять аналіз окремих аспектів цієї проблематики або її складових компонентів [3, 4, 14, 22, 29].

**Цілі, мета дослідження.** Метою дослідження є визначення впливу світових інтеграційних процесів та різних чинників з урахуванням цілей сталого розвитку на формування нової системи глобальних ціннісних орієнтацій та переконань й обґрунтування на цій основі сутності та особливостей становлення системи управління глобальним розвитком, виходячи з концепції глобального врядування та багаторівневого публічного управління, а також уведення в науковий обіг та практику експертно-аналітичної та іншої корисної для суспільства діяльності: глобального індикатора - інтегрованого індексу глобального розвитку, що характеризує стан розвитку суспільства, його динаміку, а також можливості регулюючого впливу на глобальний розвиток у різних країнах світу з подальшим використанням для визначення

стратегічних орієнтирів розвитку окремих національних держав, як розвинених, так і тих, хто став на шлях демократичних перетворень в суспільстві та соціально орієнтованої ринкової економіки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасне глобалізоване суспільство, за умов трансформацій потребує наявності певної системи цінностей, що поділяються більшістю, або найбільш соціально-активною частиною його членів. Це ознака самоідентифікації суспільства. При цьому, під цінностями слід розуміти певну характеристику суспільної свідомості, сприйняття дійсності товариством, колективних та індивідуальних особистісних орієнтацій, що мають яскраво виражену соціальну природу та націленість на розвиток, чи то суспільства чи то окремої особистості [7].

Перехід до постіндустріальної стадії розвитку суспільства супроводжувався значними змінами в структурі ціннісних орієнтацій і, відповідно, ціннісних установок. Це підтверджується багатьма інтегрованими дослідженнями, зокрема всесвітнім оглядом цінностей (World Values Survey) [51], який являє собою унікальну базу даних і одночасно – є дослідженням соціокультурних і політичних змін у світовому масштабі, яке здійснюється мережею вчених - суспільствознавців, що представляють університети й дослідні центри всього світу. Вона відкриває нові можливості для аналізу того, яким чином змінюється світогляд людей. Ці огляди охоплюють широкий діапазон змінних для аналізу й дозволяють аналізувати зміни в цінностях і позиціях, що відбуваються з 1981 р. Вони також враховують дані з оглядів Євробарометра [30], що готуються щорічно в усіх країнах - членах Європейського союзу з 1970 р.; це дозволяє аналізувати зміни, використовуючи ще більш довгий часовий термін [6].

До теперішнього часу в ході декількох опитувань, організованих у рамках Всесвітнього огляду цінностей, ученими були досліджені ціннісні установки жителів більш ніж 80 країн. Результати опитувань дозволяють робити висновки як щодо специфіки різних країн і суспільств, так і стосовно напрямів змін у властивих їм цінностях. На їхній основі вчені намагаються робити висновки стосовно витоків соціокультурних змін, а також стосовно можливих шляхів стимулювання позитивних змін [51].

При цьому, зазвичай матеріальні цінності пов'язані з економічними й фізичними потребами, постматеріальні - з потребами у свободі, самовираженні, визнанні і т.ін. Учені Р. Інглхарт і П. Абрамсон стверджують, що в більшості країн світу пріоритети зрушуються убік постматеріальних цінностей. Однак цей висновок не є безперечним. Порівняльні дослідження ціннісної динаміки населення розвинених країн показують, що й постматеріальні, і матеріальні цінності однаковою мірою є значущими для громадян цих держав [23, 37].

Отже, в умовах інформаційного суспільства, економічне зростання вже не є єдиним мірилом прогресу, і ознакою процвітаючого суспільства. Місце економічних досягнень як вищого пріоритету в суспільстві постмодерна займає орієнтація на якість життя. Норми індустріального суспільства, з націленістю на дисципліну, самовідданість і досягнення, поступаються місцем усе більш широкій свободі індивідуального вибору життєвих стилів і індивідуального самовираження. Зрушення від «матеріальних» цінностей, з акцентом на економічну і фізичну безпеку, до цінностей «постматеріальних», з акцентом на індивідуальне самовираження і якість життя, - найбільш характерний аспект даної зміни; але який становить лише компонент набагато більш складного процесу соціокультурних змін, що може бути предметом глобального регулюючого впливу, узгодженого шляхом консенсуса між різними країнами світу [11].

Сучасний етап існування людства поставив перед світовим співтовариством питання, щодо межі, за якою глобальні проблеми постають суттєво відчутними та можуть призвести до його занепаду й загибелі. Це стало поштовхом до проведення низки конференцій та самітів під егідою ООН, які були присвячені глобальним проблемам людства [47]. Практичним втіленням цієї роботи стало затвердження Генеральною Асамблеєю ООН Декларації, в якій були визначено цілі та завдання тисячоліття [48].

Виходячи з цілей та завдань тисячоліття, ООН вважає глобальними проблемами людства такі: бідність і голод; нерівний доступ до початкової освіти; гендерну нерівність в освіті; розповсюдження ВІЛ/СНІДа та інших захворювань; дитячу смертність і здоров'я матерів; погіршення екологічної ситуації та скорочення природних

ресурсів; зростаюче розшарування країн світу як за економічним розвитком, так і за якістю життя населення.

Саме ці обставини примусили прогресивну міжнародну громадськість започаткувати новий підхід до подолання зазначених глобальних проблем, який отримав назву концепція сталого розвитку (sustainable development). Варто зазначити, що він став продовженням концепції ноосфери, сформульованої академіком В. Вернадським ще в першій половині ХХ ст. Суть його полягає в обов'язковій узгодженості економічного, екологічного та людського розвитку таким чином, щоб від покоління до покоління не зменшувалися якість і безпека життя людей, не погіршувався стан довкілля та, водночас, відбувався соціальний прогрес [13].

Щодо трактування цього терміну, то за визначенням Світового банку «сталий розвиток» (sustainable development) – це управління сукупним капіталом суспільства в інтересах збереження і збільшення людських можливостей [52]. Комісія Брундтланд сформулювала визначення сталого розвитку у своїй доповіді, як «розвиток, який задовольняє потреби нинішнього покоління без шкоди для можливості майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби» [27].

З. Герасимчук визначила сталий розвиток як процес забезпечення функціонування територіальної системи із заданими параметрами в певних умовах, протягом необхідного проміжку часу, що веде до гармонізації факторів виробництва та підвищення якості життя сучасних і наступних поколінь за умови збереження і поетапного відтворення цілісності навколишнього середовища. Інші спроби щодо узагальнення цього визначення, зокрема з позицій системного підходу, надали можливість розглядати його як модель функціонування системи з обмеженими параметрами, що забезпечує збалансовану динамічну рівновагу між компонентами інтегрованої екосистеми протягом визначеного проміжку часу [2, 20].

За деякими узагальненими визначеннями, концепція сталого розвитку включає три загально визнані аспекти:

- економічний: економічна стійкість передбачає забезпечення в довгостроковій перспективі виробництва товарів і послуг, підтримання оптимальних пропорцій в секторах економіки;

- соціальний: соціальна стійкість передбачає забезпечення рівності, адекватних умов соціального забезпечення, включаючи охорону здоров'я та освіти, гендерна рівність, політичну стабільність і відповідальність;

- екологічний: екологічна стійкість передбачає підтримання необхідних ресурсів, біологічного різноманіття, атмосфери та інших характеристик екосистеми [28, 33, 50].

Ці аспекти стійкості, в кінцевому рахунку, повинні визначати цілі розвитку в системі багаторівневого управління.

Отже, сталий розвиток ставить питання про мету існування людини і суспільства, вимагає перегляду взаємовідносин між людиною і природою, а також соціальної справедливості й рівності. При цьому Концепція сталого розвитку відбиває розуміння тісного взаємозв'язку екологічних, економічних і соціальних проблем людства і того факту, що вони можуть бути вирішені лише комплексно, за умови тісної співпраці і координації зусиль усіх прогресивних країн світу.

Оскільки наприкінці ХХ століття серед лідерів розвинених країн світу вже домінували думки, щодо істотного впливу глобалізації на всі сфери суспільного життя, під час конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку, яка відбулася в червні 1992 р. у Ріо-де-Жанейро, була прийнята Світова програма дій «Порядок денний на ХХІ століття». За своєю сутністю він є програмою дій з упровадження засад сталого розвитку в країнах світу. Документ передбачає, що забезпечення сталого розвитку є, насамперед, обов'язком національних урядів згідно з принципом спільної, але диференційованої відповідальності, та потребує розробки національних програм і відповідної політики. У Програмі наголошується, що досягнення сталого розвитку вимагає ув'язки та інтеграції його економічних, екологічних і соціальних цілей [16].

Концепція сталого розвитку набуває значного поширення як така, що націлена на вирішення однієї з ключових глобальних проблем людства, що має міждисциплінарний характер і розглядається в багатьох аспектах і ракурсах. Вона акцентує увагу та наголошує на двох суттєвих концептах. По-перше, цей розвиток передбачає вирішення економічних, соціальних та екологічних проблем. Розвиток

буде сталим тільки тоді, коли буде досягнута рівновага між різними факторами, що зумовлюють загальний рівень життя. По-друге, нинішнє покоління має обов'язок перед прийдешніми поколіннями підтримувати достатні запаси соціальних, природних та економічних ресурсів для того, щоб вони могли забезпечити для себе рівень добробуту не нижчий, ніж той, що ми маємо зараз.

За роки, що минули після ухвалення в Ріо-де-Жанейро «Порядку денного на ХХІ століття» [16], Концепція значно посилила вплив на всі світові процеси і, зокрема, на рух до сталого розвитку. Чітке уявлення про характер зв'язку між глобалізацією і сталим розвитком має вирішальне значення для надання процесові формування політики в цій сфері комплексного характеру, поширюючи його вплив на різні країни.

22-24 червня 2012 р. у Ріо-де-Жанейро відбулася чергова конференція ООН зі сталого (збалансованого) розвитку «Ріо+20», під час якої глави держав і урядів ухвалили підсумковий документ «Майбутнє, якого ми прагнемо», в якому було підтверджено прихильність меті, прийнятій на Всесвітньому саміті зі сталого (збалансованого) розвитку 2002 р.: сталий розвиток і забезпечення побудови економічно, соціально та екологічно збалансованого майбутнього для планети, для нинішнього і майбутніх поколінь [15]. Виходячи з цього ООН рекомендувала всім країнам світу при визначенні стратегії їх розвитку зважувати на глобальні проблеми людства та враховувати задекларовані цілі та завдання тисячоліття [31].

За повідомленням Центру новин ООН 16 вересня 2014 року в Нью-Йорку офіційно відкрилася 69-а сесія Генеральної Асамблеї Організації об'єднаних націй. Темою загальнополітичної дискусії 69-ї Сесії була розробка та здійснення Порядку денного в галузі розвитку світу після 2015 року. Серед резолюцій 69-ї Сесії слід особливо відмітити резолюцію під назвою «Сприяння забезпеченню роботи комплексних і підзвітних державних служб в інтересах сталого розвитку». Це надало поштовх національним державам та їх урядам активізувати роботу щодо вироблення відповідних стратегій розвитку. Проте, будь який розвиток, а тим більше розвиток суспільства не може бути забезпечений без наявності дієвої та ефективної



системи управління. У цьому контексті мова йде саме про систему багаторівневого публічного управління не лише глобальним розвитком, а й розвитком окремих країн, які прагнуть до демократичних перетворень та забезпечення якості життя громади.

Отже, пошук найбільш суспільно ефективної соціально-орієнтованої моделі багаторівневого публічного управління, яка має на меті забезпечення збалансованого розвитку країни і суспільства, обумовлює чітке розуміння комплексу організаційних засад, сучасних форм та засобів впливу, спрямованих на розвиток людського капіталу та забезпечення соціальних стандартів життя, добробуту і злагоди в суспільстві.

Разом із тим для вирішення глобальних і національних проблем в Україні потрібно запровадити механізми реалізації стратегії її розвитку, а саме: підвищити якість та ефективність державного управління, трансформувавши його на багаторівневе публічне управління.

12 січня 2015 року Президент України указом №5/2015 затвердив «Стратегію сталого розвитку «Україна 2020», яка є основним інструментом досягнення цілей сталого розвитку в майбутньому для України та представляє собою програмний документ довгострокової дії, що ґрунтується на сучасних міжнародних принципах співіснування людства і довкілля і в якому визначається мета, завдання та пріоритетні напрями поступального розвитку українського суспільства на шляху забезпечення збалансованості економічних, соціальних та екологічних чинників на основі створення дієвих механізмів захисту конституційних прав і свобод людини, формування громадянського суспільства, забезпечення у ньому політичної стабільності та взаєморозуміння [21].

Зважаючи на вищезазначене, все ж таки, в Україні термін «сталій розвиток» часто вживають для означення частіше неухильного зростання переважно економічних показників країни, її регіонів, міст, сіл та окремих галузей економіки. При цьому його соціальна та екологічна складові якщо й не ігноруються, то ним приділено досить незначну увагу, що свідчить про недостатнє розуміння справжнього значення даного терміна, в якому ключовою смисловою ознакою за визначенням є саме збалансованість усіх його складових.

Для країни виміром сталого розвитку має бути його ототожнення зі змістом поняття «національне багатство», яке, у свою чергу, безпосередньо пов'язане і з виробництвом національного доходу та його відтворенням. При цьому збільшення національного багатства здійснюється передусім за рахунок вказаного доходу. Цей підхід чітко збігається із ключовими орієнтирами Концепції сталого розвитку, відповідно до якої збалансований розвиток суспільства передбачає вирішення економічних, соціальних та екологічних проблем та досягнення рівноваги між різними факторами, що зумовлюють гідний рівень життя людей у суспільстві. При цьому такий підхід враховує й спадкоємність поколінь стосовно зобов'язань тих, хто живе зараз перед прийдешніми поколіннями підтримувати достатні запаси соціальних, природних та економічних ресурсів для того, щоб вони могли забезпечити для себе належний рівень добробуту [8].

Усе вищезазначене вимагає від держави особливого розуміння та відповідального ставлення до процесу визначення пріоритетів та формування і реалізації відповідної державної політики. Саме публічні органи влади є провідниками і фактичними суб'єктами реалізації державної політики. Від розподілу повноважень між ними та організації ефективної взаємодії залежить дієвість результатів діяльності у сфері реалізації соціальної, економічної та екологічної політики та забезпечення сталого розвитку країни [12].

Реалізація державної політики сталого розвитку зумовлює необхідність проведення глибоких структурних та управлінських реформ у всіх сферах суспільного життя України, використання стратегічного підходу до їх реалізації, пошуку нових способів мислення та організації управлінської діяльності, потребує дослідження потенціалу системи управління, підвищення вимог до якості її кадрового, організаційного, правового, інформаційного, матеріального, техніко-технологічного та фінансового забезпечення. Здійснення перетворень у системі публічного управління має базуватися на принципах демократизму, консенсусу, наступності у формуванні державної соціальної політики, прийнятті та реалізації управлінських рішень, стратегічного планування, субсидіарності, взаємодоповнення, збалансованості повноважень і відповідальності.

Останнім часом у світі поширюються роздуми про застосування та ефективність нових моделей публічного управління, що передбачають координацію діяльності не лише органів влади різних рівнів, включаючи і наднаціональний а й міжурядових міжнародних утворень за умов багаторівневого управління [5]. За новими моделями публічного управління перевага надаватиметься сприянню пошуку консенсусу між суб'єктами публічного управління на різних рівнях [41].

Щодо підвищення ефективності реагування на запити суспільства під час формування та реалізації стратегій розвитку за умов трансформаційних перетворень слід наголосити передусім на необхідності забезпечення поліцентризму в процесі дотримання балансу інтересів суб'єктів багаторівневого публічного управління. Йдеться про поєднання різних форм управління за рахунок використання більш гнучких його форм, які відрізняються від традиційних тим, що на противагу ієрархічним використовують інструменти залучення різноманітних соціальних груп до конструктивної взаємодії, діалогу та прийняття політичних рішень, спрямованих на пошук суспільного консенсусу.

Отже, консенсус безумовно є найкращим способом прийняття рішень – хоча б тому, що лише таким чином проблема може бути вирішена в найбільш цивілізований спосіб, хоча й не завжди остаточно. Якщо рішення відображає лише позицію більшості, в подальшому воно потребує безумовного виконання всією більшістю, що є небезпечним, оскільки дає підстави для перегляду рішення у разі, якщо змінюватиметься конфігурація більшості.

Суспільний консенсус має бути однією з найвищих цінностей соціальної держави, яка, за визначенням, покликана слугувати людині та громадянам. Сутність цієї цінності полягає в можливості для кожного без виключення вільно розвиватись як особистість, що забезпечує суспільству сталий розвиток. Виходячи з цього, саме консенсус і є однією з головних умов формування громадянського суспільства та імперативом його успішного функціонування. Кінцевою метою формування громадянського суспільства є досягнення його сталого розвитку, що тісно пов'язано зістановленням громадянського миру, злагоди і порозуміння на основі суспільного консенсусу [10].

Таким чином, сучасні концепції управління розвитком суспільства мають багато в чому універсальний характер і передбачають по-перше - сталість розвитку, яка базується на положенні, що якість життя людей і стан суспільства знаходяться під впливом сукупності соціальної, економічної й екологічної сфер; по друге – глобальний характер, багаторівневність та публічність і відповідно транспарентність процесів управління; по третє – спрямованість на узгодженість дій між акторами – суб'єктами глобального управління та досягнення суспільного консенсусу, шляхом прийняття колективних рішень стосовно спільних питань, які стосуються передусім безпеки та подальшого існування цивілізації на основі спільних ціннісних орієнтацій та переконань; по четверте – технологічність та швидке просування найсучасніших засобів комунікації та перспектив одночасного використання великих масивів інформаційних даних.

Отже, сучасний етап розвитку глобалізаційних процесів у світі усе більше демонструє ознаки переходу до інформаційного суспільства і вже не взмозі обмежити світовий розвиток за рахунок лише зазначених складових сталого розвитку. Новий порядок денний світової інтеграції актуалізує та наголошує на зміні парадигми у бік глобального розвитку, що передбачає інтернаціоналізацію, діджиталізацію і технологічну модернізацію процесів функціонування та розвитку суспільства при збереженні його концептуальних засад та ціннісних орієнтацій, виходячи саме із загальноприйнятої світовим співтовариством концепції сталого розвитку і цілей тисячоліття.

Виходячи з вищезазначеного, слід згадати й про те, що навіть у свій час, лауреатом Нобелівської премії миру, сьомим Генеральним секретарем ООН паном Кофі Атта Ананом у доповіді під час 55 сесії генеральної асамблеї ООН, що лягла в основу Декларації Тисячоліття зазначалося наступне: - «Завдання формування глобального рівня управління вже поставлене на рівні ООН. Сфера міжнародних суспільних відносин, включаючи ООН, повинна бути ще ширше відкрита для участі багатьох суб'єктів, внесок яких має суттєво важливе значення для управління процесом глобалізації» [24].

Далі у доповіді зазначається про те, що «Жодна держава, жодна організація не можуть вирішити всіх цих проблем в поодиноці. Але

разом з тим жодна держава не має думати, що інші вирішать їх за нього, якщо його власний уряд і його громадяни не присвятять себе цілком виконанню цього завдання. Зробити XXI століття більш безпечним і більш справедливим, ніж століття XX, - це завдання, яке вимагає рішучих зусиль з боку кожної держави і кожної людини».

Отже, Сесія Тисячоліття Генеральної Асамблеї ООН мала дуже важливе значення для обговорення і вироблення практично реалізованих підходів світової спільноти до управління глобальним розвитком, зокрема завдяки чому лідери держав виробили під егідою ООН свого роду кодекс глобальної поведінки, на основі якого повинне буде здійснюватися глобальне співробітництво в XXI столітті. А задля того, щоби глобальне управління було ефективним, воно має базуватися на загальних цілях і цінностях, які поділятимуться світовим співтовариством та стануть зрозумілими і досяжними у тому числі для окремих національних держав [53].

Під час ювілейної 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН (25-27 вересня 2015 р.) відбувся Саміт зі сталого (збалансованого) розвитку, де було прийнято документ «Цілі сталого розвитку». У ньому затверджено такі цілі розвитку людства на шляху до сталого розвитку: повсюдна ліквідація бідності в усіх її формах; зниження рівня нерівності всередині країн і між ними; сприяння побудові миролюбних і відкритих спільнот збалансованого розвитку, заснованих на принципі широкої участі та ін [18]. Досягнення зазначених цілей неможливо без налагодження дієвої та ефективної системи глобального управління.

На відміну від акценування на прямій керуючій цільовій функції, яка закладена у зміст «управління» як такого, деякі автори, такі як Rosenau J. N., використовували термін «глобальне управління» для позначення регулювання взаємозалежних відносин за відсутності всеосяжної політичної влади [43]. За визначенням Rosenau J. N., глобальне управління (англ. Global Governance) можна охарактеризувати як політичну взаємодію міжнародних акторів з метою вирішення проблем, які зачіпають більше, ніж одна держава або регіон [42]. При цьому, мається на увазі, що це функція реалізації влади у непрямий спосіб, що представляє собою скоріше колектив-

ні домовленості, які в залежності від умов, терміновості і доцільності реалізації можуть носити як формальний, так і неформальний характер.

Категорійну основу визначення Глобального управління утворює поняття Governance, що відноситься до «процесів взаємодії і прийняття рішень між суб'єктами, які беруть участь у колективних рішеннях і діях, які призводять до створення, зміцнення або відтворення соціальних норм і інститутів» [34]. Governance - це всі процеси управління, будь то уряд, ринок або мережа, будь то сім'я, плем'я, формальна або неформальна організація або територія, а також через закони, норми, владу або мову організованого суспільства [25].

Від розуміння Governance, як врядування виходить цільова спрямованість щодо вироблення дієвої системи колективного ухвалення рішень в умовах існування значної кількості суб'єктів та за умов відсутності формалізованих процедур, здатних забезпечувати належні умови та засобів контролю за дотриманням певних правил у процесі взаємовідносин між відповідними суб'єктами.

У роботі «The New Governance: Governing without Government. From Government to Governance» [42] зазначається, що перехід від правління до урядування означає заміну традиційних ієрархічних форм організації владно-суспільних відносин так званими горизонтальними мережевими моделями управління суспільством, у якій управлінські повноваження передаються спеціалізованим специфічним установам, що створюються суспільними суб'єктами для виконання певних конкретних завдань і мають перехідне членство. Ще одне визначення governance – управлінська діяльність як суспільна координація, що уможливорює та полегшує колективні дії через колективно прийняті рішення, але не у вертикальному, а у горизонтальному вимірі [32]. Щодо Global Governance, то з урахуванням зазначеного вище його можна визначати, як «комплекс формальних і неформальних інститутів, механізмів, взаємин і процесів між державами, ринками, громадянами та організаціями, як міжурядовими, так і неурядовими, за допомогою яких колективні інтереси в глобальному вимірі формулюються, право і обов'язки встановлені, а відмінності набувають опосередкованого характеру» [46].

Ще одне визначення трактує глобальне управління, як систему інститутів, принципів, політичних і правових норм, поведінкових стандартів, якими визначається регулювання з проблем транснаціонального та глобального характеру в природних і соціальних вимірах, що здійснюється шляхом взаємодії держав (перш за все через сформовані ними багатосторонні структури і механізми), а також недержавних суб'єктів міжнародного життя [4].

За характером, глобальне управління може здійснюватися як багаторівневе, тобто одночасно, уособлюючи в себе такі основні рівні як: глобальний (світовий, міжнародний), регіональний (наднаціональний), міжнаціональний (транснаціональний), національний (урядовий), територіальний (місцевий). Ці визначення потребують суттєвого наукового обґрунтування та окремого розгляду і можуть застосовуватися в залежності від контексту, у тому числі з урахуванням галузевих та інших ознак. При цьому представництво у процесі глобального управління не тільки держави, а й інших акторів, як то неурядові організації, транснаціональні корпорації може нести за собою певні ризики, пов'язані з тим, що немає впевненості у тому, що відповідні суб'єкти будуть розглядати у якості пріоритетів інтереси людства, а не працювати задля забезпечення власних корисних інтересів.

Отже, поділяючи думку деяких дослідників, які надали найбільш повне визначення [4], під глобальним управлінням слід розуміти універсальну систему організації регульованих і взаємодіючих між собою інститутів, принципів, процесів, політичних і правових норм і стандартів, якими визначається регулювання взаємодії держав і їх політик, що набувають ознак транснаціонального та глобального характеру через сформовані ними структури і механізми, а також міжнародних недержавних суб'єктів - як організації узгоджених колективних зусиль з метою підтримки міжнародної суспільно-політичної, соціальної та економічної стабільності, ліквідації політичних протиріч і джерел політичної нестабільності, забезпечення стратегічної цілісності і стійкості людської цивілізації. Хоча, на думку автора, у цьому визначенні дещо бракує саме спрямованості щодо глобальних цілей розвитку.

Ураховуючи зазначені тенденції, з метою всебічного оцінювання впливу світових глобальних процесів на розвиток як формалізованих міждержавних утворень так і окремих країн, автором запропонований для введення в науковий обіг та задля подальшого практичного використання агрегований показник, у вигляді інтегрованого індексу глобального розвитку під назвою Глобальний Індекс GI-X.

Інтегрований індекс глобального розвитку GI-X побудований на основі аналізу офіційної інформації стосовно емпіричних спостережень, та шляхом оцінювання комплексу взаємопов'язаних між собою постійних складових розвитку, які мають відношення до різних сфер суспільства, а саме: суспільно-політичної, соціо-гуманітарної та економіко-технологічної складової та може між іншим демонструвати рівень збалансованого розвитку країни.

У побудову Індекса закладено сукупні інтегровані дані, які відображають результати рейтингового оцінювання всебічного розвитку різних країн світу, отримані за 10-ма релевантними, тобто адекватними вирішенню поставленого завдання загальновідомими індексами, розрахованими найбільш авторитетними експертно-аналітичними центрами, які працюють у царині досліджень глобальних процесів, що стосуються функціонування та розвитку суспільства на основі щорічної офіційної доступної статистичної інформації.

**Висновки / перспективи подальших досліджень.** Сучасні концепції управління глобальним розвитком суспільства мають багато в чому універсальний характер і передбачають по-перше - сталість розвитку, яка базується на положенні, що якість життя людей і стан суспільства знаходяться під впливом сукупності соціальної, економічної й екологічної сфер; по друге – глобальний характер, багаторівневості та публічності і відповідно транспарентності процесів управління; по третє – спрямованість на узгодженість дій між акторами – суб'єктами глобального управління та досягнення суспільного консенсусу, шляхом прийняття колективних рішень стосовно спільних питань, які стосуються передусім безпеки та подальшого існування цивілізації на основі спільних ціннісних орієнтацій та переконань; по четверте – технологічність та швидке просування



найсучасніших засобів комунікації та перспектив одночасного використання великих масивів інформаційних даних.

Аналітичний супровід процесів, що пов'язані з формуванням системи управління глобальним розвитком може бути одним із компонентів забезпечення його ефективності. При цьому, доречним видається необхідність формування системи індикаторів глобального розвитку. Виходячи з цього є доцільним продовжити роботу із запровадження в науковий та практичний обіг інтегрованого індексу глобального розвитку, виходячи із співвідношення суспільно-політичної, соціо-гуманітарної та економіко-технологічної складової для досягнення відповідних узгоджених глобальних цілей, які налаштовують суспільство на розвиток, сприяють інноваційному мисленню, інтеграційним процесам, зростанню обсягів інвестицій у власний ресурсний та інтелектуальний потенціал, що надасть можливість досягнути певних важливих для суспільства результатів, а також згуртувати та консолідувати суспільство навколо об'єднуючих цілей і цінностей.

Також, слід зробити наголос на особливій ролі багаторівневого публічного управління у реалізації цілей глобального розвитку на рівні національних держав. При цьому, забезпечення переходу до багаторівневого публічного управління глобальним розвитком потребує координації діяльності органів публічного управління в усіх сферах суспільного життя, ефективних форм співпраці з міжнародними міжурядовими організаціями, органами управління субнаціонального рівня, передбачає необхідність чіткого розподілу повноважень, законодавчо визначених правил взаємодії, міжвідомчого співробітництва, укладення угод і контрактів як між органами публічної влади, так і з представниками обізнаної громадськості.

**Стаття надійшла до редакції: 04.09.2018**



*public authorities' activity in all the spheres of social life, and effective forms of cooperation with international intergovernmental organizations and administrating bodies of the sub-national level, stipulating the need for a clear-cut distribution of authority, legally established rules of interaction, inter-agency collaboration, conclusion of agreements and contracts both between public authorities and representatives of the conscious public.*

**Keywords:** *global development, world integration processes, sustainable development concept, global governance, multilevel public administration, social values, global development indicators, integrated index of global development*

## References

1. Anylyonys G. P., Zotova N. A. (2005). Hlobal'nyj mir: edinyj i razdelennyj. Evoliutsyia teorii globalizacii [Global world: united and divided. The evolution of globalization theories]. Moscow [in Russian].
2. Herasymchuk Z. V. (2011). Stymuliuvannia staloho rozvytku rehionu: teoriia, metodolohiia, praktyka [Stimulating the Sustainable Development of the Region: theory, methodology, practice]. Luts'k [in Ukrainian].
3. Hlobal'ne hromadians'ke suspil'stvo / Politolohichnyj entsyklopedychnyj slovnyk (2015). L. M. Herasina, V. L. Pohribna, I. O. Polischuk, M. P. Trebina (Eds.). Kharkiv [in Ukrainian].
4. Global'noe upravlenie: vozmozhnosti i riski (2015). V. G. Baranovskij, N. I. Ivanova (Eds.). Moscow [in Russian].
5. Hrechko T. K., Lisovs'kyj S. A., Romaniuk S. A., Rudenko L. H. (2015). Publichne upravlinnia v zabezpechenni staloho (zbalansovanoho) rozvytku. Kherson. [in Ukrainian].
6. Inhlkharth Ronal'd (1997). Postmodern: minlyvi tsinnosti j suspil'stva, scho zmyniuut'sia. PRLIS: Politychni doslidzhennia [in Ukrainian].
7. Il'in V. V. (2005). Aksiologiya. Moscow [in Russian].
8. Kapyt'sova V. V. (2011). Politychna ekonomii: opornyj konspekt lektsij dlia studentiv. Donets'k [in Ukrainian].
9. Karamyshev D. V. (2015). Publichne upravlinnia i suspil'nyj konsensus u vymirakh staloho rozvytku Publichne upravlinnia u zabezpechenni staloho rozvytku krainy : zb. tez nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu, 26 lystop. 2015

r. Public administration in ensuring sustainable development of the country. Proceedings of the Scientific and Practical Conference. Kharkiv: KRI NAPA «Mahistr» 17-19 [in Ukrainian].

10. Karamyshev D. V. (2015). Stratehiia reform z pozytsii systemnoho pidkhotu. Publichne upravlinnia: stratehiia reform 2020 : zb. tez XV Mizhnar. nauk. konhresu, 23 kvit. 2015 r. Proceedings of the XV International Congress, 23 kvit. 2015. Kharkiv: Vyd-vo KRI NAPA «Mahistr», 17–19 [in Ukrainian].

11. Karamyshev D. V. (2016). Formuvannia systemy tsinnostej i perekonan' iak chynnyk instytututsional'nykh peretvoren' v ukrains'komu suspil'stvi. [Formation of a system of values and beliefs as a factor in institutional changes in Ukrainian society]. Teoriia ta praktyka derzhavnogo upravlinnia issue, 1, 6–14. Kharkiv: KRI NAPA «Mahistr» [in Ukrainian].

12. Natsional'na paradyhma staloho rozvytku Ukrainy (2012). B. Ye. Paton (Ed). Kyiv [in Ukrainian].

13. Nebava M. I. Formuvannia systemy vymiriv tsilnisnoi modeli staloho ekonomichnoho, sotsial'noho i ekolohichnoho rozvytku. zb. mater. II-ho Vseukrains'koho z'izdu ekolohiv z mizhnarodnoiu uchastiu. URL: [http://eco.com.ua/sites/eco.com.ua/les/lib1/konf/2vze/zb\\_m/0171\\_zb\\_m\\_2VZE.pdf](http://eco.com.ua/sites/eco.com.ua/les/lib1/konf/2vze/zb_m/0171_zb_m_2VZE.pdf) [in Ukrainian].

14. Ozhevan M. L., Piskors'ka H. L. (2004). Hlobal'ne informatsijne suspil'stvo. Ukrains'ka dyplomatychna entsyklopediia. [Global Information Society ]. Kyiv [in Ukrainian].

15. Pidsumkovyj dokument Konferentsii OON zi zbalansovanoho rozvytku «Rio+20», 20–22 cherv. 2012 r.: «Majbutnie, iakoho my prahnemo». URL :[http://www.niss.gov.ua/public/File/2013\\_table/0129\\_rezol.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2013_table/0129_rezol.pdf) [in Ukrainian].

16. Prohrama dij «Poriadok dennij na KhKhI stolittia» («AGENDA 21»), ukhvalena konferentsiieiu OON z navkolyshn'oho seredovyscha i rozvytku v Rio-de-Zhaneiro (samit «Planeta Zemlia», 1992.) (2000). Kyiv : Intelsfera [in Ukrainian].

17. Realizatsiia derzhavnoi sotsial'noi polityky staloho rozvytku rehionu orhanamy publichnoi vlady Ukrainy [Implementation of the state social policy of sustainable development of the region by public authorities of Ukraine] (2016). L. O. Bielova, D. V. Karamyshev, L. V. Naboka D. V. Karamyshev, L.V. Naboka (Eds.). Kharkiv [in Ukrainian].

18. Samit zi staloho (zbalansovanoho) rozvytku pid chas 70-i sesii Heneral'noi Asamblei OON «Tsili staloho rozvytku». 25–27 veres. 2015 r. URL : <http://www.kmu.gov.ua> [in Ukrainian].

19. Sokolenko V. G. (2000). Global'noe upravlenie. Epokha vyzhivaniia Homo Sapiens. [Global management. The Homo Sapiens Survival] Moscow [in Russian].

20. Stalyj rozvytok iak paradyhma suspil'noho zrostannia KhKhI st. URL: <http://www.geograf.com.ua/geoinfocentre/20-humangeography-ukraine-world/273-stalyi-rozvytok-yak-paradygma-suspilnogo-zrostannya-21-st>. [in Ukrainian].

21. Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sichnia 2015 roku # 5/2015 «Stratehiia staloho rozvytku «Ukraina – 2020». URL : <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/5/2015> [in Ukrainian].

22. Ursul A. D. Global'noe upravlenie: Evoliutsionnye perspektivy. [Global Governance: An Evolutionary Perspective]. Vek globalizatsii issue, 1. URL: <https://www.socionauki.ru/journal/articles/242959/> [in Russian].

23. Abramson P. R., Inglehart R. (1995). Value Change in Global Perspective. Ann Arbor.

24. Annan K. (2000). We the peoples. The role of the United Nations in the twenty-first century. Safety of Eurasia, 1, 205–268.

25. Bevir Mark (2012). Governance: A very short introduction. Oxford : Oxford University Press, 132.

26. Brzezinski Z. (1997). The Grand Chessboard. American Primacy and Its Geostrategic Imperatives. New York.

27. Butlin, John. (1987). Our common future. By World commission on environment and development. London, Oxford University Press, pp.383. Journal of International Development (en) 1 (2). 284–287

28. Caring for the future: making the next decades provide a life worth living. Report of the independent commission on population and quality of life (1999). New York : OxfordUniversityPress

29. Chumakov A. N. (2010). Global world: The problem of management. Age of Globalization. No. 1. pp. 3–15.

30. Eurobarometer. URL :[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).

31. Final document of the UN Conference on sustainable development 'The Future We Want'. URL : <http://www.un.org/ru/sustainablefuture>.

32. Heywood Andrew (2000). Key concepts in Politics / Palgrave key concepts series. – Houndmills, Basingstoke (England): Palgrave Macmillian, P. 19.

33. Holmberg ed. (1992). Making Development Sustainable, Chapter 1; Reed ed. (1997), Structural Adjustment, the Environment and Sustainable Development, Chapter 2.

34. Hufty Marc. (2011). Investigating Policy Processes: The Governance Analytical Framework (GAF). In: Wiesmann, U., Hurni, H., et al. eds. Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives. Bern : Geographica Bernensia. 403–24.

35. Huntington S. (1996)/ The Clash of Civilisation and Remaking of World Order New York.

36. Ikenberry J. (2001). After Victory. Institutions, Strategic Restrain, and the Rebuilding of Order After Major Wars. Princeton, New Jersey. pp. 22.

37. Inglehart R. (1997). Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies. Princeton, Princeton Univ. Press.

38. Kennedy P. (1993). Preparing for the Twenty-First Century. New York.

39. Kissinger H. (2014). World Order. Reflections on the Character of Nations and the Course of History. Penguin Books Limited. L.

40. Parsons T. (1970). System of modern societies.

41. Regional Development Policies in OECD Countries. Paris, OECD Publishing. (2010).

42. Rhodes R. A. (2010). The New Governance: Governing without Government. From Government to Governance / Bellamy R. and Palumbo A.(eds.) : Ashgate/ pp. 3–4.

43. Rosenau James N. (1999). Toward an Ontology for Global Governance. Approaches to Global Governance Theory /Hewson M. and Sinclair T. (eds.). Albany, SUNY Press

44. Rosenau James N. (2004). Governance. Global Governance. Critical Concepts in Political Science / Ed. by Sinclair T. J. Vol. 1. London – New York. Routledge/ pp. 405.

45. Soros G. (1998). The Crises of Global Capitalism. Open Society Endangered. New York.

46. Thakur Ramesh, Van Langenhove Luk. Enhancing Global Governance through Regional Integration. Global Governance. 3 July, September. 12. 2006. pp. 233–240.

47. The Johannesburg declaration on sustainable development. URL : [http://www.un.org/ru/documents/ decl\\_conv/declarations/decl\\_wssd.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/decl_wssd.shtml).

48. United Nations Millennium Declaration. Approved by the Resolution 55/2 of the General Assembly of the UN from September 8, 2000 : URL: [www.un.org/ru](http://www.un.org/ru). Document A/RES/55/2 (PDF, 218K)

49. Wallerstein I. (1992). Capitalist Civilisation. Binghampton.

50. World Development Indicators. Washington DC : World Bank, 2003. 508 p.

51. World Values Survey. URL : <http://worldvaluessurvey.org>.

52. URL:<http://www.worldbank.org>

53. URL:<http://www.un.org/en/index.html>

**Received: 04.09.2018**

### **Відомості про автора / Information about the Author**

**Карамішев Дмитро Васильович:** Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України: Проспект Московський 75, Харків, 61001, Україна

**Karamyshev Dmytro Vasyliovych:** KRI NAPA under the President of Ukraine, 75 Moskovsky Ave., Kharkiv 61001, Ukraine

**ORCID.ORG /0000-0003-1617-3240**

**E-mail: [dvk1@i.ua](mailto:dvk1@i.ua)**

УДК 35.072.2:061.2](477)  
DOI: 10.26693/pard2018.02.389

## ДОЦІЛЬНІСТЬ І НЕОБХІДНІСТЬ СПІВПРАЦІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

**Лізаковська С.В.**, канд. наук з держ. упр., доцент, викладач Військово-морської академії імені Героїв Вестерплатте в Гдині, Республіка Польща

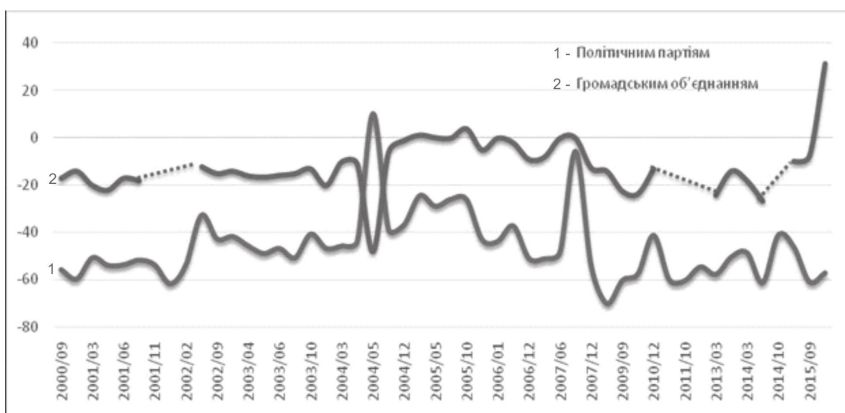
*Громадські організації в Україні виступають активними суб'єктами в реалізації соціальних завдань і беруть на себе роль партнера в процесі взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування. Важливим є те, що третій сектор замається соціальним лобіюванням, тобто відстоює інтереси вразливих соціальних груп, індивідів, які знаходяться в складній життєвій ситуації. Громадські організації оперативно реагують на проблеми громадян, і завдяки залученню фінансів з різних джерел (збір благодійних коштів, міжнародна фінансова підтримка) вирішують їх. В статті аналізується сучасний стан громадських організацій в Україні та доцільність їх співпраці з органами публічної влади. Виявлено, що з 2014 року спостерігається збільшення кількості громадських організацій, з'явилися нові можливості співпраці органів державної влади та місцевого самоврядування з громадським сектором; спостерігається активізація громадян з ціллю вирішення нагальних проблем на локальному та державному рівнях. Окреслено проблеми, які можуть виникнути в процесі залучення недержавних організацій до задоволення потреб населення. У статті акцентовано увагу на необхідності зміцнення ролі громадських організацій в суспільному житті із імплементацією зарубіжного досвіду, що полягає в легітимності та легальності діяльності громадських організацій. Дане дослідження дає можливість запропонувати шляхи щодо ефективної співпраці громадських організацій з органами публічної влади з*



метою розбудови громадянського суспільства, вирішення соціальних проблем в країні, забезпечення стабільності на локальному, регіональному і державному рівнях. Доцільним є залучення ширших мас населення до активної участі в діяльності громадських організацій, а також заохочення органів влади до ефективної співпраці на засадах прозорості, відповідальності і добровільності з новим партнером – третім сектором.

**Ключові слова:** діяльність громадських організацій, громадська активність, органи публічної влади, громадянське суспільство.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** В період трансформаційних змін в різних сферах життєдіяльності в Україні – політичній, соціальній, економічній, активними суб'єктами в системі суспільних відносин виступають громадські організації, які є основою й рушійною силою розвитку громадянського суспільства. Як показують соціологічні дослідження, рівень довіри громадян до них постійно зростає, в порівнянні з політичними партіями (що представляють, згідно з правовими нормами, інтереси громадян). На рисунку нижче показано динаміку даного процесу.



**Рис. 1.** Динаміка рівня суспільної довіри до громадських організацій та політичних партій в Україні [8, с. 12].

Громадська організація має як спільні з політичною партією риси (добровільність об'єднання громадян, наявність організаційної структури та діяльність на засадах самоврядування), так і суттєві відмінності - громадська організація зазвичай не є ідеологічною спільнотою і не ставить собі за мету оволодіння державною владою. Завдання такого об'єднання полягає у задоволенні інтересів і потреб різних соціальних груп населення в державі.

В Законі України «Про об'єднання громадян» від 22.03.2012 р. окреслюється сутність громадської організації і показано різницю між об'єднанням і організацією. Громадське об'єднання є ширшим поняттям, оскільки громадське об'єднання - це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. В статті 1 цього Закону вказано, що громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка. Далі зазначено, що громадська організація - це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи, а громадська спілка - це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи [4].

Варто підкреслити, що громадська організація виступає самокерованим об'єднанням людей, які прагнуть досягти суспільної користі шляхом спільних дій. Діяльність таких організацій сприяє єдності і згуртованості суспільства, а це, в свою чергу, знижує соціальну напругу в країні, заспокоює різноманітні потреби населення. Крім того, громадська організація виступає партнером органів публічної влади і суб'єктом в системі державно-владних відносин, який бере на себе частину завдань в соціальній сфері.

**Аналіз досліджень та публікацій.** Грунтовні дослідження щодо розвитку взаємодії органів публічної влади та громадських організацій в цьому процесі містяться в працях таких дослідників як В. Бех, О. Білий, К. Дубич, О. Корнієвський, Г. Нестеренко, В. Скуратівський, Л. Сідельнік, В. Яблонський та інші вітчизняні фахівці та науковці.

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

- виявити причини збільшення кількості громадських організацій в Україні;
- проаналізувати доцільність співпраці громадських громадських організацій з органами публічної влади;
- розкрити необхідність зміцнення ролі громадських організацій в суспільному житті із імплементацією зарубіжного досвіду;
- виокремити проблеми, які виникають в процесі співпраці органів публічної влади з громадськими організаціями та запропонувати можливі шляхи щодо їх вирішення з метою розбудови громадянського суспільства, вирішення соціальних проблем в країні.

Виклад основного матеріалу дослідження. У країнах з розвинутим громадянським суспільством відбуваються суттєві зміни у розвитку економіки, і це, в свою чергу, позитивно впливає на рівень соціальної стратифікації. Цей ефект значною мірою проявляється в тому, що інститути громадянського суспільства беруть участь у господарській діяльності, а також допомагають різним соціальним групам та вирішують їхні проблеми. У таких країнах, зокрема, це держави-члени Європейського Союзу, влада визнала, що громадські організації здатні ефективно реалізовувати соціальні послуги, вони швидше реагують на потреби населення.

В Україні зареєстровано і функціонує велика кількість громадських організацій. Так, в 2017 році, згідно з даними Державної служби статистики України, загальна кількість членів громадських організацій нараховувала 19,9 млн осіб, а про результати своєї діяльності прозвітувало 25988 керівних органів громадських організацій [8], у 2016 р. - 23237 керівних органів громадських організацій, у 2015 р. – 22185, у 2014р. – 21417 [7].

За даними місцевих органів юстиції, на кінець 2014 р. зареєстровано 61090 центральних органів громадських організацій, у 2015 році - 67911 (Політична та інша суспільна діяльність, <http://www.ukrstat.gov.ua/>). Цікавим є факт, що на 1 січня 2011р. в Україні діяло 3529 об'єднань громадян, що легалізовані Міністерством юстиції України (збільшення порівняно з 2009р. на 7,6% та з 1996р.

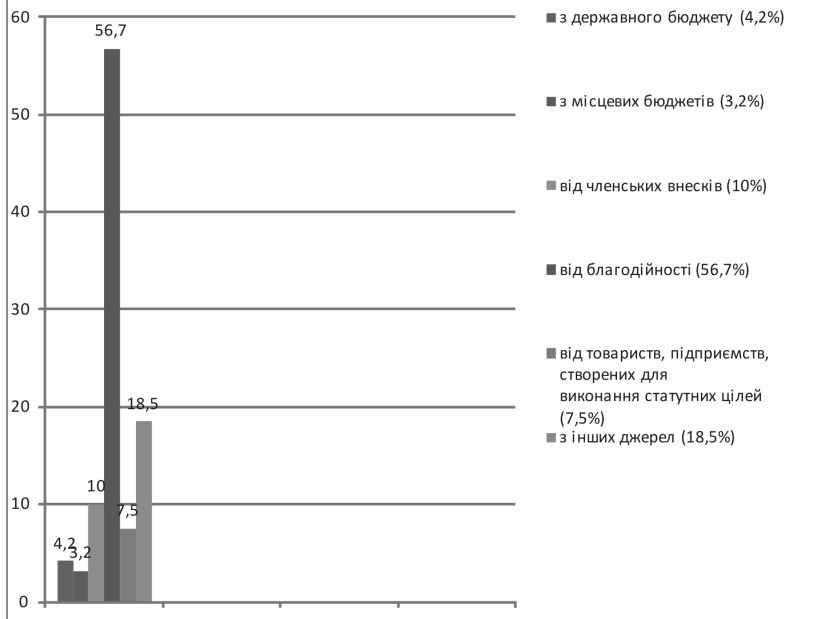
у 4,8 раза), з них 185 політичні партії та лише 3344 громадських організації.

Аналіз даних показує, що кількість громадських організацій постійно збільшується, і причиною цього є нескладна процедура їх реєстрації, з одного боку, і необхідність їх інтервенції в процес вирішення проблем різних соціальних груп, з іншого боку. Останнє пов'язано з більш складним процесом переходу від патерналістського підходу в суспільних відносинах, коли за радянських часів держава виконувала роль гаранта в кожній сфері життєдіяльності людини (працевлаштування, житло, освіта, медицина) до субсидіарної моделі – відповідальність за вищезазначені сфери перекладається на індивіда. Одним із головних показників зміцнення громадянського суспільства є розуміння громадянами особистої відповідальності за стан суспільного життя: у економічній, політичній та соціальній сферах.

Наступною причиною появи все більшої кількості громадських організацій є їх широкий доступ до міжнародної фінансової допомоги. Євроінтеграційні процеси в Україні вплинули на появу нових можливостей залучення ресурсів на локальному та регіональному рівні. Для стабілізації ситуації в країнах з перехідною політичною і економічною системою, європейські та міжнародні структури фінансують різноманітні проекти – освітні, здоров'язберігаючі, мистецькі, енергетичні тощо. Крім того, в Україні фінансова підтримка громадських організацій ґрунтується в основному на фінансах міжнародних донорів, і тільки невелика їх частина припадає на приватний бізнес чи державні структури.

На прикладі 2016 року можна прослідкувати наступне (див. Рис. 2): для своєї діяльності громадські організації з різних джерел отримали 6,2 млрд.грн. Основну частину становили надходження від благодійності – 3,5 млрд.грн, або 56,7% від загальної суми фінансування. Це саме донорські кошти міжнародних фондів, організацій, установ. Від членських внесків отримано 623 млн.грн, або 10%, від господарської діяльності товариств, підприємств, створених громадськими організаціями для виконання їх мети та напрямів діяльності – 468,8 млн.грн, або 7,5% [7]. Вагому частку займа-

ють фінанси за рахунок кредитів, отриманих від банків та інших фінансових установ (на рисунку зазначено їх як «з інших джерел»)



**Рис. 2.** Джерела фінансування діяльності громадських організацій у 2016 р. (у % до загальної суми) [7].

Причиною збільшення кількості громадських організацій є також зміна їх ролі в системі взаємодії з органами публічної влади. Беручи на себе роль суб'єкту, який вирішує ряд соціальних проблем в державі, громадські організації займають вагомe місце в процесі вирішення нагальних невідкладних проблем. Зокрема, таких як робота з різними групами населення – особами з обмеженими можливостями, малозабезпеченими громадянами, самотніми, людьми похилого віку, жертвами насилля, соціально ізольованими особами. Крім надання матеріальної допомоги, беруть на себе виконання соціально-психологічної, організаційної роботи з вищезазначеними категоріями населення. Функціонують також громадські організа-

ції, які займаються екологічними проблемами – стан забруднення води, повітря, ліквідація наслідків екологічних катастроф тощо.

У зв'язку з пауперизацією населення в Україні частина організацій намагається за рахунок донорських коштів допомогти обездоленим, зокрема, дітям, які опинилися в складних життєвих умовах, літнім людям тощо.

В Україні функціонують громадські організації, які реалізують превентивні заходи та ліквідують наслідки таких соціально негативних явищ як алкоголізм, наркоманія тощо.

Вітчизняні науковці зазначають, що організації громадянського суспільства забезпечують:

- надання якісних та економічно ефективних соціальних послуг, у тому числі таких, які не можуть забезпечити ані держава, ані комерційні організації, та переважно способом вироблення інноваційних підходів до забезпечення таких послуг;
- організацію громадян для самостійного задоволення їх інтересів без додаткових фінансових або адміністративних витрат з боку держави;
- поширення благодійництва та надання адресної та оперативної благодійної допомоги;
- соціальне лобіювання інтересів - представлення та просування інтересів різних груп населення і серед самих громадян, і в комунікації з політичними акторами;
- участь в ухваленні рішень і забезпечення таким чином більшої ефективності рішень з огляду на врахування інтересів різних соціальних груп;
- здійснення громадського контролю за владою та боротьби із корупцією [10, с. 3].

Громадські організації беруть на себе частину завдань, які раніше повністю виконувала держава. Тому дані суб'єкти намагаються виробити механізми взаємодії і співпраці з органами публічної влади. Дослідник К. Козлов зазначає, що взаємодія між державними органами та громадськими організаціями може бути чотирьох типів:

- фіскального (гранти, заробітна платня і гонорари, непряма допомога, натуральна допомога);

- регулятивного (встановлення стандартів);
- надання послуг (обмін інформацією, зверненнями, консультування, координація і планування, контракти і спільні дії);
- політичного (представництво інтересів та проведення кампаній) [5, с. 328].

На сьогодні важливою проблемою різних соціальних груп є наявність значної кількості соціальних проблем (вирішення яких належить до компетенції органів публічної влади), які, проте, не можуть бути самостійно вирішені органами місцевого самоврядування чи органами державної влади з цілої низки причин, а саме: відсутності достатньої кількості бюджетних коштів, необхідного кадрового потенціалу, гостроти проблеми, наявності таких факторів як політична нестабільність, корупція, що також посередньо призвели до виникнення проблеми.

Тому для мінімізації значної кількості соціальних проблем органам публічної влади доводиться шукати нові підходи, інструменти та нові ресурси.

Одним із таких інструментів може бути механізм соціального партнерства, коли до вирішення місцевої соціальної проблеми залучаються громадські організації із своїми власними ресурсами [6, с. 413].

Науковець В. Артеменко зазначає, що широка співпраця органами влади з громадськими організаціями є наслідком цілком об'єктивних причин.

По-перше: широка децентралізація державної влади призводить до значного розширення повноважень органів місцевого самоврядування, що потребує додаткових кадрових та бюджетних ресурсів.

По-друге: ряд послуг, що надаються місцевими органами влади, досить вузько сфокусовані на окремі групи мешканців, тому реалізація цих послуг за участю організацій, що представляють інтереси цих груп чи безпосередньо складаються із осіб, що належать до них, може бути значно ефективнішою та дешевшою у разі надання послуг не напряму місцевою владою, а через вказані організації [1, с. 53].

Безсумнівно, існування і функціонування громадських організацій є необхідним і важливим в українському соціумі. Вони знижують рівень соціальної напруги, заспокоюють нагальні потреби і

вирішують ряд нагальних проблем за допомогою втілення в життя різноманітних дій і виконання певних функцій. Наковці О. Аверіна, М. Калініченко вказують, що до основних функцій громадських організацій у соціальній сфері, належать такі як:

1) сервісна функція. Відомо, що громадські організації є подібними від соціальних інституцій і покликані задовольняти певні специфічні потреби суспільства. При цьому, користь громадське об'єднання буде приносити тоді, коли воно буде скорочувати необхідний для громадян час, що звертаються до нього по допомогу. Це означає, що людина, яка звернулася до громадської організації, отримує від неї якісну і вчасну послугу, а не буде витратити задарма свій час під час перебування в організації, як це часто буває з державними установами;

2) інформативна функція. Вона має подвійне спрямування, оскільки, з одного боку, громадські організації надають інформацію у вигляді консультацій, зустрічей, інформаційних акцій для певних категорій населення, а з другого, інформують населення про досягнення або проблеми соціокультурного життя, наприклад, через соціальну рекламу;

3) організаційна функція, яка полягає в об'єднанні, консолідації громадян задля досягнення певних цілей. Також об'єднання громадян займаються розробкою та реалізацією проектів соціального розвитку. Ефективність організаційних можливостей недержавних організацій залежить від налагодження соціального партнерства з органами публічної влади та комерційними підприємствами, що буде забезпечувати юридичний супровід та матеріальну підтримку діяльності громадських організацій;

4) представницька функція. Громадські організації виявляють загальні інтереси різноманітних верств населення, орієнтують органи публічної влади на врахування цих інтересів під час розробки соціальної і культурної політики. Саме соціальне лобіювання громадських інтересів в різних інституціях є показником ефективності представницької функції.;

5) ідеологічна функція. Громадські організації активно формують громадську думку різних верств суспільства з приводу політич-



ного, економічного і соціокультурного життя. Вони забезпечують розповсюдження певного світорозуміння та впливають на формування ставлення людей до різних ситуацій;

б) просвітницька функція, що полягає в ознайомленні широкого загалу зі світовими та національними досягненнями науки, культури та мистецтва. Ефективність культурно–просвітницької діяльності на рівні громадських організацій залежить від залучення кваліфікованих співробітників, а також від матеріальної допомоги благодійників, отримання фінансової підтримки тощо [2, с. 303-304].

З вищезазначеного можна зробити висновок, що конструктивним шляхом співпраці і доцільним елементом в процесі налагодження заємодії третього сектору і органів влади є ґрунтовна підготовка фахівців громадських організацій у конкретній сфері/висока компетентність кадрів.

Останнім часом соціальні проблеми можуть змінювати свій характер, і трансформуватися з регіональної в глобальну, зачіпаючи інтереси значної частини людства. Так, демографічні, екологічні, техногенні, продовольчі, енергетичні та інші проблеми в даний час набувають глобального характеру і їх вирішення вимагає участі більшості держав. Соціальні проблеми можуть торкатися інтересів окремих або декількох соціальних систем. Наприклад, соціальні кризи, що розповсюджуються на окремі країни, національно-етнічні спільноти, асоціації, угруповання. Проблеми можуть розповсюджуватися на ті або інші сфери, групи людей або осіб, а також охоплювати соціально-економічну, соціально-політичну, духовну або власне соціальну сфери життєдіяльності людей. Тому, можна прослідкувати й адаптаційні зміни в українських правових нормах. Зокрема, в новій редакції Закону «Про громадські об'єднання» в статті 19 вказується, що громадське об'єднання, зареєстроване в установленому законом порядку, може мати всеукраїнський статус за наявності у нього відокремлених підрозділів у більшості адміністративно-територіальних одиниць. Крім того, громадські об'єднання можуть здійснювати співробітництво з іноземними неурядовими організаціями та міжнародними урядовими організаціями з дотриманням законів України та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [4].

В даному контекст доцільно зазначити, що Закон України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року N 2460-XII, який втратив чинність на підставі Закону N 4572-VI ( 4572-17 ) від 22.03.2012 р., містив норми, які застаріли і не відповідали сучасним умовам в країні. Так, у 2008 році Європейський Суд із прав людини визнав Закон України «Про об'єднання громадян» таким, що не відповідає Конвенції про захист прав людини і основних свобод та не є демократичним (дана інформація міститься в Рішенні Європейського Суду в справі «Корецький та інші проти України» від 3 квітня 2008 р.) [11]. Суд визначив положення Закону України «Про об'єднання громадян», зокрема, щодо реєстрації об'єднань, їх територіальних статусів, обмеження господарської діяльності такими, що необгрунтовано обмежують право на свободу об'єднання [10, с. 34.]. Суд вважає, що положення Закону України «Про об'єднання громадян», які регулюють реєстрацію об'єднань громадян, є занадто розмитими, щоб бути достатньо «передбачуваним» для зацікавлених осіб, та надають державним органам занадто широкі межі розсуду у вирішенні питання, чи може певне об'єднання бути зареєстрованим [11].

Важливим шляхом вирішення проблем, які виникають в процесі співпраці досліджуваних суб'єктів є впровадження конструктивних правових норм. В новому Законі «Про громадські об'єднання» з'явилася стаття про засади взаємодії громадських об'єднань з органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, а також вказується, що громадські об'єднання зі статусом юридичної особи мають право на фінансову підтримку за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів відповідно до закону [4]. Останнє положення є яскравим прикладом імплементації європейських правових норм, оскільки громадські організації в країнах ЄС мають вагому підтримку з бюджетів різних рівнів (місцевого, державного).

Особливістю громадських організацій в Україні, на відміну від закордонних, є те, що вони не ставлять перед собою завдання виконувати економічні функції в соціальній сфері. Вони будують свою діяльність не на принципах господарювання, а на виконанні благодійницьких функцій. Пошук і залучення безповоротної фі-

нансової допомоги домінує у функціях управлінців громадських організацій.

Наступним шляхом ефективної взаємодії є конструктивна співпраця. В європейських країнах поширена практика співпраці органів публічної влади з громадськими організаціями на підставі підписання документу про співпрацю або контракту. Зазвичай оголошується конкурс, і організація, яка виборола право на надання конкретної послуги чи на реалізацію соціального обслуговування, реалізує свою діяльність згідно з встановленими умовами і порядком надання допомоги. Дана форма співпраці гарантує сталу фінансову підтримку організації, а зі свого боку, органи публічної влади контролюють виконання покладеної на громадську організацію функції

**Висновки.** Співпраця органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства – громадськими організаціями, допомагає набагато ефективніше вирішувати проблеми індивіда, соціальної групи, держави. Головною метою такої співпраці є оцінка традиційного підходу до вирішення нагальних проблем та застосування інноваційного підходу, а також безпосереднє залучення представників різних цільових груп до пошуку шляхів вирішення проблем.

В Україні громадські організації мають типові проблеми, пов'язані із їх функціонуванням і ефективною діяльністю. По-перше, недостатня кількість ресурсів – матеріальних, фінансових, по-друге – низький рівень співпраці з органами публічної влади, по-третє – необхідність підвищення кваліфікації членів організацій. Варто підкреслити, що високий загальний рівень корупції в різних сферах суспільного життя, в державних установах в Україні також негативно впливає на діяльність громадських організацій; оскільки недержавні організації можуть бути використані політичними партіями, бізнес-групами, окремими державними чиновниками та політиками для досягнення своїх особистих цілей, використовуючи «чорний піар».

Органи публічної влади і інститути громадянського суспільства мають спільну ціль – реалізовувати діяльність, що спрямована на забезпечення більш повного задоволення соціально-побутових, культурних та інших потреб населення, покращення умов його життя. Громадські організації забезпечують виконання певної частини завдань на різних

рівнях, за допомогою такого інструменту як громадський контроль - сприяють кращій роботі відповідних установ, організацій, служб, виступають з ініціативами впровадження змін, беруть участь у прийнятті рішень, і що важливо й доцільно, члени громадських організацій також повинні залучатися та брати активну участь у їх виконанні.

**Стаття надійшла до редакції: 21.07.2018**

**FEASIBILITY AND NECESSITY  
OF THE COOPERATION OF CIVIC ORGANIZATION  
WITH PUBLIC AUTHORITIES IN UKRAINE**

*Svitlana Lizakowska*, candidate of public administration, docent, lecture in Polish Naval Academy, Gdynia, Poland

~~~~~  
In the period of the transformation changes in various spheres in Ukraine (political, social, economic) civic organizations are active actor in the system of social relations. They are the basis power in the process of the development of civil society.

According to sociological research, the level of citizen's trust to them is constantly increasing, in comparison with political parties. Civic organization is a self-governing association of people who want to reach public benefit. The activities of such organizations promote the unity of society, which, in turn, reduces the social tension in the country, calms the diverse needs of the population. In addition, non-government organization acts as a partner of public authorities and an actor in the system of state-government relations, which assumes a part of the tasks in the social sphere.

Constructive way of cooperation and expedient elements in the process of establishing interaction between the third sector and authorities is the wide preparation of specialists of civic organizations in a specific field/high competence of the personnel.

The main objective of such cooperation is assess the traditional approach to solving problems and to apply an innovative approach, and the direct involvement of representatives of different target groups in finding solutions to problems.

In Ukraine, civic organizations have typical problems related with their functioning and effective activity. Firstly, the insufficient amount of resources (material and financial), and secondly, the low level of cooperation with public authorities, and thirdly, the need to improve the qualifications of members of organizations. It should be emphasized that the high general level of corruption in various spheres of public life, in public institutions in Ukraine also negatively affects the activities of civic organizations; because non-government organizations can be used by political parties, business groups, and individual government officials.

Cooperation of public authorities with civil society institutes - public organizations, helps to solve more effectively the problems of an individual, a social group, a state.

Keywords: *activity of public organizations, public activity, public authorities, civil society.*

References

1. Artemenko, V. (Ed.). (2007). *Formy ta metody zaluchennia hromadskosti* [Forms and Methods of Public Involvement]. Kyiv: Vyd-vo Lesta [in Ukrainian].
2. Bekh, V., Nesterenko G. (Ed.). (2011). *Hromadski orhanizatsii u dyskursi demokratyzatsii suspilstva* [Public Organizations in the Discourse of Democratization of Society]. Kyiv: Vyd-vo NPU imeni M. P. Drahomanova [in Ukrainian].
3. Dubych, K. (2017). *Uchast hromadskykh orhanizatsii v publichnomu upravlinni systemoiu sotsialnykh posluh* [Participation of Public Organizations in Public Management by System of Social Services]. *Derzhavno-upravlinski studii – State and Management Studies*, 2 [in Ukrainian].
4. *Zakon Ukrainy «Pro gromadski objednania»* [Law of Ukraine «About Public Associations»]. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> [in Ukrainian].
5. Kozlov, K. (2008). *Sotsialna vzaiemodiia orhaniv vlady i hromadskykh orhanizatsii* [Social Interaction of Authorities and Civic Organizations]. *Teoriia ta praktyka derzhavnogo upravlinnia - The Theory and Practice of Public Administration*, 2, 21 [in Ukrainian].
6. Melnyk, V. (2014). *Vyznachennia rivnia vprovadzhennia innovatsii*

u vitchyznianomu mistsevomu samovriaduvanni [Determination of the Level of Implementation of Innovations in Local Government]. Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia – Scientific Bulletin of Academy of Municipal Management, 1 [in Ukrainian].

7. Statystychnyi biuleten. Diialnist hromadskykh orhanizatsii u 2016 rotsi. (2017). [Statistical bulletin. Activities of NGOs in 2016]. Kyiv. Retrieved from http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/07/zb_go_2017.pdf [in Ukrainian].

8. Statystychnyi biuleten. Rezultaty diialnosti hromadskykh orhanizatsii u 2017 rotsi. (2018). [Statistical bulletin. Results of NGO activities in 2017]. Kyiv. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2018/06/98.pdf> [in Ukrainian].

9. Yablonskyi, V., Balakirieva, O., Bielska, T. (2016). Rozvytok hromadianskoho suspilstva Ukrainy v umovakh vnutrishnikh i zovnishnikh vyklykiv [Development of Civil Society of Ukraine in Conditions of Internal and External Challenges]. Kyiv: NISD [in Ukrainian].

10. Yermolaiev, A., Horielov, D., Korniiievskiy O. (Ed.). (2012). Pro stan rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini: analit. dop. [About the State of Development of Civil Society in Ukraine]. Kyiv: NISD [in Ukrainian].

11. Yevropeyskyi Sud z prav liudyny. (2008). Piata sektsiia. Rishennia. Sprava «Koretskyi ta inshi proty Ukrainy» [European Court of Human Rights. Fifth Section. Decision. The case «Koretsky and others v. Ukraine»]. Retrieved from http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_446/page. [in Ukrainian].

Received: 21.07.2018

Відомості про автора / Information about the Author

Лізаковська Світлана Володимирівна: Військово-морська академія ім. Героїв Вестерплатте, вул. Шмідовіча 69, Гдиня, 81-103, Польща.

Svitlana Lizakowska: Polish Naval Academy, str. Inzyniera Jana Śmidowicza 69, Gdynia, 81-103, Poland.

ORCID.ORG/0000-0002-1524-2673

E-mail: svema84@mail.ru

УДК 353.072.22:005.21

DOI: 10.26693/pard2018.02.404

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСОБЛИВОСТІ РОЗРОБКИ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ СТРАТЕГІЇ

Нонік В. В., канд., юрид. наук, доцент, Житомирський державний технологічний університет м. Житомир, Україна

У статті розкрито теоретичні підходи до стратегічного управління розвитком регіону антикорупційного спрямування. Окреслено методологію здійснення та реалізації стратегічного процесу. Зазначено, що розроблення регіональної антикорупційної стратегії вимагає чіткого методологічного інструментарію, що спирається на теорію стратегічного управління. Досліджено сутнісно-змістовне наповнення дефініції «регіональна антикорупційна стратегія»: дано авторське визначення регіональної антикорупційної стратегії як документа, в якому визначаються цілі, завдання, принципи, пріоритети та правила процедур для місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства, що стосуються просування антикорупційних ініціатив у регіоні, реалізації державної антикорупційної політики на регіональному рівні забезпечують зниження рівня корупції у всіх сферах суспільного життя.

Розкрито особливості розробки регіональної антикорупційної стратегії. Представлено модель функціональної декомпозиції процесів формування та реалізації регіональної стратегії. Визначено модельну структуру регіональної антикорупційної стратегії, яка має бути інтегрована у комплексну стратегію соціально-економічного розвитку регіону; представлено основні розділи та зміст регіональної антикорупційної стратегії як складової стратегії комплексного соціально-економічного розвитку регіону, що спрямована на системне впровадження реформ у різних сферах суспільного життя на засадах прозорості та ідеології «служіння народу».

З урахуванням результатів узагальнення і класифікації принципів управління і специфіки стратегічного планування розвитку регіонів виділено принципи, які слід враховувати при формуванні регіональної антикорупційної стратегії. Системно представлено логіку процесу стратегічного планування, яка повинна лягти в основу впровадження антикорупційних ініціатив.

З метою створення дієвого антикорупційного механізму визначено алгоритм формування платформи умов, що забезпечують ефективність регіональної антикорупційної стратегії та дієвість інструментарію протидії корупції.

Ключові слова. *Стратегія , корупція, корупційні прояви, протидія корупції, регіон, регіональна антикорупційна стратегія, органи державної влади України, інструменти реалізації регіональної антикорупційної стратегії.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. На сьогодні однією з гострих проблем України є підвищення ефективності та прозорості системи державного управління. Важливе місце в даному процесі займає розробка та прийняття комплексу програмних документів антикорупційного спрямування, а саме: розроблення прогнозів, концепцій, стратегій та програм, що є найважливішими інструментами реалізації антикорупційної політики.

У контексті впровадження адміністративно-територіальної реформи в Україні, важливим напрямом якої визначено делегування управлінських функцій згори донизу і всебічний розвиток місцевого самоврядування, особливої актуальності набувають розроблення та реалізація стратегій довгострокового розвитку на регіональному та місцевому рівнях. Систематизація методології планування, що покладена в основу розробки стратегій розвитку регіонів (певного спрямування, в нашому випадку - антикорупційна спрямованість), дасть змогу забезпечити наукову обґрунтованість цього процесу, що в результаті значно підвищить якість прийнятих державно-управлінських рішень і, відповідно, ефективність управління регіоном.

Аналіз досліджень і публікацій. У науковій літературі досить часто дослідники звертаються до питань вибору найбільш ефективних шляхів досягнення бажаного стану певної системи та забезпечення ефективності завдяки вмілому поєднанню використання внутрішніх можливостей із можливостями розроблення ефективних процедур та технологій прийняття стратегічних рішень щодо тривалості його використання.

Вагомий внесок у розробку питань теорії та практики формування і реалізації стратегій розвитку зробили такі зарубіжні вчені, як: І. Ансофф, С. Бауман, Ф. Котлер, Ж.Ж. Ламбен, Г. Мінцберг, М. Портер, М.К. Прахалад, А. Стрікланд, А. Томпсон, Дж. Траут, М. Трейсі, Д. Фолкнер, Г. Хемел та інші.

Антикорупційну складову в програмних державних документах розглядали А. Аслунд, Д. Брінкенхофф, К. Веллінгтон, А. Вілсон, Н. Воланін, Н. Лефф, Д. Мюллер, Дж. Най, Дж. Поуп, С. Роуз-Екерман, К. Фрідріх, Е. Фрішман, А. Хайденхаймер, Б. Хіндес, С. Хантінгтон та ін.

У вітчизняній науці також існує доволі значний масив наукових праць, присвячених сутності, різним аспектам та проявам корупції, на основі яких ученими сформовано підходи до стратегічного управління антикорупційного спрямування. Так, значний доробок належить таким вітчизняним дослідникам, як: Л. Андрущенко, М. Білинська, Т. Безверхнюк, М. Братковський, Є. Вдовиченко, Д. Дзвінчук, Н. Липовська, В. Литвиненко, М. Месюк, А. Михненко, О. Мусієнко, О. Настечко, Є. Невмержицький, С. Серьогін, Н. Сорокіна, І. Хожило, М. Флейчук та ін. Родоначальниками стратегічного управління розвитком регіонів в українській науковій думці є О. Алимов, О. Амоша, О. Бакаєв, З. Варналій, В. Геєць, М. Долішній, Я. Олійник, Н. Танчук, М. Хвесик, Л. Чернюк, М. Чумаченко та ін.

Проте залишаються недостатньо висвітленими питання процесів формування стратегічного інструментарію, визначення концептуальних засад та методології побудови цілісної системи розробки та реалізації регіональних антикорупційних стратегій. У зв'язку з цим виникає гостра потреба в науково-методичному забезпеченні зазначеної проблематики.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Систематизувати методологічні складові розробки та реалізації регіональної антикорупційної стратегії.

Виклад основного матеріалу дослідження. Теоретичні підходи до стратегічного управління розвитком регіону, методологія здійснення та реалізації безпосередньо стратегічного процесу сьогодні перебувають на стадії активного формування. Специфічним проявом теорії стратегії є наявність значної кількості неузгоджених, іноді суперечливих, концептуальних поглядів, що спричиняють певні ускладнення в процесі розв'язання стратегічних проблем [1, с. 60]. Тому виникає необхідність чіткого розуміння того, що на сьогоднішній день являє собою регіональна стратегія, яку інформацію повинна містити для її розроблення та хто повинен здійснювати її розроблення.

Сучасне розуміння стратегії як наукової категорії та складової практичної державно-управлінської діяльності характеризується неоднозначністю та дисперсністю. Виступаючи об'єднуючим механізмом цілей, можливостей (потенціалу) та умов (зовнішнього середовища), державні стратегії охоплюють форми активності держави щодо суспільства, інших держав і саме характеризуються функціями держави. Основне їх призначення визначається змістом державно-управлінської діяльності. Саме на предмет змістовної спрямованості державних стратегій спрямовані наукові дослідження у галузі державного управління. Втім, є більш загальні теоретичні підходи щодо стратегій, котрі забезпечують функції державного управління. Так, найбільш поширеними є розуміння стратегії як довгострокового плану дій та розуміння стратегії як узгодженого напряму дій. Стратегія як план на сьогодні є домінуючим сприйняттям, але сучасні спеціалісти і консультанти із стратегічного розвитку все частіше звертають увагу на стратегію як узгоджений напрям. Це зумовлено тим, що зовнішні умови стають все більш динамічними і складання плану в довгостроковій перспективі не виправдовує себе через постійну необхідність вносити численні зміни. Натомість використання узгодженого довгострокового бачення дає змогу більш гнучко реагувати на зміни і дотримуватися чіткого курсу. Таке бачення

сутності «стратегії» цілком враховує особливості процесів та явищ регіонального розвитку та певні погляди науковців на формування векторального стратегічного регіонального розвитку.

Так, регіон як соціально-економічна система є надзвичайно складною і непередбачуваною, з величезною кількістю змінних чинників, крім того, для більшості сфер життєдіяльності характерна висока швидкість змін, особливо в Україні. Тому вважаємо, що доцільно розглядати стратегію як узгоджений напрям розвитку і в подальшому будувати методологію саме на цьому припущенні.

Регіональні стратегії представляють науково обґрунтовану траєкторію розвитку регіонів. Вони спрямовані на розв'язання проблем з урахуванням регіональних особливостей, що зумовлені географічними, соціально-економічними, геополітичними, етнічними та природними чинниками, та згладжування руйнівного впливу національних та глобальних чинників.

Звужуючи дослідження сутнісно-змістовних характеристик регіональної стратегії до елементів, що формують її антикорупційну спрямованість представимо тлумачення базової категорії «регіональна антикорупційна стратегія» через аналіз сутності поняття «антикорупційна політика».

Антикорупційна політика є відповідною реакцією на корупційні процеси, які існують у певний період у державі та/або які прогнозуються в майбутньому. До того ж слід звернути увагу, що саму державну політику слід розуміти як сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни [3, с.8].

Слід наголосити, що багато науковців роблять припущення, що державна антикорупційна політика – це комплекс заходів, спрямованих на протидію корупції у вузькому розумінні й запобігання корупційним проявам у широкому розумінні. З цього погляду логічним видається визначення державної антикорупційної політики як сукупності взаємопов'язаних дій системи органів державної влади щодо розроблення та реалізації мети, завдань, принципів і стратегічних напрямів розв'язання проблем у сфері запобігання і протидії

корупції [6, с.103]. Вони наголошують, що метою державної антикорупційної політики є створення та організація дієвої системи запобігання і протидії корупції, виявлення її передумов та усунення наслідків, а також визначення шляхів забезпечення незворотності покарання за вчинення корупційних діянь.

Ураховуючи сутність зазначених вище понять, вважаємо, що регіональну антикорупційну стратегію слід розглядати як є документ, у якому визначаються цілі, завдання, принципи, пріоритети та правила процедур для місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства, що стосуються просування антикорупційних ініціатив у регіоні, реалізації державної антикорупційної політики на регіональному рівні та забезпечують зниження рівня корупції у всіх сферах суспільного життя.

Вона розробляється на довгостроковий період (понад п'ять років) з урахуванням положень національних стратегічних документів та спрямовується на визначення механізмів та інструментів для подолання корупції в регіоні та боротьби з її проявами в окремих сферах економіки і державного управління.

Успішні стратегії провадяться швидше можливостями майбутнього, ніж обмеженнями минулого. Цього неможливо досягти послідовним індуктивно/ дедуктивним підходом до розробки та впровадження стратегії [7]. Такий підхід зазвичай приводить до загальновідомих рішень, які не завжди враховують певні особливі моменти/ресурси/ чинники впливу. Необхідним є процес передбачення, який приводить до продуктивних рішень та забезпечує готовність адаптуватися до випадкових обставин, виникнення яких можливе в майбутньому. Забезпечити це можливо шляхом здійснення декомпонування, що дає змогу побачити її в усіх складових, перевірити її узгодженість, перепроектувати окремі блоки державно-управлінського циклу і внести відповідні корективи. Як відомо, декомпонування – процес поділу цілісної системи на підсистеми, складові як об'єкти окремого розгляду з метою виявлення зв'язків між ними [2, с. 58]. З цієї точки зору доцільно розкрити зміст розроблення та реалізації регіональної стратегії, використавши модель, зображену на рис. 1.

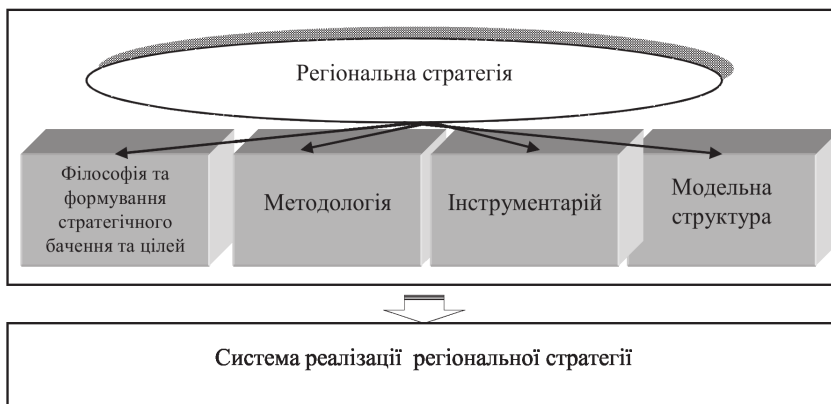


Рис. 1. Функціональна декомпозиція процесів формування та реалізації регіональної стратегії.

Джерело: розроблено автором.

Філософія відповідає за визначення набору базових цінностей регіональної стратегії (місія, загальні цілі та ін.). Методологія визначає принципівий підхід у функціонуванні органів державної влади та місцевого самоврядування та забезпечує процес реалізації та досягнення цілей, що здійснюється з використанням сучасних методів, засобів та інструментів управління. Інструментарій забезпечує логічну послідовність у функціонуванні органів державної влади й місцевого самоврядування та прийняття ним дій на рівні стандартизованих алгоритмів. Модельна структура забезпечує керованість процесів та відображає властивості, взаємозв'язки, структурні й функціональні характеристики з точки зору здійснення управлінських рішень, а також забезпечує отримання нової корисної інформації про систему управління та передбачає можливість перевірки її дійсності.

Модельна структура регіональної стратегії певного спрямування (в нашому випадку – антикорупційної) має бути інтегрована у комплексну стратегію соціально-економічного розвитку регіону та спиратися на положення державної стратегії даного напрямку. На рис. 2 представлено основні розділи та зміст регіональної антикорупційної стратегії як складової стратегії комплексного соціально-

економічного розвитку регіону, що спрямована на впровадження системного підходу та превентивних заходів щодо запобігання і виявлення корупції в регіоні.

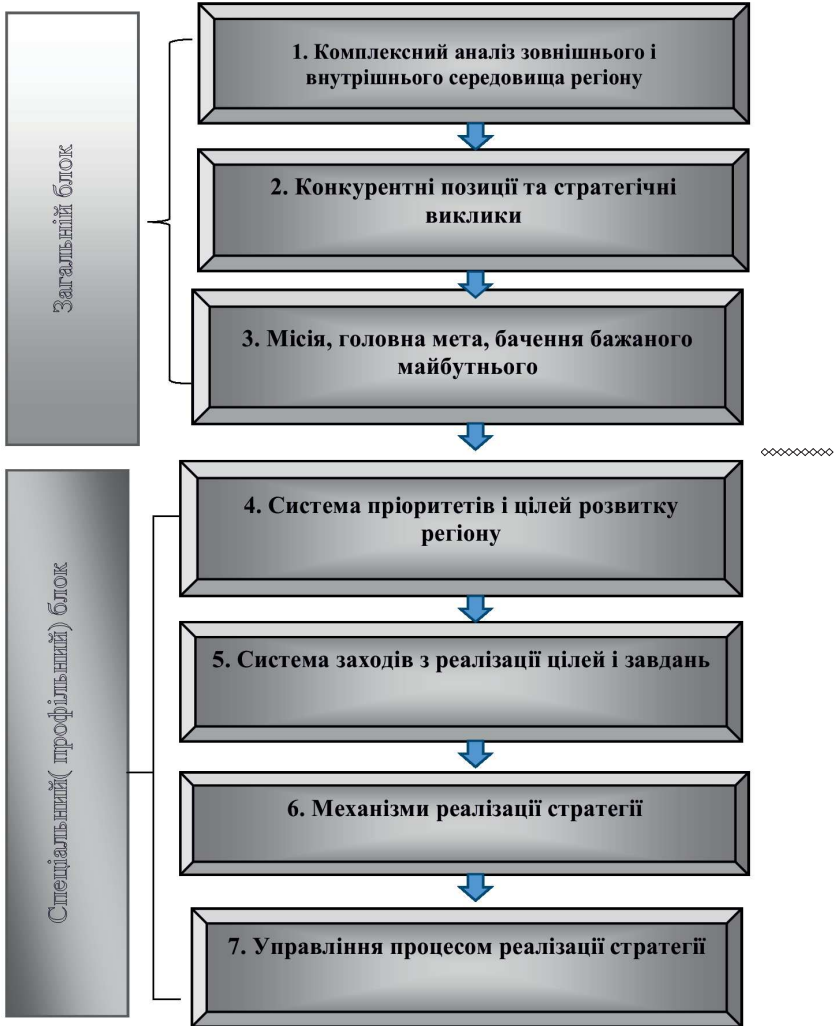


Рис. 2. Модельна структура регіональної антикорупційної стратегії
Джерело: систематизовано автором

Антикорупційна регіональна стратегія має базуватися на системі координації процесів стратегічного планування на центральному, регіональному та місцевому рівнях, що зумовлює необхідність взаємоузгодження процесу стратегічного планування та реалізації регіональної антикорупційної стратегії з центральними органами виконавчої влади та з основними положеннями антикорупційного законодавства України. При розробці регіональної антикорупційної стратегії цей процес вимагає тісної співпраці із зовнішніми експертами, громадськими організаціями і представниками влади.

Важливим елементом методології розробки регіональної антикорупційної стратегії є також принципи стратегічного планування. На основі результатів узагальнення і класифікації принципів управління і з урахуванням специфіки стратегічного планування розвитку регіонів можна виділити принципи, які слід враховувати при формуванні регіональної антикорупційної стратегії (табл. 1).

Таблиця 1

Принципи формування регіональної антикорупційної стратегії

Найменування принципу	Сутність принципу
Комплексності	Припускає, що цілі повинні охоплювати всі найважливіші сфери стратегічного розвитку регіону: якість життя населення, економіку регіону, стан навколишнього середовища, сферу суспільно-політичного життя тощо.
Системності	Передбачає врахування передумов і обмежень, які формуються на різних ієрархічних рівнях: місцевому, регіональному, міжрегіональному, державному
Адаптивності	Передбачає, що при зміні зовнішнього середовища відбувається відпрацювання процедур коригування цілей і пріоритетів шляхом використання механізмів зворотного зв'язку і системи моніторингу

Продовження табл. 1

Варіантності	Виявлятися й у виборі аспектів, методів та способів реалізації антикорупційних програм. Передбачає розробку, оцінку і узгодження певних інструментарних комплексів, що спрямовані на досягнення запланованого результату.
Наступності	Досягається використанням результатів ретроспективного аналізу рівня корупції в регіоні, прогнозних документів, що визначають перспективи та пріоритети впровадження антикорупційних заходів
Балансу інтересів	Передбачає формування і реалізацію цілей комплексного соціально-економічного розвитку регіону з урахуванням вимоги дотримання принципу узгодження інтересів органів державної влади, бізнесу та громадських інститутів в довгостроковій перспективі
Легітимності	Означає схвалення більшістю населення положень регіональної антикорупційної стратегії, що декларовані суб'єктами управління
Гласності та відкритості	Забезпечується залученням до розгляду та експертизи незалежних фахівців і населення регіону
Соціальності	Означає розгляд в якості основних цілей соціальних складових комплексного розвитку регіону, спрямованих на вирішення проблем підвищення якості життя.
Керованості	Забезпечується створенням спеціального організаційного апарату і необхідних організаційно-управлінських документів, що закріплюють технологічну процедуру і персональну відповідальність учасників розробки
Професіоналізму	Забезпечується створенням методичної та інформаційної бази, участю в розробці регіональних органів влади, закордонних та вітчизняних фахівців, представників громадськості, а також організацією експертизи проектних матеріалів.

Застосування наведених принципів у процесі формування регіональної антикорупційної стратегії забезпечує підвищення ефективності управління регіоном.

Однією з ключових складових методології є логіка процесу стратегічного планування, яка повинна лягти в основу впровадження антикорупційних ініціатив. Вона включає в себе шість основних етапів, представлених на рис. 3.

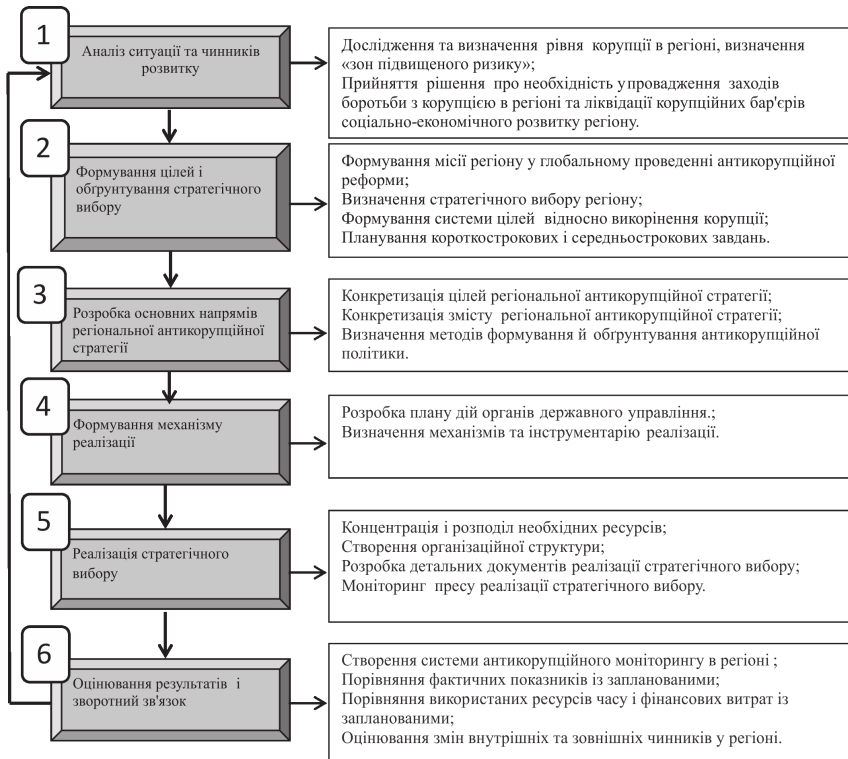


Рис. 3. Логічна схема стратегічного планування впровадження антикорупційних ініціатив

Джерело: систематизовано автором.

1. Перший етап «Аналіз ситуації та чинників розвитку» дає змогу визначити, на якій стадії знаходиться об'єкт планування, на основі чого можна приймати рішення про подальші напрями його розвитку. Інформаційною базою для аналізу є дані статистичних органів, матеріали галузевих органів управління і громадських орга-

нізацій, прогнозно-аналітичні та проектні матеріали щодо розвитку регіону, дані експертних оцінок і опитувань населення.

2. На етапі «Формування цілей і обґрунтування стратегічного вибору» найбільш відповідальним моментом є визначення довгострокових цілей і завдань стратегії. Вважаємо, що в регіональній антикорупційній стратегії має бути загальна ціль, яка поділяється на підцілі - цілі першого порядку.

Загальною метою регіональної антикорупційної стратегії є зменшення рівня корупції в регіону. Відповідно, цілі першого порядку такі:

1) максимальне зменшення обсягів корупції в регіоні шляхом здійснення позитивних перетворень / реформ державно-суспільних процесів у регіоні;

2) створення умов / правил гри, коли займатися корупцією не вигідно;

3) загальне підвищення конкурентоспроможності регіону;

4) на основі консолідації зусиль створення великої мережевої платформи / простору для громадянського суспільства регіону, що стане одним із головних суб'єктів антикорупційних / суспільно-політичних перетворень;

5) запровадження прозорих публічних закупівель;

6) запровадження е-врядування;

7) формування антикорупційної культури.

3. Перший етап «Аналіз ситуації та чинників розвитку» дає змогу визначити, на якій стадії знаходиться об'єкт планування, на основі чого можна приймати рішення про подальші напрями його розвитку. Інформаційною базою для аналізу є дані статистичних органів, матеріали галузевих органів управління і громадських організацій, прогнозно-аналітичні та проектні матеріали щодо розвитку регіону, дані експертних оцінок і опитувань населення.

4. На етапі «Формування цілей і обґрунтування стратегічного вибору» найбільш відповідальним моментом є визначення довгострокових цілей і завдань стратегії. Вважаємо, що в регіональній антикорупційній стратегії має бути загальна ціль, яка поділяється на підцілі - цілі першого порядку.

Загальною метою регіональної антикорупційної стратегії є зменшення рівня корупції в регіоні. Відповідно, цілі першого порядку такі:

1) максимальне зменшення обсягів корупції в регіоні шляхом здійснення позитивних перетворень / реформ державно-суспільних процесів у регіоні;

2) створення умов / правил гри, коли займатися корупцією не вигідно;

3) загальне підвищення конкурентоспроможності регіону;

4) на основі консолідації зусиль створення великої мережевої платформи / простору для громадянського суспільства регіону, що стане одним із головних суб'єктів антикорупційних / суспільно-політичних перетворень;

5) запровадження прозорих публічних закупівель;

6) запровадження е-врядування;

7) формування антикорупційної культури.

5. Реалізація стратегічного вибору вимагає конкретизації цілей і змісту регіональної антикорупційної політики як виду регулюючої діяльності регіональних органів влади, яка здійснюється на третьому етапі. Першочерговими завданнями на даному етапі є розробка методів формування й обґрунтування регіональної антикорупційної політики, і, зокрема, методів розрахунку її кількісних параметрів, а також методів виявлення чинників, що впливають на ці параметри, їх аналізу та оцінювання.

Відповідно, завданням регіональної антикорупційної стратегії є забезпечення відкритості та прозорості в діяльності місцевих органів виконавчої влади, впровадження системного підходу та превентивних заходів щодо запобігання і виявлення корупції в місцевих органах виконавчої влади, усунення корупційних чинників у процедурах державних закупівель, забезпечення впровадження нової моделі державної служби з метою належного врядування та удосконалення механізму протидії корупції, запровадження механізмів дотримання етичних стандартів для осіб, уповноважених на виконання функцій держави, забезпечення обізнаності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, із законодавством щодо доброчес-

ності на публічній службі, забезпечення формування негативного ставлення до корупції.

6. Наступним етапом є формування механізму реалізації, сутність якого полягає в цілеспрямованому впливі суб'єктів антикорупційної діяльності на процеси формування соціально-трудових відносин, що базуються на визнанні пріоритету прав людини та громадянина, а також оптимізації механізму правового регулювання між інститутами публічної влади; зміцнення законності і правового порядку; створення системи взаємодії різних правоохоронних органів; підвищення правової культури державних службовців і громадян.

5. Конкретизація дій щодо реалізації стратегічного вибору регіону здійснюється шляхом розробки програми та плану дій органів управління. Етап реалізації стратегічного вибору супроводжується такими процесами, як концентрація і розподіл необхідних ресурсів, створення організаційної структури (розподіл відповідальності між учасниками етапу реалізації), розробка детальних документів реалізації, моніторинг ходу реалізації стратегічного вибору.

6. Заключним етапом є оцінювання результатів і отримання зворотного зв'язку. На даному етапі створюється система моніторингу, основними функціями якої є: організація спостереження, оцінювання та аналіз змін, прогнозування ситуації і забезпечення органів управління та населення інформацією. Процес моніторингу включає в себе порівняння фактичних показників із запланованими на даний період, порівняння використаних ресурсів часу і фінансів із запланованими, аналіз і оцінювання змін внутрішніх чинників у регіоні, здатних вплинути на реалізацію намічених заходів, аналіз й оцінювання змін у зовнішньому середовищі.

Процес розробки регіональної антикорупційної стратегії та формування відповідних умов, які дають змогу розпочати її впровадження та забезпечити ефективність реалізації, представлено на рис. 4.

Зазначені аспекти вказують на високу актуальність подальшого дослідження інструментарію регіональної антикорупційної політики.

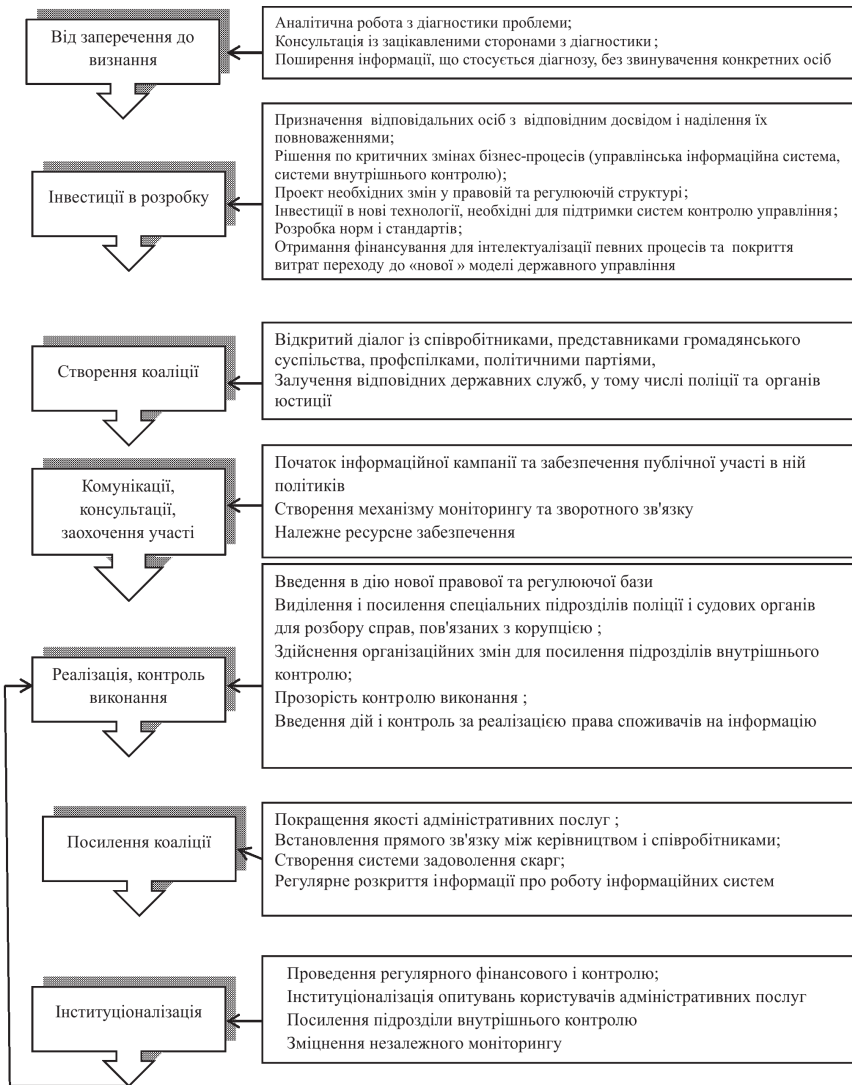


Рис. 4. Алгоритм формування платформи умов, що забезпечують ефективність регіональної антикорупційної стратегії

Джерело: розроблено автором.

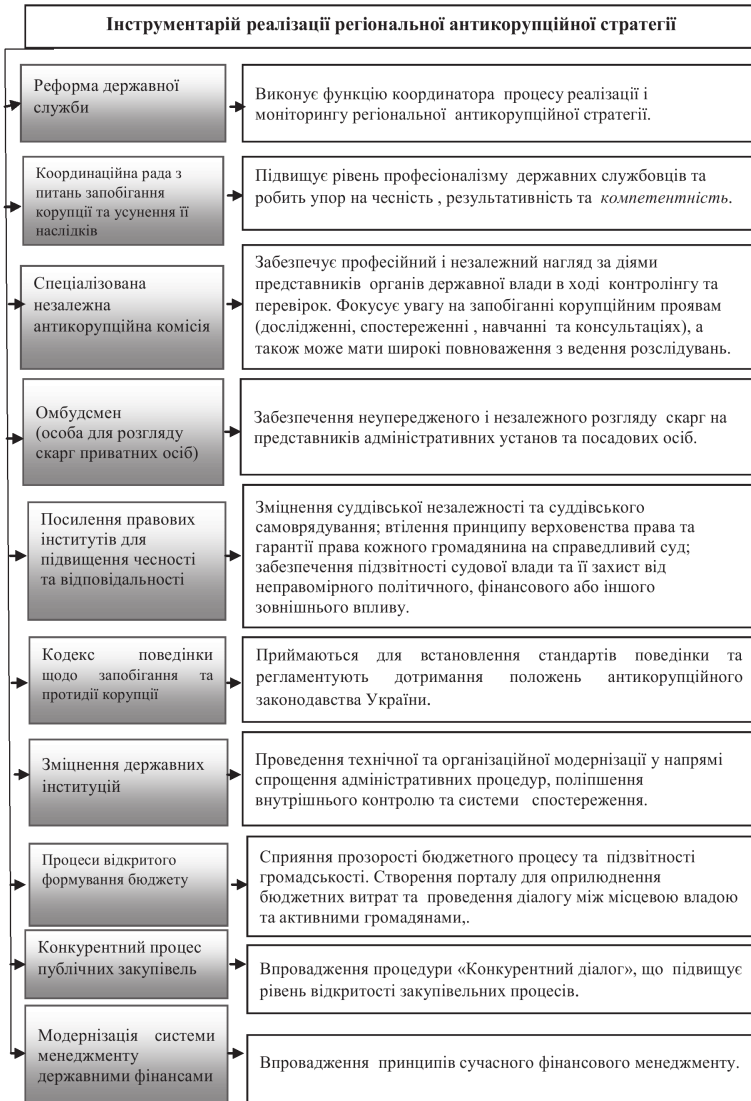


Рис. 5. Інструментарій реалізації регіональної антикорупційної стратегії
Джерело: розроблено автором.

Інструментарій формування регіональної антикорупційної політики становить сукупність інструментів державно-управлінського впливу (методик, методів алгоритмів і моделей) на процес формування ідеології та реалізації стратегії антикорупційних заходів, безпосереднім виявом якої є протидія корупції. На рис. 5 наведено інструментарій реалізації регіональної антикорупційної стратегії, що включає економічні, політичні, профілактичні, запобіжні, виховні й організаційні заходи, які спрямовані на виключення соціально-економічного та політичного підґрунтя корупції.

Представимо детальніше опис інструментарію реалізації регіональної антикорупційної стратегії

1. Координаційна рада з питань запобігання корупції та усунення її наслідків. До її складу залучаються представники владних органів та представники громадськості, які при формуванні суспільно-владних відносин взаємодіють виключно на засадах партнерства. Дана інституційна одиниця виконує функцію наглядача за процесом реалізації і моніторингу регіональної антикорупційної стратегії. Рада забезпечуватиме координацію заходів з розробки та реалізації Стратегії. Крім того, оцінюватиме проекти нормативно-правових актів щодо питань боротьби з проявами корупції в регіоні, готуватиме пропозиції щодо вдосконалення структури регіональних органів державного управління та проведення кадрових

2. Реформа державної служби. Реформа державної служби як складова реформи державного управління має блок регіональних трансформацій. Так, управління регіональним розвитком займає ключове місце у системі нової державної політики. Його мета – створити умови для стимулювання економічної активності на регіональному (місцевому) рівні, надати регіонам більше свободи у сфері господарського вибору, задіяти ефективні механізми та інструменти стимулювання підприємництва, місцевої економічної ініціативи і досягти на цій основі збалансованості регіонального розвитку [5].

Пріоритетами реформи державної служби є: побудова професійної, некорумпованої, престижної, орієнтованої на потреби громадян державної служби; відділення політики від адміністрування; впровадження компетентнісної моделі управління людськими ре-

сурсами; гармонізація державної служби і служби в органах місцевого самоврядування; впровадження прозорої моделі оплати праці і кар'єрної мотивації державних службовців; кадрове забезпечення процесу децентралізації [4]. Зазначені пріоритети безпосередньо корелюють з цілями антикорупційної політики та спрямовані на створення прозорої і підконтрольної громадянському суспільству державної служби, підвищення якості державних послуг, зростання довіри громадян до влади і державних інститутів, що є найголовнішою запорукою успіху антикорупційних реформ

3. Спеціалізована незалежна антикорупційна комісія. Забезпечує професійний і незалежний нагляд за діями представників органів державної влади в ході контролінгу та перевірок. Фокусує увагу на запобіганні корупційним проявам (дослідженні, спостереженні, навчанні та консультаціях), розглядає заяви про виявлені корупційні правопорушення та приймає за результатами розгляду відповідні рішення та висновки. У разі необхідності надає пропозиції щодо проблемних питань, які виникають під час роботи комісії. Може мати широкі повноваження з ведення розслідувань.

1. Омбудсмен (особа для розгляду скарг приватних осіб). У розвинутих демократичних країнах інститут омбудсмена займає важливе місце в системі органів, що здійснюють контроль за діяльністю апарату управління і захищають права і свободи людини та громадянина від незаконних дій органів влади. Це посадова особа, на яку покладаються функції контролю за дотриманням законних прав та інтересів громадян у діяльності органів виконавчої влади і посадових осіб. Статус такої особи характеризується незалежним становищем у системі державних органів; відкритістю та доступністю для усіх громадян, які потребують захисту своїх прав і свобод; відсутністю формалізованих процедур розгляду скарг і звернень; безоплатністю надання допомоги; зв'язаністю не тільки правовими нормами, а й уявленнями про справедливість і «здоровий глузд».

Також його діяльність спрямована на забезпечення контролю за дотриманням законних прав та інтересів громадян; забезпечення неупередженого і незалежного розгляду скарг на представників адміністративних установ та посадових осіб; на навчання державних

службовців та представників адміністративних установ службових стандартів; на підвищення інформованості громадян про їхні права.

4. Посилення правових інститутів для підвищення чесності та відповідальності. Передбачає зміцнення суддівської незалежності та суддівського самоврядування для забезпечення панування закону, послідовності, передбачуваності і стабільності системи правосуддя; втілення принципу верховенства права та гарантії права кожного громадянина на справедливий суд; забезпечення підзвітності судової влади та її захист від неправомірного політичного, фінансового або іншого зовнішнього впливу.

5. Кодекс поведінки щодо запобігання та протидії корупції. Кодекси поведінки приймаються департаментами органів державної влади, професійними організаціями та приватними компаніями для встановлення стандартів поведінки, що відповідають організаційним і етичним принципам справедливості, неупередженості, незалежності, чесності та регламентують дотримання застосовних антикорупційних нормативно-правових актів, включаючи антикорупційне законодавство України.

6. Зміцнення державних інституцій. Проведення технічної та організаційної модернізації у напрямі спрощення адміністративних процедур; поліпшення внутрішнього контролю та системи спостереження, підвищення результативності та ефективності державно-управлінської діяльності; а також впровадження стимулів та винагороди для державних службовців.

7. Процеси відкритого формування бюджету. Сприяння прозорості бюджетного процесу та підзвітності громадськості; проведення аналізу та візуалізації інформації про державні витрати; створення порталу для оприлюднення бюджетних витрат та проведення діалогу між місцевою владою та активними громадянами, які зацікавлені у бюджетному процесі; проведення відкритих форумів та заохочення участі громадян у формуванні місцевих бюджетів.

8. Конкурентний процес публічних закупівель. Упровадження процедури «Конкурентний діалог», що підвищує рівень відкритості закупівельних процесів: усі переговори проводяться прозоро, всі результати відображаються в тендерній документації. Зростає конку-

ренція учасників, альтернатива вибору знижує закупівельні ціни, а в результаті оптимізуються бюджетні витрати організації-замовника.

9. Модернізація системи менеджменту державними фінансами. Впровадження принципів сучасного фінансового менеджменту, створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи, що передбачає раціоналізацію й оптимізацію виконання функціональних процесів та технологічних процедур; налагодження взаємодії інформаційних систем суб'єктів сектора державного управління; проведення методологічних та інших робіт, спрямованих на ефективне використання інформаційних ресурсів; удосконалення системи навчання, підвищення фахового і кваліфікаційного рівня спеціалістів у сфері державних фінансів та інформаційних технологій; підвищення рівня нормативно-правового та методологічного забезпечення процесів, пов'язаних із змінами у системі управління фінансами.

Отже, комплексне використання інструментарію реалізації регіональної антикорупційної стратегії, а також чіткий моніторинг механізму їх реалізації дозволить сформувати нові вектори розвитку України та отримати синергетичний позитивний ефект від впровадження державних реформ.

Висновки. Таким, чином, у статті доведено, що стратегічне управління повинне стати основою формування антикорупційної платформи нової моделі державотворення в Україні. Така платформа одночасно є інструментом ефективного довгострокового розвитку регіону, орієнтованого на вирішення перспективних економічних завдань і досягнення великих соціально значущих результатів.

Регіональна антикорупційна платформа повноцінно й ефективно спроможна діяти завдяки системності (взаємозалежності і взаємопов'язаності реалізації антикорупційних програм і заходів) реалізації регіональної антикорупційної стратегії. При формуванні регіональної антикорупційної стратегії необхідно враховувати багатоплановий характер даного різновиду державно-управлінського впливу, оскільки складна та багатогранна площина охоплення потребує використання інструментарію та методологічного наповнення, здатних відображати специфіку впливу.

Стаття надійшла до редакції: 17.09.2018 р.

METHODOLOGICAL FEATURES OF DEVELOPMENT AND REALIZATION OF REGIONAL ANTI-CORRUPTION STRATEGY

Valery Nonik, PhD in Law Science, Associate Professor Zhytomyr State Technological University, Zhytomyr, Ukraine

The article reveals the theoretical approaches to the strategic management of the development of the region of anticorruption purposes. The methodology of implementation and implementation of the strategic process is outlined. It is noted that the development of a regional anti-corruption strategy requires a clear methodological toolkit based on the theory of strategic management. The essence-content content of the definition of «regional anti-corruption strategy» was explored: author's definition of a regional anti-corruption strategy as a document defining the goals, tasks, principles, priorities and rules of procedure for local executive authorities, local self-government bodies and civil society institutions related to the promotion of anti-corruption initiatives in the region, and the implementation of state anti-corruption policy at the regional level ensure the reduction of corruption in sih spheres of public life.

Features of development of regional anti-corruption strategy are revealed. The model of functional decomposition of the processes of formation and implementation of the regional strategy is presented. The model structure of the regional anti-corruption strategy, which should be integrated into the comprehensive strategy of socio-economic development of the region, is determined; The main sections and content of the regional anti-corruption strategy as part of the strategy of integrated socio-economic development of the region are presented, aimed at systematically implementing reforms in various spheres of public life based on the principles of transparency and ideology of «serving the people.»

Taking into account the results of the generalization and classification of management principles and the specifics of strategic planning of the development of regions, principles are to be taken into account when forming a regional anti-corruption strategy. The logic of the strategic

planning process is systematically presented, which should be the basis for the implementation of anti-corruption initiatives.

In order to create an effective anti-corruption mechanism, an algorithm for forming a platform of conditions that provides the effectiveness of the regional anti-corruption strategy and the effectiveness of the anti-corruption tools is defined.

Keywords. *Strategy, corruption, corruption manifestations, counteraction to corruption, region, regional anti-corruption strategy, bodies of state power of Ukraine, tools for realization of regional anti-corruption strategy.*

References

1. Feurer R., Rozrobka stratehii: mynule, suchasnist ta maibutnie Internet-portal dlia upravlintsiv [Strategy Development: Past, Present, and Future]. (n.d.). management.com.ua Retrieved from <http://management.com.ua/strategy/str004.html> [in Ukrainian].
2. Honcharov, V.M. (2012), Formuvannia orhanizatsiino-ekonomichnoho mekhanizmu derzhavnoi stratehii rozvytku investytsiinoho potentsialu rehionu [Formation of the organizational and economic mechanism of the state strategy for the development of the investment potential of the region] Luhansk: Noulidzh [in Ukrainian].
3. Kovbasiuk, V., Vashchenko, K. O., Surmin, Yu. P. (2014). Derzhavna polityka [Public policy]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
4. Metodolohichni osnovy pryntsyviv derzhavnoho upravlinnia OCED/SIGMA [Methodological foundations of the principles of public administration OCED/SIGMA]. (2017). center.gov.ua. Retrieved from <http://center.gov.ua/com-phocagallery-controlpanel/biblioteka> [in Ukrainian].
5. Reformuvannia derzhavnoho upravlinnia rehionalnym rozvytkom: stan, problemy, perspektyvy [Reforming the state management of regional development: state, problems and prospects]. (2012). niss.gov.ua Retrieved from http://niss.gov.ua/public/File/2012_table/0621_dop.pdf [in Ukrainian].
6. Soloviov, V. M., (2012). Zapobihannia i protydiia koruptsii v derzhavnomu upravlinni Ukrainy [Reforming the state management of regional development:

state, problems and prospects]. Kyiv: Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy [in Ukrainian].

7.Viatkina, T. (2014). Suchasnyi instrumentarii rozroblennia stratehii yak zasib realizatsii stratehichnoho upravlinnia pidpriumstvom [Modern tools of strategy development as a means of implementing strategic enterprise management] Zbirnyk naukovykh prats Cherkaskoho derzhavnogo tekhnolohichnoho universytetu. Ser. : Ekonomichni nauky, Vol. 36 (1.1), 57-64 [in Ukrainian].

Received: 17.09.2018

Відомості про авторів / Information about the Authors

Нонік Валерій Вікторович: Житомирський державний технологічний університет: вул. Чуднівська 103, Житомир, 10005, Україна

Nonik Valerii: Zhytomyr State Technological University: 103, Chudnivska str., Zhytomyr, 10005, Ukraine

ORCID. ORG./ 0000-0002-5252-3570

E-mail: Nonikvv@gmail.com

УДК 35.085:316.46](100)

DOI: 10.26693/pard2018.02.427

ОСНОВНІ КОМПЕТЕНЦІЇ ЛІДЕРІВ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В РОЗВИНЕНИХ КРАЇНАХ СВІТУ

Шатун В. Т., канд. політ. наук., доцент, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна;

Полторан І. С., Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Постановка проблеми. Стаття присвячена дослідженню проблеми формування компетентностей лідерства у системі державної служби в розвинених країнах світу.

Саме на розвиток лідерства сьогодні спрямовуються зусилля у багатьох країнах світу, як розвинених, так і тих, що прагнуть посилити свою конкурентоспроможність на міжнародній арені.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про те, що проблеми ефективного керівництва і лідерства, визначення фахових компетентностей керівників, набуття та демонстрації ними лідерських якостей досліджується іноземними та вітчизняними науковцями.

Виділення раніше невирішених частин загальної проблеми. Ключовою спільною рисою у багатьох країнах є використання управління на основі компетенцій, першим кроком якого є визначення загальних компетенцій, якими повинні володіти усі керівники.

Мета і завдання дослідження: на основі вивчення світового досвіду визначити основні фахові компетентності щодо навичок набуття та демонстрації лідерських якостей.

Вклад основного матеріалу дослідження. Основними критеріями розвитку керівників-лідерів є наявність загальних основ стратегії щодо розвитку лідерства, визначеної на основі чітко окреслених бажаних компетенцій лідерства.

Основою діяльності та ключовою спільною рисою у багатьох країнах є, передусім, використання управління на основі компетенцій, першим кроком якого є визначення загальних компетенцій, якими повинні володіти усі керівники на державній службі. Компетенції є комплексною динамічною характеристикою – як опис вимог щодо ефективної поведінки на посаді, який включає знання та навички, а також особисте ставлення та особисті якості які державні службовці мають демонструвати у поведінці при виконанні службових обов'язків для досягнення успішних результатів.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Аналіз існуючих систем навчання кадрів державного управління у різних країнах світу свідчить про наявність продуманої стрункої системи професійного навчання службовців.

Система навчання передбачає широкий спектр предметів та методів підготовки державних службовців з видатними лідерськими здібностями та навичками, серед яких: адміністративні справи; власна ефективність; інформатика; інформаційні технології; людські ресурси.

Потребує подальшого ґрунтовного дослідження та розробки система методів пошуку і фахової підготовки перспективних, з точки зору наявності лідерських здібностей, державних службовців з наступним удосконаленням і подальшим розвитком виявлених лідерських якостей.

Ключові слова: державна служба, керівник, креативність, компетентності, контроль, культура управління, лідерство, лідерські задатки та якості, підготовка, посада, профіль компетенцій лідерства.

Постановка проблеми. Одним із ключових чинників, від яких залежить успішність діяльності організацій, визнається лідерство. Саме на розвиток лідерства сьогодні спрямовуються зусилля у багатьох країнах світу, як розвинених, так і тих, що прагнуть посилити свою конкурентоспроможність на міжнародній арені. Лідерство розвивають як у приватному, так і публічному секторах.

Компетенції – це навички, знання, цінності, підходи та особисті якості, які проявляються у поведінці державного службовця та сприяють досягненню успішних результатів діяльності. Компетенція є чіткою демонстрацією кваліфікації. Компетенція передбачає зосередження уваги на тому, як робота виконується, як службовець діє.

Профіль компетенцій лідерства описує навички, здібності та компетенції, які особа повинна мати, щоби бути саме ефективним лідером у своїй організації. Профіль визначає бажаний набір компетенцій, що безпосередньо стосується функцій лідерства – управлінських функцій, які виконуються або мають виконуватися у майбутньому всіма державними службовцями, що займають посади керівників [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Лідерство стало об'єктом дослідження, коли на початку ХХ століття почали вперше вивчати управління. Однак лише в період 1930–1950 рр. уперше було здійснено вивчення лідерства у великих масштабах та на систематичній основі. Ці ранні дослідження ставили своєю метою виявити якості та особисті характеристики ефективних керівників.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про те, що проблеми ефективного керівництва і лідерства, визначення фахових компетентностей керівників, набуття та демонстрації ними лідерських якостей досліджуються іноземними та вітчизняними науковцями. Компетенції лідерства розглядали в своїх роботах закордонні вчені Р. Бадер, М. Вебер, П. Друкер, Дж. Келлі, С. Кові, Джон Коттер, Дж. Кузес, Т. Лукман, Дж. Максвелл, А. Маслоу, Х. Оуен, В. Парето, Б. Познер, Д. Равен, Е. Шейн, А. Шелтен, а також вітчизняні науковці О. Бандурка, С. Білорусов, М. Білинська, В. Гошовська, І. Грицяк, С. Калашнікова, Ю. Ковбасюк, Є. Кудряшова, О. Оболенський, Л. Орбан-Лембрик, Л. Пашко, М. Пірен, Ю. Сурмін, В. Толкованов, О. Яценко та ін.

Виділення раніше невіршених частин загальної проблеми. Ключовою спільною рисою у багатьох країнах є використання управління на основі компетенцій, першим кроком якого є визначення загальних компетенцій, якими повинні володіти усі керівни-

ки. Компетенції є комплексною динамічною характеристикою – як опис вимог щодо ефективної поведінки на посаді чи групі посад, який включає не лише знання та навички, а й дотримання певних цінностей і підходів, особисте ставлення та особисті якості, які працівники мають демонструвати у поведінці при виконанні службових обов'язків для досягнення успішних результатів [8, с. 78].

Профіль компетенцій лідерства є описом набору компетенцій та, відповідно пов'язаної з ними поведінки, що безпосередньо стосується керівних кадрів на державній службі для забезпечення реалізації ними функцій лідерства, сприяння реалізації реформ та приведення державної служби до стандартів Європейського Союзу.

Існує чіткий зв'язок між роботою, що виконує особа на посаді, яку займає, та навичками, які вона потребує для виконання цієї роботи. Тому профіль компетенцій – це набір компетенцій, що безпосередньо стосується певної діяльності, яка має виконуватися.

У той же час питання визначення основних, визначальних фахових компетентностей щодо навичок набуття та демонстрації лідерських якостей досі залишається маловивченим.

Мета і завдання дослідження: на основі вивчення світового досвіду визначити основні фахові компетентності щодо навичок набуття та демонстрації лідерських якостей.

Виклад основного матеріалу дослідження. Впровадження у науковий простір термінів «компетентність», «компетенції» було запропоновано у 70-ті роки минулого століття в публікаціях Р. Бадера, Д. Равена, А. Шелтена. «Компетентність (від лат. *competens* – відповідний, здатний) – характеристика людини, яка дозволяє їй демонструвати ефективні моделі поведінки в певній галузі діяльності» [4, с. 302].

Науковці США, Канади, Швейцарії дають таке трактування поняття «компетентність»: ...«здатність успішно відповідати на індивідуальні та соціальні потреби, діяти й виконувати поставлені завдання» [5, с. 114]. На їхню думку, основу кожної компетентності складає комбінація пізнавальних відношень та практичних навичок, цінностей, емоцій, поведінкових компонентів, знань та умінь.

Міжнародною комісією Ради Європи у понятті «компетентності» визначено їх перелік з використанням логічно визначеного ряду: вивчати – шукати – думати – співпрацювати – діяти – адаптуватися [7, с. 65–75].

Важливість приділення уваги питанню лідерства та розвитку лідерського потенціалу як умови належного врядування на сьогодні є очевидним як для приватних, так і державних інституцій, які визнають, що їхнє робоче середовище постійно змінюється і що успіх організацій значною мірою залежить від якості їхніх лідерів.

Основними критеріями розвитку керівників-лідерів є наявність загальних рамок/основ стратегії щодо розвитку лідерства, визначеної на основі чітко окреслених бажаних компетенцій лідерства. При цьому варто виходити з того, що лідерство – це нова якість управління людськими ресурсами. Якщо класичний менеджмент передбачав систематичне підштовхування працівників до того, що керівник вважає необхідним робити, то лідерство – це здатність вести працівників за собою до спільної мети, надихати їх на високопродуктивну працю, аби вони самі хотіли робити те, що є необхідним.

Компетенції як ключові характеристики поведінки, яка очікується при виконанні службових обов'язків, виявляються при наборі, просуванні, оцінюванні результатів щорічної діяльності; вони визначаються при плануванні потреб у майбутніх роботах та підготовки працівників до нововведень, нових видів робіт, необхідних для відомства.

Документи, які визначають компетенції державних службовців, існують у більшості розвинених країн, в ЄС – як на наднаціональному рівні – компетенції лідерства для європейських лідерів, так і на рівні окремих країн – членів ЄС. Такий підхід використовують у Австралії, Бельгії, Великій Британії, Голландії, Естонії, Ірландії, Італії, Канаді, Німеччині, Польщі, скандинавських країнах, Франції, тощо.

Деякі країни утворили спеціальні інституції для розвитку лідерства, наприклад, у Швеції – Національна Рада з питань якості та розвитку. Інші посилили наголос на питаннях лідерства в існуючих

програмах та запровадили нові тренінги для вищого управлінського корпусу, як, наприклад, у Школі державної служби Канади.

Найбільшій розвинутою ідеєю компетенцій отримала у Великобританії. Британська система державної служби взяла на озброєння компетентнісний підхід як інтегральну систему вимог до посад, що описуються поведінковими характеристиками. У 2003 році був затверджений комплекс що включає такі кластери навичок: управління іншими людьми (підлеглими, персоналом), фінансовий менеджмент, клієнтський менеджмент, проектний менеджмент, стратегічне та інноваційне мислення.

До вищих посад державних службовців у США застосовують стратегічний документ «Ключові компетенції для вищих керівників», який містить п'ять груп компетенцій:

- управління змінами: креативність та інновація, зовнішнє поінформування, гнучкість, стійкість до зовнішнього впливу, стратегічне мислення/бачення;

- управління людьми: управління конфліктами, максимальне використання розмаїття, розвиток інших, побудова команди;

- орієнтація на результат: підзвітність, обслуговування споживачів, здатність до прийняття рішень, розбудова організації та її послуг, розв'язання проблем;

- бізнес спроможності/хватка: фінансове управління, управління людським капіталом, управління технологіями;

- побудова коаліцій: партнерство, політична грамотність, здійснення впливу/ведення переговорів.

Основні компетенції лідерства на державній службі в Канаді містять чотири ключові компетенції. Їх застосовують централізовано, однак сформульовані вони для кожного рівня посад. Основні компетенції, які відносять до вищого корпусу державних службовців:

- прагнення досконалого управління: управління діяльністю, людьми та фінансовими ресурсами;

- залучення: людських ресурсів, організацій та партнерів;

- стратегічне мислення: аналіз, ідеї, синтез, інновації;

- цінності та етика: добродієність і повага.

Лідери на державній службі служать канадцям, гарантуючи добросовісність в особистій та організаційній практиці, поважають людей та принципи державної служби, включаючи цінності демократії, професіоналізму, етики та служіння людині. Лідери створюють такі умови праці, де панує повага... діє принцип репрезентативності, а рішення і дії є прозорими та справедливими [6, с. 38].

Деякі важливі аспекти розвитку та управління лідерством на рівні федеральної державної служби Канади: управління вищими кадрами державної служби як специфічним співтовариством здійснюється окремо від інших груп, оскільки ця група представляє найвищий рівень лідерства та управління на державній службі, маючи подібні ролі та обов'язки [1, с. 58].

Управління людськими ресурсами або управління людьми визнається ключовим обов'язком керівників усіх рівнів, що висуває особливі вимоги до них, адже їхня поведінка має бути втіленням цінностей на практиці, прикладом для інших.

Серед спільних тенденцій у багатьох країнах є те, що більше уваги та часу нині присвячується питанню розвитку лідерів, забезпеченню відкритості, відзначенню та заохоченню результативної діяльності. Розвиток лідерства розглядається крізь призму кращого забезпечення відповідності суспільним інтересам, здатності краще їх представляти та діяти у публічних (національних) інтересах.

Основою діяльності та ключовою спільною рисою у багатьох країнах є, передусім, використання управління на основі компетенцій, першим кроком якого є визначення загальних компетенцій, якими повинні володіти усі керівники на державній службі. Компетенції є комплексною динамічною характеристикою – як опис вимог щодо ефективної поведінки на посаді чи групі посад, який включає не лише знання та навички, а й дотримання певних цінностей і підходів, особисте ставлення та особисті якості – які державні службовці мають демонструвати у поведінці при виконанні службових обов'язків для досягнення успішних результатів. У таблицях 1–7 наведені систематизовані відомості щодо існуючих систем навчання кадрів державного управління, розвитку лідерського потенціалу як умови належного врядування у різних країнах світу [3, с. 26–30].

Таблиця 1

Системи навчання державних службовців

Країна	Характеристика систем навчання
США	Єдина система навчання державних службовців відсутня. Кожний штат має свої інститути, академії, з яких можна вибудувати певну систему навчання державних службовців. Існує відкрита система вступу на державну службу фахівців через великі університетські системи, після якої протягом своєї кар'єри державні службовці одержують управлінську підготовку
Японія	Відсутня управлінська освіта на загальнодержавному рівні. В системі державної служби професійне навчання державних службовців здійснюється в спеціалізованих центрах відомств за власними програмами. Особливу увагу приділено стажуванню з метою підвищення навичок
Франція	Система навчання державних службовців у Франції передбачає продуману струнку систему професійного навчання службовців, яка складається з: університетської підготовки; підготовки та перепідготовки кадрів у спеціалізованих інститутах; підготовки без відриву від виробництва; підготовки шляхом стажування; самоосвіти в процесі служби або під час навчальної відпустки

Таблиця 2

Відповідальність за організацію навчання

Країна	Організаційна структура
Німеччина	Відділ кадрів на рівні міністерства
Іспанія	INAR – організація, яка здійснює планування та управління навчанням державних службовців
Франція	Адміністративний персонал служб навчання
Нідерланди	Службовці, які відповідають за навчання, виконують до- радчу та координаційну функції

Таблиця 3

Законодавча база

Країна	Нормативні документи підвищення кваліфікації
Франція	Найдетальніші і найповніші нормативно-правові акти з питань підвищення кваліфікації державних службовців
Німеччина	Рамковий Закон державної служби від 1 липня 1957 р.
Нідерланди	Постанова «Про полегшення навчання» від 3 травня 1978 р.
Велика Британія	Навчання організовується відповідно до потреб служби (установи). Основного документа стосовно підготовки не існує

Таблиця 4

Умови підвищення кваліфікації державних службовців

Країна	Гарантовані права державних службовців на підвищення кваліфікації
Литва	Відпустка для підвищення кваліфікації кожні 5 років
Латвія	45 днів на 3 роки із збереженням заробітної плати на відшкодування коштів на навчання в межах Латвії
Словаччина	5-денна відпустка раз на 1 рік для підвищення кваліфікації із збереженням середньої зарплати
Естонія	3-місячна оплачувана відпустка на навчання кожні 5 років
Японія	Щорічно кожний дев'ятий проходить курси підвищення кваліфікації, які передбачені кадровими службами. Постійно організовуються закордонні стажування для службовців терміном 2 роки або 6 місяців
Італія	До 150 годин на рік у вигляді спеціально оплачуваної відпустки, яку надає адміністрація для отримання будь-якого диплома
США	Професійне навчання вважається особистою справою кожного державного службовця. Існують пільги для тих, хто бажає отримати спеціальну вищу освіту або науковий ступінь, – додаткова відпустка і зменшення податку на навчання (до 2 000 доларів)

Таблиця 5

Фінансування заходів щодо підвищення кваліфікації

Країна	Бюджетні витрати на підвищення кваліфікації
Литва	1–5 % видатків на заробітну плату державних службовців
Словаччина	3 % від коштів на заробітну плату державним службовцям
Чехія	2,2 % від коштів на заробітну плату державним службовцям
Франція	3,2 % до загальної суми виплаченої платні державним службовцям
Нідерланди	2,2 % від загальної суми виплаченої платні державним службовцям
Велика Британія	6 % від загальної суми виплаченої платні державним службовцям
Італія	0,03 % від загальної суми виплаченої платні державним службовцям

Таблиця 6

Навчальні заходи

Країна	Види навчальних заходів
Німеччина	Навчання зразу після вступу на посаду Навчання після зміни посади або підвищення Навчання для керівної еліти
Франція	Удосконалення професійних якостей Підготовка до конкурсів Пристосування до першої чи нової посади
Велика Британія	Навчання зразу після вступу на посаду Навчання після зміни посади або підвищення Навчання для керівної еліти – пристосування до посади Навчання для виконання специфічної роботи Навчання з питань управління
Нідерланди	Менеджмент Професійна підготовка

Продовження табл. 6

Китай	При вступі на посаду При призначенні на посаду Професійне навчання
Італія	Пристаювання до посади Удосконалення
Іспанія	Постійна загальна підготовка Спеціальні заходи
США	Професійна підготовка до роботи Підвищення кваліфікації Заходи щодо сприяння вищим державним службовцям Заходи щодо перепідготовки Організаційні заходи Визначення пробілів у здібностях Визначення потенційних можливостей та рівня розвитку
Бельгія	На прохання організацій-клієнтів Міжвідомчі проекти Супровід стажистів
Японія	Спеціальні знання, необхідні для ведення спеціальної діяльності Навчання для вперше прийнятих на роботу Поетапне навчання згідно з посадою

Таблиця 7

Система навчання

Країна	Предмети та методи	Викладачі
Велика Британія	Менеджмент Спілкування Право Управління проектами Майстер-клас Семінари Обмін досвідом Самопідготовка	Викладачі, які мають загальні знання з державної служби Службовці, які уже закінчують свою кар'єру або досягли пенсійного віку

Бельгія	Інформатика Мови Власна ефективність Менеджмент Адміністративні справи Методологія навчання і управління знаннями	Внутрішні викладачі Погодинники з університетів Члени високої адміністрації
США	Розвиток професійної компетентності Управління персоналом Управління ресурсами Переговори на основі інтересів Управління змінами і формуванням коаліцій	Внутрішні викладачі Погодинники з університетів Члени високої адміністрації Службовці, які уже закінчують свою кар'єру
Польща	Менеджмент Управління Європейський Союз Спілкування Інформаційні технології	Внутрішні викладачі Погодинники з університетів
Німеччина	Менеджмент, право, інформатика, мови Семінари та навчальні цикли, спрямовані на отримання ключових компетенцій Обмін групами Стажування в установах та організаціях Стажування за кордоном	Погодинники з університетів, приватного сектору Члени високої адміністрації Постійний персонал Академії
Франція	Менеджмент Людські ресурси Нові технології Комунікація Семінари «Підготовка на замовлення»	Внутрішні викладачі Службовці, які уже закінчують свою кар'єру
Іспанія	Людські ресурси Юридичні процедури Інформативні системи Семінари і метод проблемних ситуацій	Професорський склад формується шляхом курсу Відомі консультанти

Висновки та перспективи подальших досліджень. Важливість приділення уваги питанню лідерства та розвитку лідерського потенціалу як умови належного врядування на сьогодні є очевидним як для приватних, так і державних інституцій, які визнають, що їхнє робоче середовище постійно змінюється і що успіх організацій значною мірою залежить від якості їхніх лідерів.

Аналіз існуючих систем навчання кадрів державного управління у різних країнах світу свідчить про наявність продуманої стрункої системи професійного навчання службовців.

Визначені відповідальні за організацію навчання державних службовців, розроблені і затверджені найдетальніші і найповніші нормативно-правові акти з питань підвищення кваліфікації, гарантовані належні умови підвищення кваліфікації, визначені бюджетні витрати на підвищення кваліфікації державних службовців, а також запропоновані різноманітні навчальні заходи:

- навчання зразу після вступу на посаду;
- навчання після зміни посади або підвищення;
- навчання для керівної еліти;
- удосконалення професійних якостей;
- підготовка до конкурсів;
- пристосування до першої чи нової посади;
- навчання для виконання специфічної роботи;
- навчання з питань управління;
- постійна загальна підготовка;
- спеціальні заходи;
- заходи щодо сприяння вищим державним службовцям;
- визначення пробілів у здібностях;
- визначення потенційних можливостей та рівня розвитку;
- навчання на прохання організацій-клієнтів;
- міжвідомчі проекти;
- супровід стажистів;
- спеціальні знання, необхідні для ведення спеціальної діяльності.

Система навчання передбачає широкий спектр предметів та методів підготовки державних службовців з видатними лідерськими здібностями та навичками, серед яких: адміністративні спра-

ви; власна ефективність; інформатика; інформаційні технології; людські ресурси; майстер-клас; менеджмент; метод проблемних ситуацій; методологія навчання і управління знаннями; мови; нові технології; обмін групами; обмін досвідом; переговори на основі інтересів; право; розвиток професійної компетентності; самопідготовка; семінари; навчальні цикли, спрямовані на отримання ключових компетенцій; спілкування; стажування в установах та організаціях; стажування за кордоном; управління персоналом; управління проектами; управління ресурсами; юридичні процедури.

Узагальнюючи вищенаведений перелік необхідних здібностей та навичок державних службовців, визначимо основні (ключові) компетенції лідерів у країнах світу:

- відкритість до нових ідей;
- доброчесність;
- інноваційність;
- соціальні навички, у тому числі комунікаційні навички;
- ведення переговорів та розвиток мереж;
- орієнтація на результат;
- організаційні навички.

Таким чином, досвід провідних розвинених країн свідчить про те, що стратегія лідерства має:

- розроблятися з точки зору потреб уряду в цілому;
- ґрунтуватися на чіткому діагностуванні тих викликів, які існують;
- враховувати наявну культуру в публічному секторі;
- передбачати комплексну і тривалу підтримку сталому постійному розвитку лідерства;
- сприяння навчання та розвитку компетенцій лідерства.

Потребує подальшого ґрунтовного дослідження та розробки система методів пошуку і фахової підготовки перспективних, з точки зору наявності лідерських здібностей, державних службовців з наступним удосконаленням і подальшим розвитком виявлених лідерських якостей.

Стаття надійшла до редакції: 11.07.2018

THE MAIN LEADERSHIP COMPETENCIES IN PUBLIC SERVICE SYSTEM IN DEVELOPED COUNTRIES OF THE WORLD

Volodymyr Shatun, PhD of Political Science, associate professor,
Institute of Public Administration Black Sea National University of
Petro Mohyla, Mykolaiv, Ukraine

Irina Poltoran, Institute of Public Administration Black Sea
National University of Petro Mohyla, Mykolaiv, Ukraine

The article is devoted to the research of a problem as to the forming leadership competencies in public service system in developed countries of the world.

Leadership is recognized as one of the key factors behind the success of organizations. The leadership development is the exact aim of efforts being made in many countries of the world nowadays, both developed and those who seek to strengthen their competitiveness in the international arena.

The leadership competencies profile describes the skills, abilities and competencies that one must have in order to be just the effective leader in their organization.

The recent research and publications analysis demonstrates the problems of effective control and leadership, the professional competencies regulation in managers, their leadership qualities acquisition and demonstration being researched by foreign and Ukrainian scholars.

The competency-based management use is a key similarity in many countries, the first step whereof is to identify the general competencies that all managers must possess.

There is a definite link between the work performed by one occupying their position and the skills they need to perform this work.

Aim and task of the research is to determine the basic professional competencies as to the skills of leadership qualities acquisition and demonstration on the basis of the global experience study.

The main criteria for the leading managers' development are the presence of a common framework/ strategic basics as to the leadership

development, determined on the basis of the definite desirable leadership competencies.

The British public service system has adopted a competency-based approach as an integral system of job requirements, described by behavioral characteristics.

A strategic document known as Senior Manager Core Competencies is applied to the higher public service positions in the United States of America and includes five groups of competencies: change management, human resources management, result orientation, capacity business, and coalition formation.

Human resources management or human management is recognized as a key responsibility of managers in all the levels, which imposes special requirements to them.

The competency-based management use is a primary activity basis and a key similarity in many countries, the first step whereof is to identify the general competencies that all public service managers must possess. Competencies are a complex dynamic characteristic – as the requirements description for effective behavior in a position or a group of positions, which includes not only knowledge and skills, but also the observance of certain values and approaches, personal attitude and personal qualities – which public service officials must demonstrate in their behavior when performing service responsibilities to achieve successful results.

Keywords: *public service, manager, creativity, competencies, control, management culture, leadership, leadership makings and qualities, preparation, position, leadership competencies profile.*

Received: 11.07.2018

References

1. Hoshovska, V.A., & Pashko, L.A., & Huk, A. K. (2015). Vykładannia liderstva dlia posadovykh osib ta predstavnykiv mistsevoho samovriaduvannia: sutnist, vyklyky, perspektyvy: materialy Vseukrainskoho kruhloho stolu (Kyiv,

15 kvitnia 2015 roku) [Teaching Leadership for Officials and Local Self-Government Representatives: Essence, Challenges, Prospects: All-Ukrainian Round Table Materials] Kherson: Faktor [in Ukrainian].

2. Dosvid diialnosti kanadsko-ukrainskoho proektu «Reforma upravlinnia personalom na derzhavnii sluzhbi v Ukraini» [Experience of the Canadian-Ukrainian Project Personnel Management Reform in the Public Service of Ukraine]. [www.dridu.dp.ua](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03(3)/09gsokes.pdf). Retrieved from [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03\(3\)/09gsokes.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03(3)/09gsokes.pdf) [in Ukrainian].

3. Konstytutsiinyi protses v konteksti osoblyvykh politychnykh sytuatsii: zarubizhnyi dosvid (Efektyvnist derzhavnogo upravlinnia) [Constitutional Process in the Special Political Situations Context: Foreign Experience (Public Management Effectiveness) No. 1]. nbuviap.gov.ua. Retrieved from http://nbuviap.gov.ua/asambleya/konst_tradesh_1.php [in Ukrainian].

4. Veber, V.R. & Yvanov, E.V., & Pevzner, M.N. et al (2012) Menedzhment y orhanyzatsyonnoe razvytye vysshei shkoly: ucheb. [Management and Organisational Development in Higher Education: Textbook / [authors' collab] Dnepropetrovsk: Yzd-vo DNU [in Ukrainian].

5. Pazynich Yu.M. (2013) Modernizatsiia zmistu profesiinoi osvity na zasadakh kompetentnisnogo pidkhodu / Naukovo-metodychni pidkhody do vykladannia upravlinskykh dystsyplin v konteksti vymoh rynku pratsi: materialy Vseukr. nauk.-prakt. konf., 11-12 kvit. 2013 r.: u 2 t. [Modernization of the Professional Education Content on the Basis of a Competency Approach / Scientific and Methodical Approaches for Teaching Management Disciplines in the Context of Labour Market Requirements: All-Ukrainian Scientific and Practical Conference Materials(Vols.2). Dnipropetrovsk: Bila K. O. [in Ukrainian].

6. Bizo, L., & Ibrahimova, I., & Kikot, O., & Baran, Ye, & Fedoriv T. (2012) Rozvytok liderstva : Proekt «Reforma upravlinnia personalom na derzhavnii sluzhbi v Ukraini», [Leadership Development : Project Personnel Management Reform in the Public Service of Ukraine] Kyiv [in Ukrainian].

7. Filosofska entsyklopediia [Philosophy Encyclopaedia]. dic.academic.ru. Retrieved from http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/5632/BOHARDUS [in Russian].

8. Shatun V.T., (2017) Kompetentnosti liderstva yak determinanta efektyvnosti suchasnoho menedzhera [Leadership Competencies as a

Determinant of the Modern Manager Effectiveness] Mykolaiv: ChNU im. Petra Mohyly [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Шатун Володимир Тимофійович: Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Volodimir Shatun, Institute of Public Administration Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG/ 0000-0002-7627-3879

E-mail: vlad.shatoon@gmail.com

Полторан Ірина Сергіївна: Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Irina Poltoran, Institute of Public Administration Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG/0000-0003-4178-9020

E-mail: poltoranis1984@gmail.com

УДК 351.72(477)

DOI: 10.26693/pard2018.02.445

ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОГО ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ТА СПОСОБИ ЙОГО УДОСКОНАЛЕННЯ

Шульга А.А., канд. наук з держ. упр, старший викладач, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Білоус С.П., Головне управління Національної поліції в Миколаївській області м. Миколаїв, Україна

У статті розглядаються проблеми ефективного здійснення державного фінансового контролю в Україні на сучасному етапі. На початку дослідження зазначено, що існує потреба вдосконалити державний фінансовий контроль, оскільки постійно розвиваються технології і суспільно-державні відносини, здійснюється реформування різних інститутів публічної влади та окремих сфер народного господарства. На початку окреслено фактори та явища, що перешкоджають ефективному здійсненню державного фінансового контролю в Україні. Наведено різні статистичні дані, на основі яких зроблено висновок, що у процесі здійснення державного фінансового контролю та подальшої реалізації його наслідків необхідно підходити комплексно. Значна уваги приділяється нормативно-правовому забезпеченні державного фінансового контролю. Зазначено, що вирішення проблем у нормативно-правовому супроводі здійснення державного фінансового контролю підвищить якість та результативність такого контролю. А розробка організаційно-методичних заходів для реалізації відповідних нормативно-правових актів, компетентного розподілу пріоритетів, підвищення рівня правової культури та грамотності осіб, які уповноважені на здійснення державного фінансового контролю сприятимуть ефективній реалізації

законодавчих норм. У статті перераховані пріоритетні напрями модернізації вітчизняної системи державного фінансового контролю в контексті сталого економічного розвитку. Сформульовано основні способи удосконалення інституту державного фінансового контролю. Наприкінці статті зроблено висновок, що сьогодні державний фінансовий контроль є важливим інструментом публічного управління, за допомогою якого можна виконати відповідні завдання, пов'язані з діяльністю органів публічної влади. Наведено заходи, які необхідно зробити з метою усунення означених проблем.

Ключові слова: фінансовий контроль, здійснення державного фінансового контролю, суб'єкти фінансового контролю, нормативно-правова база, фінансові правопорушення.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасна вітчизняна система державного фінансового контролю, становлення якої проходило разом із процесом державотворення і формуванням ринкової економіки, не відповідає вимогам сьогодення. Оскільки щорічне зростання кількості фінансових правопорушень в нашій країні викликано не відсутністю самого інституту державного фінансового контролю, а слабкістю його теоретико-методологічної, методичної та нормативно-правової бази, недоліками в організації контрольного процесу та низьким рівнем кваліфікації працівників, які здійснюють такий контроль. Зокрема, використання застарілих форм державного фінансового контролю не дає змогу державі оперативно й ефективно реагувати і впливати на процеси, які відбуваються в економіці. Все це свідчить про значну актуальність теми дослідження та визначає його цільову спрямованість.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблематикою фінансового контролю в усіх його проявах займалися такі вітчизняні і зарубіжні вчені, як: Л.В. Гуцаленко, І.Б. Стефанюк, С. Крейнер, В.В. Бурцев, С.Є. Гребень, Є.В. Дейнеко, В.О. Шевчук, Л.В. Катроша, О.І. Литвин, Л.Ю. Марченко, Л.Г. Михальчишина, Є.В. Мних, В.Ф. Піхоцький, Т.О. Пожар, С.Н. Рябухин, О.А. Шевчук, А.В. Телепнева, Б.І. Сюркало та ін. Однак, незважаючи на значний доробок учених, існує ряд

невирішених теоретичних і практичних питань у сфері державного фінансового контролю, зокрема, неоднозначність тлумачення державного фінансового контролю як в науковій літературі, так і в законодавстві, дискусійність щодо форм і методів контролю, нечітке визначення суб'єктів, які уповноваженні на здійснення державного фінансового контролю, відсутність критеріїв та показників визначення ефективності такого контролю як на макро-, так і на мікрорівні тощо.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цієї статті є визначення проблем ефективного здійснення державного фінансового контролю в Україні на сучасному етапі та формулювання способів його удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогоднішній день роль державного фінансового контролю зводиться не лише до виявлення та запобігання фінансових правопорушень. Його значення також полягає і в усуненні помилок в управлінні економікою та можливих недоліків у фінансовій практиці, виявлення фактів неефективного витрачання коштів.

Враховуючи значення державного фінансового контролю, особливо у контексті сталого економічного розвитку країни, існує потреба у його удосконаленні, адже суспільно-державні відносини постійно розвиваються, розвиваються і технології, не один рік в Україні здійснюється реформування тих чи інших інститутів публічної влади та окремих сфер народного господарства. Саме тому формування ефективної системи державного фінансового контролю є актуальною в наш час.

І хоча сьогодні в Україні існує достатньо розвинута система державного фінансового контролю та діє значна кількість органів державного фінансового контролю, учасники фінансових відносин з різних причин нерідко припускаються порушень, які негативно впливають на фінансово-економічний стан держави в цілому. Така ситуація спричинена недоліками у методологічному забезпеченні здійснення державного фінансового контролю, зокрема, щодо чіткого розмежування внутрішнього і зовнішнього фінансового контролю. Також факторами, що перешкоджають ефективному здійсненню державного фінансового контролю є:

- недосконалість вітчизняного законодавства;
- нестача кваліфікованих кадрів, які здійснюють перевірку;
- високий рівень корупції, особливо, у сфері публічного управління;
- нецільове та/або неефективне використання бюджетних коштів;
- свідоме та/або несвідоме ухилення від виконання різного роду податкових зобов'язань;
- неподання чи несвоєчасне подання, або неправильне складання фінансової звітності;
- знищення фінансово-звітної документації та ін.

Вважаємо, що наявність всіх цих факторів призводить до поступової втрати контролю збоку держави над однією із важливих ланок фінансової системи – бюджетних коштів. Та для більш кращого розуміння сучасного стану здійснення державного фінансового контролю в Україні хотілося б навести наступні статистичні дані.

Протягом 2015 р. в 3211 підприємствах, установах і організаціях, які здійснюють свою діяльність на території України, було виявлено фінансові порушення, у 2016 р. – в 2156, у 2017 р. – лише в 1605, що у 2 рази менше, ніж у 2015 р. Це, у свою чергу, спричинило низку наслідків. Зокрема:

- у 2015 р. було притягнуто до дисциплінарної відповідальності 2010 осіб; до матеріальної відповідальності – 868 осіб; звільнено із займаних посад – 265 осіб; стягнуто податковим органом в дохід бюджету більше 2,5 млн. грн., з них 891 тис. грн. державних ресурсів та більше 1,6 млн. грн. комунальних ресурсів;

- у 2016 р. було притягнуто до дисциплінарної відповідальності 1081 особу; до матеріальної відповідальності – 771 особу; звільнено із займаних посад – 134 особи; стягнуто податковим органом в дохід бюджету майже 2,5 млн. грн., з них 364,9 тис. грн. державних ресурсів та більше 2,1 млн. грн. комунальних ресурсів;

- у 2017 р. було притягнуто до дисциплінарної відповідальності 845 осіб; до матеріальної відповідальності – 583 особи; звільнено із займаних посад – 141 особу; стягнуто податковим органом в дохід бюджету майже 836,8 тис. грн., з них 646,9 тис. грн. державних ресурсів та 189,9 млн. грн. комунальних ресурсів; (див. Таблиця 1) [1].

Таблиця 1
Звіт про результати діяльності Державної аудиторської служби
України та її територіальних органів за 2015-2017 рр.

№	Показники	Кількість (фак- тів, об'єктів контролю)	Сума, всього	Державні ре- сурси	Комунальні ресурси
1	Кількість підприємств, установ і організацій, в яких виявлено фінансові порушення за:				
	2015 р.	3 211	-	-	-
	2016 р.	2 156	-	-	-
	2017 р.	1 605	-	-	-
2	Притягнуто до дисциплінарної відповідальності осіб за:				
	2015 р.	2 010	-	-	-
	2016 р.	1 081	-	-	-
	2017 р.	845	-	-	-
3	Притягнуто до матеріальної відповідальності осіб за:				
	2015 р.	868	-	-	-
	2016 р.	771	-	-	-
	2017 р.	583	-	-	-
4	Звільнено із займаних посад за:				
	2015 р.	265	-	-	-
	2016 р.	134	-	-	-
	2017 р.	141	-	-	-
5	Стягнуто податковим органом в дохід бюджету за:				
	2015 р.	16	2 501,33	891,16	1 610,17
	2016 р.	6	2 495,73	364,86	2 130,87
	2017 р.	7	836,80	646,94	189,86

Стосовно адміністративної відповідальності за вчинення фінансових правопорушень, то:

- у 2015 р. було складено більше 10 тисяч протоколів про відповідні адміністративні правопорушення, з них направлено до суду 1296; було притягнуто більше 10 тисяч осіб до адміністративної відповідальності на суму майже 2,6 млн. грн., а фактично внесено адміністративних штрафів лише на суму 2,2 млн. грн.;

- у 2016 р. було складено більше 5 тисяч протоколів про відповідні адміністративні правопорушення, з них направлено до суду лише 592; було притягнуто 5,4 тисяч осіб до адміністративної відповідальності на суму майже 2 млн. грн., а фактично внесено адміністративних штрафів лише на суму 1,6 млн. грн.;

- у 2017 р. було складено більше 4 тисяч протоколів про відповідні адміністративні правопорушення, з них направлено до суду лише 380; було притягнуто більше 4 тисяч осіб до адміністративної відповідальності на суму більше 1 млн. грн., а фактично внесено адміністративних штрафів лише на суму майже 970 тис. грн. (див. Таблиця 2) [1].

Таблиця 2

Адміністративна відповідальність за вчинення фінансових правопорушень

№	Показники	Кількість	Сума	Кількість	Сума	Кількість	Сума
		2015 р.		2016 р.		2017 р.	
1.	Складено протоколів про адміністративне правопорушення	10 078	.	5 298	.	4 133	.
2.	Направлено до суду протоколів про адміністративне порушення	1296	-	592	-	380	-
3.	Притягнуто осіб до адміністративної відповідальності	10 214	2 578,99	5 449	1 809,71	4 142	1 114,55
4.	Фактично внесено адміністративних штрафів	.	2 230,13	.	1 236,76	.	969,03

Як бачимо із наведених даних кількість фінансових правопорушень із кожним роком в Україні зменшується, а розмір заявлених штрафів практично співпадає із розміром фактично внесених адміністративних штрафів. Проте це не є показовим у контексті співвідношення кількості реально вчинених фінансових правопорушень і фактично виявлених. Оскільки Державна аудиторська служба України з її територіальними органами в силу некомпетентії власних працівників та значного об'єму роботи може неякісно справлятися із перевітками та в подальшому не ефективно співпрацювати з іншими суб'єктами державного фінансового контролю.

Також можна зробити висновок, що за результатами контрольних заходів за період 2015-2017 рр. найчастіше застосовувалося притягнення осіб саме до адміністративної відповідальності, що у 5 разів більше ніж до дисциплінарної та в середньому у 8 разів більше ніж до матеріальної відповідальностей (див. Рис. 1).

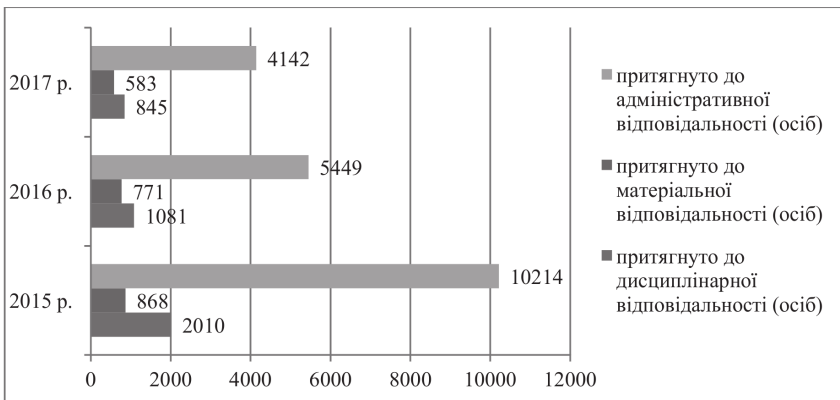


Рис. 1. Кількість осіб притягнутих до різних видів відповідальності за фінансові правопорушення у період з 2015 р. до 2017 р. [1]

Стосовно результатів перевірок Державною аудиторською службою України та її територіальних органів у грошовому еквіваленті, то:
- у 2015 р. недоотримано фінансових ресурсів на суму більше 788 млн. грн., з них усунуто – більше 203,6 млн. грн.; незаконно

витрачено ресурсів на суму більше 2,5 млрд. грн., з них усунуто – більше 450 млн. грн.; використано ресурсів не за цільовим призначенням на суму більше 82 млн. грн., з них усунуто – більше 51 млн. грн.; виявлено недостачі ресурсів на суму більше 255 млн. грн., з них усунуто – більше 15 млн. грн.;

- у 2016 р. недоотримано фінансових ресурсів на суму майже 1,3 млрд. грн., з них усунуто – більше 141 млн. грн.; незаконно витрачено ресурсів на суму більше 1 млрд. грн., з них усунуто – майже 407 млн. грн.; використано ресурсів не за цільовим призначенням на суму майже 164 млн. грн., з них усунуто – майже 55 млн. грн.; виявлено недостачі ресурсів на суму майже 80 млн. грн., з них усунуто – більше 8,2 млн. грн.;

- у 2017 р. недоотримано фінансових ресурсів на суму більше 642 млн. грн., з них усунуто – більше 255 млн. грн.; незаконно витрачено ресурсів на суму більше 1 млрд. грн., з них усунуто – майже 434 млн. грн.; використано ресурсів не за цільовим призначенням на суму більше 132 млн. грн., з них усунуто – майже 69 млн. грн.; виявлено недостачі ресурсів на суму майже 24 млн. грн., з них усунуто – більше 8,3 млн. грн.;

- з січня до вересня 2018 р. недоотримано фінансових ресурсів на суму майже 865 млн. грн., з них усунуто – майже 63 млн. грн.; незаконно витрачено ресурсів на суму більше 1 млрд. грн., з них усунуто – майже 505 млн. грн.; використано ресурсів не за цільовим призначенням на суму майже 56 млн. грн., з них усунуто – майже 45 млн. грн.; виявлено недостачі ресурсів на суму майже 49 млн. грн., з них усунуто – більше 14 млн. грн. (див. Таблиця 3) [1].

З наведеного можна зробити висновок, що розмір втрат державних і комунальних фінансових ресурсів в Україні із кожним роком зменшується, однак, розмір усунутої шкоди не співпадає із розміром завданих втрат. В цілому, за 2015 р. було завдано фінансових втрат на суму майже 3,7 млрд. грн., з них усунуто – 722,2 млн. грн. (лише 19,5% від завданих збитків); за 2016 р. – майже 2,6 млрд. грн., з них усунуто – більше 611 млн. грн. (лише 23,5% від завданих збитків); за 2017 р. – майже 1,9 млрд. грн., з них усунуто – більше 735 млн. грн. (лише 39% від завданих збитків); за січень-вересень 2018 р. – більше

2 млрд. грн., з них усунуто – більше 812 млн. грн. (лише 40,5% від завданих збитків) (див. Рис. 2) [1]. Тобто ми бачимо, що загалом у 2015 р. безповоротно втрачено фінансових ресурсів на суму близько 3 млрд. грн., у 2016 р. – близько 2 млрд. грн., у 2017 р. – більше 1,1 млрд. грн., за січень-вересень 2018 р. – близько 1,2 млрд. грн. При цьому відсоток усунутих втрат протягом 2015 р. – січень-вересень 2018 р. не перевищує 41% (навіть не половина). Із цього виходить, що і хоча із кожним роком сума завданих фінансових втрат зменшується майже в 1,5-2 рази, держава все одно втрачає значку кількість коштів через надмірно маленький відсоток усунутих втрат від завданих. Це можна пояснити тим, що сума штрафів за нецільове або незаконне використання бюджетних коштів значно менша за обсяги бюджетних коштів, які держава втрачає через скоєння фінансових порушень, і тим самим не може забезпечити повною мірою відшкодування цих збитків.

Таблиця 3

Відомості про виявлені порушення при використанні державних і комунальних ресурсів за 2015 р. – січень-вересень 2018 р.

		2015 р.	2016 р.	2017 р.	січень-вересень 2018 р.
Недоотримано фінансових ресурсів (тис. грн.)	виявлено	788 062,40	1 297 968,48	642 174,24	864 682,84
	усунуто	203 609,22	141 267,16	225 050,03	248 914,07
Незаконні витрати ресурсів (тис. грн.)	виявлено	2 567 603,49	1 050 540,25	1 064 547,29	1 053 454,70
	усунуто	452 515,40	406 959,14	433 685,02	504 647,18
Нецільові витрати ресурсів (тис. грн.)	виявлено	82 145,38	163 404,61	132 365,70	55 659,48
	усунуто	51 054,13	54 529,63	68 566,53	44 489,85
Недостачі ресурсів (тис. грн.)	виявлено	255 345,12	79 841,19	23 785,29	48 960,40
	усунуто	15 021,31	8 251,14	8 346,27	14 046,31

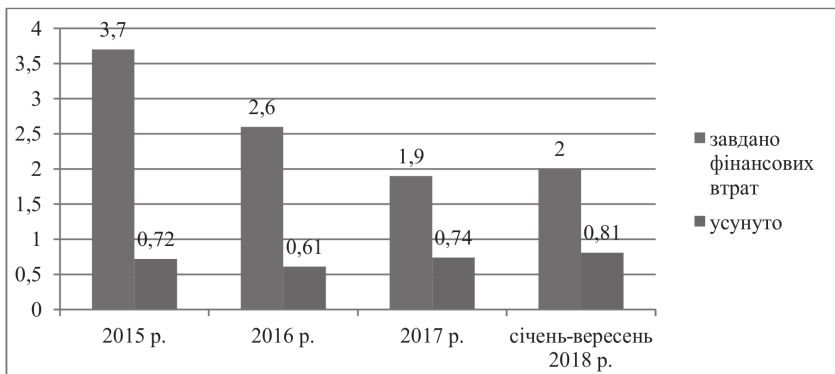


Рис. 2. Розмір фінансових втрат за результатами перевірок Державною аудиторською службою України та її територіальними органами за 2015 р. – січень-вересень 2018 р. [1]

Також описана ситуація говорить про те, що мало ефективно працювати лише Державній аудиторській службі України з її територіальними органами. Адже, наприклад, суди часто невинувато звільняють із розглядом адміністративних справ, безпідставно звільняють від відповідальності правопорушників, несвочасно інформують органи Державної аудиторської служби України про передачу до органів виконавчої служби постанов про притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності тощо. Інакше кажучи відсутня чітка взаємодія між суб'єктами контролю та, зокрема, судовими органами. По суті, державний фінансовий контроль на практиці діє не як єдина цілісна система, а існує у формі окремо функціонуючих ланок. Останні, як правило, в автономному режимі виконують притаманні їм завдання і функції, які закріплені у низці нормативно-правових актів. Зрозуміло, що за таких умов може бути неузгодженість дій під час здійснення державного фінансового контролю, дублювання повноважень, відсутність взаємодії, а іноді й кардинальні суперечності у процесі здійснення такого виду контролю. Це, насамперед, призводить до недостатньої ефективності в діяльності державних органів фінансового контролю, розосередження та надмірного витрачання людських, фінансових та інфраструктурних ресурсів, економічно-право-

вого й методологічного безладу. В результаті одні й ті самі об'єкти, що підлягають контролю перевіряються неодноразово протягом року, інші – взагалі не контролюються. Відтак, можна з упевненістю стверджувати, що існуюча система державного фінансового контролю є застарілою, корумпованою та забюрократизованою, яка не враховує реалій сьогодення, суперечить принципам побудови демократично-правової держави і потребує невідкладного, належним чином продуманого, якісного реформування [5, с. 289].

Відповідно у процесі здійснення державного фінансового контролю та подальшої реалізації його наслідків необхідно підходити комплексно, ставлячи акценти не лише на виявленні фінансових порушень, але і на відповідальності за них. Інакше кажучи кожний факт фінансового порушення має бути не лише виявлений, а й обов'язково доведений із витікаючими з цього відповідними адміністративно-фінансовими чи матеріальними наслідками. Більше того, сам факт наявності фінансових правопорушень свідчить про необхідність посилення державного фінансового контролю та про недосконалість вітчизняного економічного механізму господарювання, який містить багато слабких позицій, що сприяє скоєнню таких правопорушень.

Найбільш поширеними фінансовими правопорушеннями з усіх виявлених протягом 2015 р. – січень-вересень 2018 р. були:

- недотримання окремих норм Бюджетного кодексу України щодо нецільового використання бюджетних коштів, взяття до сплати зобов'язань понад затверджені асигнування, вкладення бюджетних коштів у довготривалу дебіторську заборгованість тощо;
- розхід бюджетних коштів внаслідок сплати завищеної вартості виконаних робіт і наданих послуг;
- незаконна передача державного та комунального майна суб'єктам приватної форми власності;
- відсутність використання обов'язкових процедур державних закупівель, у випадках чітко передбачених чинним законодавством;
- витрачання бюджетних коштів на придбання інфраструктурних ресурсів (наприклад, меблі, комп'ютерне обладнання, система кондиціонування, транспортні засоби та ін.) з перевищенням гранично допустимих нормативів та встановлених лімітів [1].

Додатково, хотілося б з вернути увагу і на те, що у сфері нормативно-правового забезпечення державного фінансового контролю та застосування його на практиці в Україні також існують певні проблеми. Так, по-перше, відсутність законодавчого визначення таких понять як «державний фінансовий контроль», «форма державного фінансового контролю», «метод державного фінансового контролю». Поняття «єдина система державного фінансового контролю» не регламентоване жодним вітчизняним законодавчим актом, а відтак діяльність численних контролюючих органів залишається некоординованою належним чином, що, у свою чергу, породжує дублювання їх функцій. Як наслідок, відсутність законодавчо унормованої, єдиної, що не допускає різночитань, і зрозумілої термінології спричиняє ототожнення понять «контроль» та «аудит», «державний фінансовий контроль» і «бюджетний контроль» тощо, а відтак, викривлення результатів діяльності контролюючих державних органів та питання відповідальності суб'єктів господарської діяльності та інших установ і організацій, що перевіряються.

По-друге, хоча і є діючий Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р., проте цей законодавчий акт однозначно не визначає сутність державного фінансового контролю, його функціональне призначення, принципи організації, об'єкти і суб'єкти, предмет та види, форми, способи і методи його здійснення. Тому вважаємо, за необхідне прийняти один єдиний базовий закон України про державний фінансовий контроль.

По-третє, у вищезазваному Законі не визначено хто саме є вищим органом фінансового контролю і відповідно не закріплено його правовий статус. Більше того, на законодавчому рівні відсутнє чітке розмежування сфери діяльності й інших різних контролюючих органів.

По-четверте, норми чинних законів та нормативно-правових актів у сфері державного фінансового контролю часом не узгоджені. Окремі їх положення або дублюють один одного, або за замістом є діаметрально протилежними, що у сукупності ускладнює їх застосування на практиці.

По-п'яте, вітчизняним законодавством практично не регламентована організація державного фінансового контролю на місцевому рівні, що, на наш погляд, призводить до розбалансування системи організації державного фінансового контролю.

По-шосте, попри те, що у ст. 7 Бюджетного кодексу України «Принципи бюджетної системи України» виокремлено принцип ефективності та результативності, який передбачає, що при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням, при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів; а в ст. 19 цього ж кодексу «Стадії та учасники бюджетного процесу» наголошується, що на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства [2], відсутнє уніфіковане визначення ефективності, доцільності, раціональності та цільового використання бюджетних коштів і ефективності державного фінансового контролю.

По-сьоме, у ст. 20 Бюджетного кодексу України «Застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі» зазначено, що оцінка ефективності бюджетних програм здійснюється на підставі аналізу результативних показників бюджетних програм, а також іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів та звітах про виконання паспортів бюджетних програм, проте самої характеристики механізму такої оцінки не прописано. Визначено лише, що організаційно-методологічні засади оцінки ефективності бюджетних програм встановлюються Міністерством фінансів України, а результативні показники бюджетної програми використовуються для оцінки ефективності бюджетної програми і включають кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання

бюджетної програми, характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми [2]. Вважаємо, що такі показники мають підтверджуватися відповідною державною статистичною, офіційною фінансовою та іншою звітністю, даними внутрішньогосподарського і бухгалтерського обліків.

По-восьме, зміст ст. 26 Бюджетного кодексу «Контроль та аудит у бюджетному процесі», в якій визначено, що контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами та здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками, обмежує регламентацію такого контролю та аудиту [2]. Це, у свою чергу, спричиняє неналежну практичну реалізацію принципів управлінської відповідальності і підзвітності, що проявляється в не усвідомленні керівниками різних рівнів своєї відповідальності щодо забезпечення ефективного управління бюджетними коштами на всіх стадіях бюджетного процесу та в не розумінні сутності державного фінансового контролю [7, с. 13].

Такі проблеми у сфері правового забезпечення здійснення державного фінансового контролю на практиці призводять до:

1) відсутності єдиної методологічної бази та сучасних технологій здійснення державного фінансового контролю;

2) недосконалого системного зв'язку між внутрішніми нормативно-правовими документами органів державного фінансового контролю різних рівнів;

3) дублювання функцій різних контролюючих органів у сфері державного фінансового контролю, що тягне за собою нераціональне користування бюджетними коштами на їх утримання, зменшує дієвість контролю за обґрунтованістю державної бюджетної політики, законністю й ефективністю формування бюджетів різних рівнів і використання бюджетних коштів;

4) відсутності належної співпраці між самими державними органами, які здійснюють державний фінансовий контроль та з іншими організаціями, які відповідно до чинного законодавства можуть проводити незалежний фінансовий контроль, а також координації їх дій;

5) недосконалого та «педантичного» фінансового контролю саме за дохідною частиною державного і місцевих бюджетів;

6) зациклювання контролюючих органів на одних і тих самих питаннях у процесі здійснення державного фінансового контролю та використання різної методології під час проведення перевірок одного виду, що призводить до суперечливих результатів контролю;

7) неповного охоплення фінансовим контролем усього об'єму державних коштів і майна, що перевіряються. Це обумовлює перебування значної частини державних коштів поза межами контролю і неможливість порівняння отриманих результатів, оскільки загального обліку контрольних заходів, які проводяться різними установами, не має;

8) застосування під час здійснення державного фінансового контролю основного критерію ефективності діяльності органів державного фінансового контролю – сума виявлених фінансових порушень. Інакше кажучи, органи державного контролю будуть постійно перевіряти саме тих суб'єктів, які отримують найбільші обсяги фінансування з боку держави, з метою формування показників щодо високого рівня ефективності їх роботи;

9) відсутність чітких економічно-правових механізмів відшкодування державних коштів, у використанні яких допущені фінансові порушення;

10) концентрації уваги суб'єктів, які здійснюють державний фінансовий контроль лише на виявленні фактів порушень, а не саме на причинах їх виникнення. Адже сенс фінансового контролю полягає не тільки у покаранні за вже скоєні правопорушення, а й у запобіганні вчиненню нових [7, с. 14].

Вирішення вищезазначених проблем у нормативно-правовому супроводі здійснення державного фінансового контролю підвищить якість та результативність такого контролю. Проте, хотілося б підкреслити, що як би ідеально були б ненаписані законодавчі акти щодо державного фінансового контролю, їх положення повною мірою не розв'язують проблеми, які можуть виникати у процесі здійснення такого виду контролю. Вони лише є правовим фундаментом державного фінансового контролю, забезпечуючи саму можливість

формування та функціонування цього інституту. Прийняття додаткових інструктивних та регламентуючих нормативно-правових актів, розроблення відповідних організаційних заходів щодо їх реалізації, грамотне розставлення пріоритетів, збільшення рівня правової культури і грамотності самих працівників державних органів, які здійснюють фінансовий контроль, буде сприяти ефективній реалізації законодавчих норм.

Таким чином, спираючись на зміст Концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року, факторами та явищами, що перешкоджають ефективному здійсненню державного фінансового контролю на сьогоднішній день є:

- недосконалість нормативно-правового, фінансового, інформаційного, інфраструктурного, кадрового та методологічного забезпечення вітчизняного інституту державного фінансового контролю;

- недостатність правових норм та відповідної методології для проведення органами Державної аудиторської служби України різних видів і форм державного фінансового аудиту: аудиту фінансової звітності, IT-аудиту, аудиту коштів (фондів і грантів) Європейського Союзу, аудиту інвестиційних проектів, аудиту державних (регіональних) цільових програм та інше через обмеженість запроваджених видів і форм аудиту в практику органів Державної аудиторської служби України; недосконалість методології запроваджених видів аудиту, її невідповідність сучасним міжнародним стандартам у зазначеній сфері, низька спроможність залучення міжнародної науково-технічної та технологічної допомоги;

- недостатній рівень переорієнтування інспектування на значні за об'ємом фінансові порушення та проведення ревізій винятково на основі ризиків через розпорошеність зусиль на проведення більшою мірою дріб'язкових заходів за зверненням правоохоронних органів чи інших суб'єктів;

- обмеженість заходів впливу органів державного фінансового контролю на несумлінних керівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання та інших порушників фінансової дисципліни і бюджетного законодавства,

невиконання ними законних вимог органів Державної аудиторської служби України;

- відсутність співпраці з європейськими органами протидії фінансово-економічним правопорушенням (зокрема, Комісією Європейського Союзу з питань боротьби з шахрайством (OLAF) та низька ефективність роботи Антикорупційної ініціативи Європейського Союзу в Україні (EUACI), яка є найбільшою програмою технічної допомоги Україні з боку Європейського Союзу у сфері боротьби з корупцією;

- недостатній рівень розуміння органами державної влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання сутності державного фінансового контролю, який проводиться різними органами влади, зокрема, і Державною аудиторською службою України, що не сприяє якісній взаємодії між ними та формуванню партнерських відносин;

- низька спроможність і професійна кваліфікація розпорядників бюджетних коштів до впровадження та розвитку внутрішнього контролю через недостатній рівень усвідомлення сутності державного внутрішнього фінансового контролю та відповідальності за результати їх діяльності, зокрема перед суспільством;

- обмеженість доступу до певних інформаційних ресурсів (бази даних, реєстри, автоматизовані системи), зокрема, через недосконалість механізму обміну інформацією, а в деяких випадках його відсутність, між відповідними державними органами та недієву взаємодію самих органів контролю між собою;

- низький рівень охоплення контролем місцевих бюджетів органами Державної аудиторської служби України через недостатність відповідного кадрового, фінансового та технічного ресурсів;

- необхідність докорінної зміни системи навчання, підвищення кваліфікації та перекваліфікації державних аудиторів, упровадження у вітчизняну практику міжнародних підходів постійного професійного розвитку, збільшення ресурсів на зазначені цілі, активне залучення міжнародних донорських організацій, а також розширення системи заходів заохочення;

- потреба у підвищенні рівня інформованості суспільства про напрями та результати діяльності органів, які здійснюють держав-

ний фінансовий контроль, зокрема фокусування на висвітленні інформації про конкретну користь для людей – платників податків [6].

Враховуючи те, що ефективна система державного фінансового контролю за управлінням і використанням державних ресурсів є не тільки інструментом гарантії законності, прозорості і якості діяльності органів публічної влади та суб'єктів господарювання. А також це дієвий механізм для забезпечення фінансової стабільності і безпеки всієї країни, досягнення стратегічних цілей держави, ефективності державної політики, підвищення рівня якості життя населення. Тому потрібно розробляти сучасні способи удосконалення системи державного фінансового контролю та ефективно і раціонально їх впроваджувати на практиці. В цілому, спираючись на положення Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» удосконалення державного фінансового контролю слід здійснювати на засадах системного підходу, а саме:

- фінансовий контроль є важливим елементом загальнодержавного контролю;
- методичне забезпечення та координація контрольних заходів на різних рівнях здійснення державного фінансового контролю;
- дотримання принципу субординації і координації при побудові оптимальної системи державних органів фінансового контролю;
- доповнення державного фінансового контролю незалежним фінансовим контролем, який здійснюють відповідні аудитори та аудиторські фірми;
- дієва організація інформаційно-комунікаційного забезпечення суб'єктів, які здійснюють державний фінансовий контроль [10].

Пріоритетними напрямками модернізації вітчизняної системи державного фінансового контролю в контексті сталого економічного розвитку є:

- оптимізація та гармонізація державного фінансового контролю;
- підвищення результативності здійснення державного фінансового контролю;
- забезпечення ефективного розвитку державного управління у сфері державного фінансового контролю, у тому числі на регіональному рівні;

- застосування дієвої системи відповідальності превентивного характеру учасників фінансових відносин за вчинення ними відповідних фінансових правопорушень [8].

Враховуючи зазначене, основними способами удосконалення інституту державного фінансового контролю є:

1) окреслити концептуальні засади побудови вітчизняної системи державного фінансового контролю, враховуючи умови розвитку фінансової системи країни. При цьому інститут державного фінансового контролю повинен бути сформованим таким чином, щоб реалізовувати не лише каральну функцію у випадку виявлення фінансових правопорушень, а й запобіжну й виховну функції, бути ризикоорієнтованим, динамічним та економічно ефективним;

2) гармонізувати нормативно-правову базу функціонування системи державного фінансового контролю, шляхом внесення відповідних змін до вітчизняного законодавства, акцентуючи увагу на зростанні прозорості діяльності суб'єктів державного фінансового контролю з одночасним розмежуванням завдань та обов'язків інспекційних підрозділів, підрозділів внутрішнього аудиту та внутрішнього контролю, з метою уникнення дублювання їх повноважень і функцій;

3) створити спеціалізовані служби державного фінансового контролю в усіх органах публічної влади. Враховуючи низький рівень економіки в Україні та значні видатки на утримання органів публічного управління, краще навіть створити не штатні контрольні служби, а постійно діючі мобільні групи, діяльність яких би поширювалася не лише на один конкретний орган влади, а на певний регіон;

4) на законодавчому рівні гарантувати незалежність, соціальний захист і відповідні заохочення матеріального характеру (наприклад, пільги на оплату комунальних послуг, безкоштовний проїзд у громадському транспорті, надання службового житла та ін.) працівникам системи державного фінансового контролю, з метою посилення їх неупередженості й об'єктивності, а також посилити відповідальність таких працівників за ту діяльність, яку вони здійснюють у процесі виконання своїх повноважень;

5) визначити методологію здійснення державного фінансового контролю, шляхом схвалення на законодавчому рівні відповідних

стандартів, з метою деталізації та уніфікації контрольних процедур, а також затвердити етичні положення для працівників органів влади, які здійснюють державний фінансовий контроль;

6) удосконалити кадрове забезпечення суб'єктів, які здійснюють державний фінансовий контроль, в яких би працювали висококваліфіковані працівники. Для реалізації цього, потрібно створити такі умови, за яких буде забезпечуватися безперервна їх освіта. Це можна зробити через навчання у спеціалізованих навчальних закладах (наприклад, інститути державного управління) або проходження спеціальних курсів, використовуючи інформаційно-комунікаційні технології і ресурси Інтернет та ін. Також законодавчо визначити чіткі вимоги до спеціалізації освіти осіб, які працевлаштовуються в органи, що здійснюють державний фінансовий контроль, із урахуванням специфічності сфер діяльності цих органів;

7) поліпшити матеріально-технічне, технологічне і фінансове забезпечення функціонування вітчизняної системи державного фінансового контролю;

8) забезпечити сучасною інформаційно-комунікаційною інфраструктурою із поглибленням публічного контролю за діяльністю суб'єктів, які здійснюють державний фінансовий контроль [4, с. 55].

Окремо хотілося б зазначити, що удосконалення здійснення державного фінансового контролю в Україні має проходити враховуючи досвід відповідних спеціалізованих міжнародних організацій. Наприклад, впроваджувати сучасні технології автоматизації планування документальних форм контролю, користування якими вже перевірено країнами Європейського союзу, посилити державний фінансовий контроль за діяльністю монополій (у тому числі державних) тощо. Це можливо здійснити в українських реаліях, активізуючи співробітництво з різними міжнародними спеціалізованими організаціями в цій сфері, шляхом запозичення у них та з подальшою адаптацією в нашій країні кращих світових напрацювань [8].

Та саме головне, потрібно поліпшити нормативно-правове регулювання вітчизняного інституту державного фінансового контролю, яке, на сьогоднішній день є доволі не досконалим. На думку

Н. Г. Виговської, процедура формування правового забезпечення державного фінансового контролю має передбачати створення шестирівневої системи нормативно-правових актів, представлених Концепцією розвитку системи державного фінансового контролю, що має бути документом обов'язкового виконання, Законом України «Про державний фінансовий контроль», професійними стандартами та Етичним кодексом державного фінансового контролю, роз'ясненнями до стандартів, внутрішніми документами органів державного фінансового контролю [9, с. 4].

Враховуючи вищевикладене, вважаємо, що нормативно-правове регулювання інституту державного фінансового контролю повинно відповідати таким основним вимогам:

- нормативно-правові акти у сфері державного фінансового контролю не повинні суперечити один одному, у тому числі і щодо невідповідності у назвах, термінології, строків і процесу здійснення такого контролю тощо, а також дублювати один одного, особливо, у контексті систематизації повноважень суб'єктів, які здійснюють державний фінансовий контроль;

- чітке визначення кола питань державного фінансового контролю, які розглядаються тим чи іншим рівнем нормативно-правового регулювання та видів правових актів, котрі входять у той чи інший рівень, а також визначення їх взаємодії з один одним;

- на законодавчому рівні закріпити обов'язковість застосування відповідних нормативних актів у сфері державного фінансового контролю, а також визначити їх порядок розробки й узгодження та механізми реалізації.

Як вважає більшість науковців, з думкою яких ми погоджуємося, необхідно також розробити і прийняти на законодавчому рівні уніфікований нормативно-правовий акт (наприклад, Кодекс державного фінансового контролю в Україні), в якому:

- визначити сутність, мету, завдання та функції державного фінансового контролю, провести класифікацію його видів і методів здійснення;

- закріпити принципи організації та здійснення державного фінансового контролю в Україні;

- визначити об'єкти та предмет державного фінансового контролю, а також коло його суб'єктів із зазначенням відповідної їх ієрархії;

- здійснити чітке розмежування завдань, функцій та обов'язків суб'єктів, які здійснюють державний фінансовий контроль;

- окреслити умови і порядок взаємодії суб'єктів контролю між собою, із правоохоронними органами й іншими органами влади та управління, а також із суб'єктами господарювання та громадськістю;

- визначити єдині концептуальні засади організації та реалізації фінансового контролю для всіх органів, які його здійснюють, не виключаючи властивих кожному з них особливостей контрольної діяльності, закріплених у нормативно-правових актах [3];

- закріпити відповідальність за скоєння того чи іншого виду фінансових правопорушень, застосування якої б носили не лише каральний зміст, а й виховний і запобіжний.

Окрім того, для повноцінного і дієвого правового забезпечення здійснення державного фінансового контролю потрібно проводити ґрунтовні різноаспектні науково-теоретичні дослідження з даного питання, вивчати і впроваджувати успішний іноземний досвід у сфері фінансового контролю та критично аналізувати існуючу вітчизняну практику. Також у практичній діяльності суб'єктів, які здійснюють державний фінансовий контроль необхідно використовувати сучасні досягнення менеджменту, інформаційні та інноваційні технології, підвищувати загальний рівень економічно-правової культури контролерів та їх етичної поведінки.

Ми вважаємо, що поза увагою, у контексті удосконалення здійснення державного фінансового контролю, не повинна лишитися діяльність Державної аудиторської служби України, як одного із основних суб'єктів фінансового контролю. Для подолання існуючих проблем в процесі роботи цієї служби необхідно використовувати такі заходи як:

- вдосконалення правового регулювання діяльності цієї служби;
- скасування існуючих обмежень при здійсненні Державною аудиторською службою перевірок та забезпечення раптовості його проведення;

- зміна пріоритетів – від перевірок із застосуванням санкцій до внутрішнього контролю, спрямованого на запобігання порушень;
- забезпечення високого рівня підготовки та перепідготовки працівників Державної аудиторської служби;
- введення нових посад спеціалістів (технологів, будівельників, експертів тощо) у Державній аудиторській службі в межах державного бюджету або тимчасове залучення таких спеціалістів на договірних засадах для виконання тих чи інших завдань;
- підвищення престижності роботи в Державній аудиторській службі, шляхом підвищення заробітної плати, збільшення соціальних гарантій і пільг для її працівників та ін.

Висновки. Сьогодні державний фінансовий контроль є важливим інструментом публічного управління, за допомогою якого можна виконати відповідні завдання, пов'язані з діяльністю органів державного й комунального секторів. Цей інститут сприяє економічному розвитку держави, фінансово-економічній збалансованості в разі певного зовнішнього впливу на розвиток суспільства і країни в цілому, а також підвищує рівень довіри суспільства до органів публічної влади. Проте, наведені у роботі дані свідчать про вагомі недоліки вітчизняного державного фінансового контролю, про те, що на разі цей вид контролю не забезпечує відповідний рівень фінансово-господарської дисципліни в державі. Це є наслідком низки проблем, які створюють тенденції до зростання кількості та обсягів різних фінансових правопорушень, а саме витоку капіталів за кордон, нецільового використання бюджетних ресурсів, корупції, багато фактів «відмивання» грошей через банківську систему, проникнення в країну нелегальних фінансових потоків та ін. Основними факторами та явищами, що перешкоджають ефективному здійсненню державного фінансового контролю є: недосконалість вітчизняного законодавства; слабка взаємодія суб'єктів, які здійснюють державний фінансовий контроль із правоохоронними та судовими органами, суб'єктами господарювання та громадськістю; відсутність єдиної стратегічної мети, що поєднує діяльність різних контролюючих служб і органів публічної влади; низький рівень надійності механізму адміністративних і дисциплінарних стягнень тощо. Тому з метою усунення означених проблем, необхідно:

- 1) вдосконалити нормативно-правову базу у сфері регулювання здійснення державного фінансового контролю;
- 2) запроваджувати інноваційні досягнення з урахуванням інституційних змін та надбань світової практики;
- 3) проводити оцінку державного фінансового контролю для приведення його у відповідність до сучасного етапу соціально-економічного розвитку країни та міжнародних стандартів у цій сфері;
- 4) вирішити питання організації та функціонування державного фінансового контролю в системі органів публічного управління, шляхом упорядкування законодавчо-понятійної бази та оптимізації організаційної структури державного фінансового контролю, уточнення та розмежування функцій органів державного фінансового контролю, а також створити і в подальшому відпрацювати механізм координації їх роботи;
- 5) стандартизувати форми і методи фінансово-контрольної діяльності;
- 6) вдосконалити кадрове і покращати матеріально-технічне, наукове та інформаційно-аналітичне забезпечення суб'єктів, які здійснюють фінансовий контроль.

Стаття надійшла до редакції: 17.07.2018

THE PROBLEMS OF EFFECTIVE IMPLEMENTATION OF STATE FINANCIAL CONTROL IN UKRAINE AT THE PRESENT STAGE AND WAYS OF ITS IMPROVEMENT

Anastasia Shulga, PhD in Public Administration, Senior Lecturer, Institute of Public Administration, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine

Serhiy Bilous, National police of Ukraine, Mykolaiv, Ukraine

The article deals with the problems of effective implementation of state financial control in Ukraine at the present stage. At the beginning of the study, it was noted that there is a need to improve state financial

control, as public relations and technologies are constantly evolving, reforming various institutes of public authority and certain spheres of the national economy. The factors preventing the effective implementation of state financial control in Ukraine are outlined.

Various statistics are shown for a better understanding of the current state of financial control in Ukraine. Based on statistical data, it is concluded that in the process of implementation of state financial control and further realization of its consequences it is necessary to approach the complex.

Considerable attention is paid to the legal regulation of state financial control. A number of problems of application of current normative legal acts in the sphere of state financial control in practice are revealed. It is noted that solving problems in the legal support of the implementation of the state financial control will increase the quality and effectiveness of such control. And the development of organizational measures to implement relevant regulations, competent allocation of priorities, increase the level of legal culture and literacy of controllers, will facilitate the effective implementation of legislative norms.

The article lists the priority directions of modernization of the national system of state financial control in the context of sustainable economic development. The main ways of improving the institute of state financial control are formulated.

At the end of the article, it was concluded that today state financial control is an important public management tool through which it is possible to fulfill the relevant tasks related to the activities of public authorities. This institute contributes to the economic development of the state, financial and economic balance, and also increases the level of public confidence in public authorities. The need steps to take in order to eliminate identified problems are outlined.

Keywords: *financial control, implementation of state financial control, subjects of financial control, normative legal basis, financial violations.*

Received: 17.07.2018

References

1. Analychnyy zvit Derzhavnoyi audytors'koyi sluzhby Ukrainy za 2015 r. – sichen'-veresen' 2018 r. (2018), Derzhavna audytors'ka sluzhba Ukrainy, Retrieved from <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/128466>, 10.12.2018 [in Ukrainian].
2. Byudzhetnyy kodeks Ukrainy vid 8 lypnya 2010 r. # 2456-VI, Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy 2010, # 50-51, St. 572 [in Ukrainian].
3. Holovan' M.M. (2003), Derzhavnyy finansovyy kontrol' i yoho reformuvannya, *Finansy Ukrainy*, # 9, Retrieved from <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/36676>, 14.12.2018 [in Ukrainian].
4. Petrushevs'ka V.V. (2013), Teoretychni aspekty orhanizatsiyi y funktsionuvannya systemy derzhavnoho finansovoho kontrolyu v Ukraini, *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya*, vyp. 2(17) [in Ukrainian].
5. Pis'machenko L.M. (2011), Reorhanizatsiya systemy derzhavnoho finansovoho kontrolyu v konteksti administratyvnoyi reformy v Ukraini, *Visnyk Natsional'noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrainy*, vyp. 1 [in Ukrainian].
6. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro skhvalennya Kontseptsiyi realizatsiyi derzhavnoyi polityky u sferi reformuvannya systemy derzhavnoho finansovoho kontrolyu do 2020 roku» vid 10 travnya 2018 r. # 310-r, *Verkhovna Rada Ukrainy*, Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310-2018-%D1%80>, 15.12.2018 [in Ukrainian].
7. Shevchuk O.A. (2013), Pravove zabezpechennya derzhavnoho finansovoho kontrolyu, *Ekonomika rozvytku*, # 2(66) [in Ukrainian].
8. Syurkalo B.I. (2012), Derzhavnyy finansovyy kontrol' v konteksti staloho ekonomichnoho rozvytku, *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*, # 2, Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=394>, 15.12.2018 [in Ukrainian].
9. Vyhovs'ka N.H. (2011), Rozvytok systemy finansovoho kontrolyu v Ukraini, *Ekonomika i rehion*, # 2 [in Ukrainian].
10. Zakon Ukrainy «Pro osnovni zasady zdiysnennya derzhavnoho finansovoho kontrolyu v Ukraini» vid 26 sichnya 1993 r. # 2939-XII, *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy 1993*, # 13, St. 110 [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Шульга Анастасія Алімівна: Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 Десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна

Shulga Anastasia: Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID. ORG./ 0000-0002-8528-8722

E-mail: ondain2009@ukr.net

Білоус Сергій Петрович: Головне управління Національної поліції в Миколаївській області: вул. Декабристів, 5, Миколаїв, 54001, Україна

Bilous Serhiy: National police of Ukraine: 5 Dekabristiv str., Mykolaiv, 54001, Ukraine.

ІНФОРМАЦІЯ ДЛЯ АВТОРІВ

У журналі «Публічне управління та регіональний розвиток» друкуються статті, що містять відомості про наукові дослідження які висвітлюють питання публічного управління на державному, регіональному та місцевому рівні в Україні та за кордоном, особливості розбудови механізмів державного управління та місцевого самоврядування у різних сферах суспільного життя та перспективи їх вдосконалення.. До друку в журналі приймаються статті українською, англійською та іншими мовами країн ЄС. Публікація матеріалів відбувається за рахунок авторів.

Статтю, подану без дотримання вимог редакції, до розгляду не буде прийнято.

Матеріали, що публікуються в журналі, підлягають внутрішньому й зовнішньому рецензуванню, яке здійснюють члени редакційної колегії журналу або фахівці відповідної галузі. Рецензування проводиться конфіденційно. У разі негативної рецензії чи наявності суттєвих зауважень стаття може бути відхилена або повернута автору (авторам) на доопрацювання. У випадку, коли автор(и) не погоджується(ються) з думкою рецензента, за рішенням Редакційної колегії може бути проведено додаткове незалежне рецензування. Після внесення авторами змін відповідно до зауважень рецензента стаття підписується до друку

Редакційна колегія має право на відмову публікації рукописів, що містять вже опубліковані дані, а також матеріали, які не відповідають профілю журналу або матеріали досліджень, що були виконані з порушенням етичних норм (наприклад, конфлікти між авторами чи між авторами й організацією, плагіат і т. ін.). Редакційна колегія журналу залишає за собою право редагувати та скорочувати рукописи без порушення авторського змісту.

Подання рукопису до редакції журналу

Рукопис статті подається до редакції журналу в паперовому варіанті у одному примірнику та в електронному вигляді на електронну пошту редакції: bratislava@ukr.net. Електронний варіант статті повинен повністю відповідати паперовому варіанту.

Загальний обсяг рукопису: статті - до 20 стор., кількість рис. - до 5.

До рукопису необхідно додавати:

1. Угоду про передачу авторських прав (далі Угода) (форму договору можна отримати в редакції журналу або на сайті журналу). Угода набуває чинності в разі позитивного рішення про прийняття статті до друку. Підписання Угоди автором(ами) означає, що вони ознайомлені та погоджуються з умовами Угоди.

2. Відомості про кожного з авторів — прізвище, ім'я, по батькові повністю, посада, місце роботи, наукове звання, науковий ступінь, контактна інформація (телефон, адреса електронної пошти), код ORCID (обов'язково). Відомості про авторів необхідно подавати двома мовами — українською та англійською.

3. Носій інформації з текстом статті, рисунками, таблицями, відомостями про авторів у електронному вигляді на електронну пошту редакції: bratislava@ukr.net.

Вимоги до оформлення статті:

Стаття має бути структурована за такими розділами: Постановка проблеми у загальному вигляді., де окреслено постановку проблеми, актуальність обраної теми; аналіз останніх досліджень та публікацій; Виклад основного матеріалу дослідження і отриманих результатів; Висновки, де підведено підсумки роботи та перспективи подальших досліджень у цьому напрямі; Список використаної літератури.

Титульну сторінку статті потрібно подати українською та англійською мовами й вказати на ній наступну інформацію:

- 1) ініціали та прізвище(а) автора(ів);
- 2) офіційну назву установи, повну поштову адресу, номер телефону, адресу електронної пошти;
- 3) назву статті;
- 4) анотацію до статті англійською та українською мовами — 1800 знаків. Анотація повинна відображати послідовну логіку опису результатів, описувати основну мету дослідження та підсумовувати найбільш значимі результати. В анотації необхідно обов'язково вказати структурні частини: українською - вступ, проблематика, мета, матеріали й методи, результати, висновки; англійською - Introduction, Problem Statement, Purpose, Materials and Methods, Results, Conclusion;
- 5) ключові слова — не більше 8-ми слів.

Текст оформлюють шрифтом 14 пунктів через півтора інтервали на папері формату А4. Назву статті, заголовки підрозділів друкують прописними буквами та виділяють напівжирним шрифтом.

Таблиці слід оформляти з використанням табличного редактора MS Word та подавати в тексті після першого посилання на таблицю із зазначенням її номеру та назви. Використання символів псевдографіки для оформлення таблиць неприпустимо.

Рисунки друкують розміром не більше 160×200 мм. Текст на рисунках повинен бути виконаний шрифтом 10 пунктів. Рисунки нумерують в порядку їх розташування в тексті, частини рисунків нумерують літерами — а, б,

Список літератури: REFERENCES.

REFERENCES — це список літератури, перекладений англійською мовою (або транслітерований в романському алфавіті) і оформлений відповідно до міжнародного стилю оформлення наукових публікацій APA (American Psychological Association) style. Назви періодичних видань (журналів) наводяться відповідно до офіційного латинського написання за номером реєстрації ISSN. До джерела необхідно додати позначення про мову оригіналу (наприклад: [in Ukrainian]) і цифровий ідентифікатор DOI (в разі наявності), наприклад: <https://doi.org/10.15407/scin13.05.019>.

При посиланні на матеріали журналу використовувати таку скорочену назву журналу: для «Публічне управління та регіональний розвиток» - Publ. upr. reg. rozvit

Вимоги до електронного варіанту статті:

1. Для набору тексту слід використовувати редактор MS Word (*.doc).

Статтю, подану без дотримання вимог редакції, до розгляду не буде прийнято.

Відповідальність за достовірність інформації, фактів та інших відомостей, посилань на нормативні акти, цитування та написання власних імен несуть автори публікації.

Матеріали, що публікуються в журналі, віддзеркалюють точку зору авторів, яка не завжди може збігатися з позицією редакційної колегії.

Підписано до друку 24.12.2018
Формат 60/84 1/16 Папір офсетний.
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.
Ум. друк. арк. 15,22.
Наклад 100 шт. Замовлення № 5/12.
Виготовлювач: Смельянова Т.В.
54001, Миколаїв, пров. Суднобудівний, 7
Тел.: (0512) 47-74-48, e-mail: printex_nik@ukr.net
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:
ДК № 6167 від 03.05.2018

