

У віснику містяться результати нових досліджень у галузі державного управління.

Для наукових працівників, викладачів, студентів.

В вестнике содержатся результаты новых исследований в области государственного управления.

Для научных работников, преподавателей, студентов.

The Herald includes the results of research in the fields of public administration.

For scientists, professors, students.

РЕДАКЦІЙНА РАДА	Губерський Леонід Васильович, акад. НАН України, д-р філос. наук, проф., КНУ імені Тараса Шевченка Конверський Анатолій Євгенович, акад. НАН України, д-р філос. наук, проф., КНУ імені Тараса Шевченка Руденко Сергій Валерійович, д-р філос. наук, доц., КНУ імені Тараса Шевченка
ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР	Неліпа Дмитро Васильович, д-р політ. наук, доц., КНУ імені Тараса Шевченка
РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ	Соловйов Віктор Миколайович, д-р наук з держ. управління, доц., КНУ імені Тараса Шевченка Шутов Андрій Юрійович, д-р іст. наук, проф., Московський державний університет імені М. В. Ломоносова Ковбасюк Юрій Васильович, д-р наук з держ. управління, проф., Національна академія державного управління при Президентові України Ващенко Костянтин Олександрович, д-р політ. наук, проф., Національне агентство України з питань державної служби Влад Генін, декан факультету бізнесу та ІТ університету Фенікс, Каліфорнія, США Рачинський Анатолій Петрович, д-р наук з держ. управління, проф., Національна академія державного управління при Президентові України Мотренко Тимофій Валентинович, д-р філос. наук, проф., КНУ імені Тараса Шевченка Мельник Роман Сергійович, д-р юридичних наук, проф. кафедри адміністративного права КНУ ім. Тараса Шевченка, директор Центру німецького права Зубчик Олег Анатолійович, к-т філос. наук, доц., КНУ імені Тараса Шевченка Лікарчук Наталія Василівна, д-р політ. наук, доц., КНУ імені Тараса Шевченка Савков Анатолій Петрович, д-р наук з держ. управління, проф., Національна академія державного управління при Президентові України Комаха Лариса Григорівна, д-р філос. наук, доц., Київський національний університет імені Тараса Шевченка
Адреса редколегії	01601, Київ, вул. Володимирська, 60, філософський факультет (38044) 239 32 81
Затверджено	Вченою радою філософського факультету від 26.11.18 року (протокол № 5)
Атестовано	Міністерством освіти і науки України. Наказ МОН України № 793 від 04.07.2014 р.
Зареєстровано	Міністерством юстиції України. Свідоцтво про державну реєстрацію КВ №20610-10410Р від 24.02.2014
Засновник та видавець	Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет" Свідоцтво внесено до Державного реєстру ДК № 1103 від 31.10.02
Адреса видавця	01601, Київ-601, 6-р Т.Шевченка, 14, кімн. 43 ☎ (38044) 239 3172, 239 3222; факс 239 3128

ЗМІСТ

Барило О. Г. Удосконалення системи інформаційно-аналітичного забезпечення підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях	5
Бовсунівська І. В. Партнерство влади, бізнесу та громади як складова дієздатності об'єднаних територіальних громад	10
Гоголь Т. В. Формування соціоекономічної моделі вітчизняного аграрного сектору	15
Гребонько Є. П. Політичні механізми формування та використання людського потенціалу в системі державного управління: концептуалізація досвіду	21
Зубчик О. А. Трансформація концепту "конкуренція" у науковій думці в контексті суспільного розвитку	26
Рачинська О. А. Соціальна реклама як метод налагодження стійких суспільних зв'язків	31
Сивий Р. П. Детермінанти трансформації концепцій державної служби в країнах Європейського Союзу	34
Фесянов П. О. Організаційно-правові пріоритети розвитку інституту державної служби в Україні	39
Фостікова В. В. Розвиток кадрового потенціалу в органах місцевого самоврядування	43
Черняхівська В. В. Шляхи вдосконалення гендерної політики в системі державного управління	47
Шарап С. О. Кадрова політика: поняття, види, особливості в державній прикордонній службі України	53
Шірінова А. До питання про застосування інструментів нетарифного регулювання зед (зовнішньоекономічна діяльність) в контексті правил сот (світова організація торгівлі)	56

СОДЕРЖАНИЕ

Барило О. Г. Усовершенствование системы информационно-аналитического обеспечения подготовки населения к действиям в чрезвычайных ситуациях	5
Бовсуновская И. В. Партнерство власти, бизнеса и территориального сообщества как составляющая дееспособности объединенных территориальных сообществ.....	10
Гоголь Т. В. Формирование социоэкономической модели отечественного аграрного сектора.....	15
Гребоножко Е. П. Политические механизмы формирования и использования человеческого потенциала в системе государственного управления: концептуализация опыта	21
Зубчик О. А. Трансформация концепта "конкуренция" в научной мысли в контексте общественного развития.....	26
Рачинская Е. А. Социальная реклама как метод установления устойчивых общественных связей	31
Сивый Р. П. Детерминанты трансформации концепций государственной службы в странах Европейского Союза.....	34
Фесянов П. А. Организационно-правовые приоритеты развития института государственной службы в Украине.....	39
Фостикова В. В. Развитие кадрового потенциала в органах местного самоуправления.....	43
Черняховская В. В. Пути совершенствования гендерной политики в системе государственного управления.....	47
Шарап С. А. Кадровая политика: понятие, виды, особенности в государственной пограничной службе Украины	53
Ширинова А. К вопросу о применении инструментов нетарифного регулирования вэд (внешнеэкономическая деятельность) в контексте правил вто (всемирная торговая организация)	56

CONTENTS

Barylo O. Improvement of the system of information and analysis support for training the population to act in emergency	5
Bovsunovskaya I. Partnership of the authority, business and community as a complex of the capacity of the unioned territorial communities	10
Gogol T. Formation of the socioeconomic model of the national agricultural sector	15
Grebonozhko E. Political mechanisms of formation and use of human capacity in the public administration system: conceptualization of the experience	21
Zubchuk O. Transformation of concept "competition" in scientific thought in the context of public development.....	26
Rachynska O. Social advertising as a method of establishing sustainable public relations	31
Syvyi R. Determinants of the transformation of public service concepts in the countries of the European Union	34
Fesianov P. Organizational and legal priorities of development of the institution of public service in Ukraine	39
Fostikova V. Development of personnel potential in local authorities	43
Chernyakhivska V. Ways of improvement of gender policy in the system of public administration	47
Sharap S. Personal policy: concept, types, peculiarities in the state border service of Ukraine	53
Shirnova A. On the issue of the application of fea (foreign economic activity) non-tariff regulation instruments in the context of the wto (world trade organization) regulations	56

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДГОТОВКИ НАСЕЛЕННЯ ДО ДІЙ У НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ

Визначено напрями вдосконалення системи інформаційно-аналітичного забезпечення щодо підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях.

Запропоновано основні напрями вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях.

Доведено, що причиною зростання кількості постраждалих унаслідок надзвичайних ситуацій в Україні є низький рівень обізнаності населення діям в зазначених умовах, а система інформаційно-аналітичного забезпечення щодо підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях потребує удосконалення. Обґрунтовано доцільність здійснення методичного супроводу спеціальних об'єктових навчань і тренувань з питань цивільного захисту на місцевому рівні.

Запропоновано основні напрями вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях.

Ключові слова. Надзвичайна ситуація, органи управління, підготовка населення, система інформаційно-аналітичного забезпечення, цивільний захист.

Постановка проблеми. Згідно зі статтею 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Однак аналіз статистики надзвичайних ситуацій свідчить про зростання кількості постраждалих внаслідок їх виникнення, а також про те, що головною причиною такого становища є низький рівень обізнаності населення діям в умовах надзвичайних ситуацій.

В умовах сьогодення проблемою державної значущості є забезпечення безпеки життєдіяльності населення, збереження життя та здоров'я громадян. Тому, наразі актуального значення набуває навченість кожної людини правилам поведінки в умовах загрози та виникнення будь-якої надзвичайної ситуації. Однак внаслідок різних причин дане важливе питання знаходиться поза увагою як керівників органів управління, так і більшості пересічних громадян. Як наслідок, суспільство зазнає великих втрат – людських жертв, матеріальних збитків. Відтак, навчання населення діям за цих обставин є актуальним завданням органів управління усіх рівнів.

У ДСТУ 5058:2008 "Безпека у надзвичайних ситуаціях. Навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях. Основні положення" зазначено, що навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях – це сукупність організаційних і навчально-методичних заходів щодо підвищення теоретичних і практичних знань для населення, набуття й закріплення практичних навичок, необхідних для збереження життя та здоров'я людей в умовах надзвичайної ситуації й під час виконання невідкладних робіт у зоні надзвичайної ситуації або в осередку ураження [2].

Аналіз цього визначення свідчить про те, що в ньому не окреслено інформаційно-аналітичне забезпечення, що, на наш погляд, є невід'ємною складовою системи навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях.

Водночас стан системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту загалом і підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях зокрема є актуальним, а напрями його удосконалення потребують визначення та наукового обґрунтування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці системи державного управління загалом, і у сфері цивільного захисту – зокрема, а також її інформаційно-аналітичного забезпечення присвячено низка наукових досліджень.

Слід зазначити, що важливу роль у створенні системи підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях відіграють органи державного управління, які очолюють державні службовці. Саме від рівня їх професійної підготовки залежить стан державного управління в цілому, і в зазначеній сфері – зокрема. У зв'язку із окресленим відмічаємо важливість результатів наукового дослідження Д. Неліпи, який запропонував напрями вдосконалення професійної підготовки державних службовців на основі компетентнісного підходу. Автор зазначає, що запровадження компетентнісного підходу в підготовці державних службовців передбачає переорієнтацію навчання з накопичення знань, умінь, навичок до формування здатності до їх практичного використання. Такий перехід, на думку автора, вимагає суттєвих якісних змін у структурі та функціонуванні системи підготовки державних службовців [11, с. 37–42].

Актуальну проблему щодо організації навчання та дій населення в умовах загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій з точки зору реалізації правил поведінки людей для збереження їх життя та здоров'я порушили І. Костирев, В. Кузилак. Автори вважають, що навчання населення має на меті впровадження послідовних дій, спрямованих на запобігання або уникнення випадків впливу конкретних загроз та небезпек, швидкої і ефективної ліквідації можливих наслідків від них. Важливим аспектом ефективної практичної реалізації цих дій є обізнаність людей щодо необхідної поведінки та дій в зоні надзвичайної ситуації або можливого ураження [9, С. 58–59].

Актуальність та необхідність підготовки населення до дій в умовах воєнного часу відзначила О. Мезенцева, яка запропонувала алгоритм дій під час застосування різноманітних видів звичайної зброї та можливих способи захисту. Автор зауважує, що проблема криється у законодавчій базі, де чітко не розмежовуються питання захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій у мирний і воєнний часи. При цьому, алгоритм дій населення в умовах воєнного часу автором зведено до правил поведінки людей під час та після обстрілів, а також до змісту екстреної валізи або рюкзака на випадок евакуації [10, С. 95–96].

М. Андрієнко зазначає, що найбільш складними питаннями в системі підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях залишається навчання непрацюючого населення за місцем проживання та в місцях масового перебування людей. Переважно це стосується форм та

можливих способів інформаційного забезпечення населення про загрози виникнення надзвичайних ситуацій. Автор виокремлює важливий захід щодо підготовки непрацюючого населення до дій у надзвичайних ситуаціях – інформаційно-просвітницьку роботу [1, с. 132–135].

Однак аналіз результатів наукових досліджень з проблематики підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях свідчить про відсутність системності у дослідженнях за даним науковим напрямом та наявність невирішених проблемних питань, а саме: прогалини у нормативно-правовій базі, недоліки в інформаційно-аналітичному та навчально-методичному забезпеченні щодо підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях. Це засвідчує актуальність даного наукового дослідження.

Викладення основного матеріалу. В умовах проведення в Україні реформи територіальної організації влади особливої актуальності набуває проблема підвищення ефективності державного управління в цілому, та системи управління персоналом – зокрема. Наукове забезпечення реформи передбачає проведення теоретичних досліджень щодо пошуку шляхів підвищення ефективності державного управління.

У зв'язку з означеним, А. Рачинський сформулював висновок, що основою ефективної системи управління персоналом будь-якої організації, у тому числі й органу державної влади, визначаються методи управління, під час використання яких необхідно дотримуватися відповідних умов: орієнтованості на мету діяльності, відповідності стану зовнішнього середовища, сумісності з організаційною культурою, внутрішньої цілісності, участі керівництва організації, наявності вмотивованих і кваліфікованих фахівців [16].

Погоджуємося з висновками А. Рачинського та відзначаємо особливу важливість внутрішньої цілісності системи інформаційно-аналітичного забезпечення в цілому і щодо підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях – зокрема.

У зв'язку із зазначеним, цікавими виявилися результати дослідження Р. Войтович щодо процесів глобалізації в інформаційних та комунікаційних технологіях. Автор обґрунтовано стверджує, що новітні технології створили наднаціональні мости, завдяки яким інформація легко долає на своєму шляху фізичні перепони та державні кордони. В результаті цього з'явилась реальна можливість для формування глобального інформаційного середовища. При цьому, для значної частини населення з'явилась можливість у доступі до ситуаційної інформації в режимі реального часу, завдяки чому пересічні громадяни стали виступати безпосередніми учасниками певних подій [3, с. 23].

Погоджуємося з висновками вчених та зазначимо, що на стан підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях суттєво впливає система інформаційно-аналітичного забезпечення. Вказана система передбачає виконання заходів щодо підготовки органів державного управління і населення до дій у надзвичайних ситуаціях.

Основним законодавчим актом, що регламентує підготовку населення до дій у надзвичайних ситуаціях, є Кодекс цивільного захисту України (далі – Кодекс), де у гл. 10 визначено основні засади щодо навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях. При цьому зазначається, що навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях здійснюється: за місцем роботи – працюючого населення; за місцем навчання – дітей дошкільного віку, учнів та студентів; за місцем проживання – непрацюючого населення. Організація навчання способів дій у надзвичайних ситуаціях покладається на [4]:

працюючого та непрацюючого населення – на Державну службу України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС), Раді міністрів АР Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, які розробляють і затверджують відповідні організаційно-методичні вказівки та програми з підготовки населення до таких дій;

дітей дошкільного віку, учнів та студентів – на МОН, який розробляє та затверджує навчальні програми із зазначених питань.

Водночас відповідно до п. 3, пп. 38 Положення про ДСНС, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052, одним із завдань визначено організацію навчання населення щодо дій у надзвичайних ситуаціях. Однак при цьому не визначено як само, у які терміни та за якими напрямками ДСНС має організовувати вказане навчання населення. Вважаємо, що за кожним пунктом Положення про ДСНС має бути визначено конкретні заходи з реалізації усіх завдань, у тому числі з підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях [13].

Законом України від 09.04.1999 № 586-XIV "Про місцеві державні адміністрації" затверджено Положення про місцеві державні адміністрації. У п.15 ст.25 даного положення визначено повноваження місцевих державних адміністрацій в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян, де зазначено, що місцева державна адміністрація перевіряє підготовку населення до дій у надзвичайних ситуаціях [6].

Також із викладеного незрозуміло, кого, у які терміни, яким способом, за якими питаннями та показниками місцева державна адміністрація перевіряє рівень підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях.

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад визначено Законом України від 21.05.1997 № 280/97-ВР "Про місцеве самоврядування в Україні". Так у п. 9 ст.38 вказаного положення одним із повноважень визначено організацію навчання особового складу комунальних аварійно-рятувальних служб та аварійно-рятувальних служб громадських організацій. У п. 15 положення визначено повноваження районних і обласних рад щодо вжиття необхідних заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення [5].

Таким чином, з'ясовано, що в цьому законі не визначено завдання та повноваження органів місцевого самоврядування щодо підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях.

Постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630 затверджено Положення про Міністерство освіти і науки України (далі – Положення про МОН). Пунктом 5 зазначеного Положення про МОН з метою організації своєї діяльності (пп.6) забезпечує виконання завдань у сфері цивільного захисту, охорони праці, пожежної та техногенної безпеки, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, контроль за їх виконанням в апараті МОН, а також у навчальних закладах, на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління [12].

Отже, і в Положенні про МОН не конкретизовано завдання системи освіти і науки щодо підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях.

У зв'язку із зазначеним В. Заплатинський, О. Шматова, О. Осадча зазначають, що наразі існує невизначеність у загальних питаннях безпеки в системі організації освіти. Автори вважають, що після скасування постановою Кабінету Міністрів України від 30.05.2014 р. № 590-р. спільного наказу МОН України, МНС України,

Держгірпромнгляду № 969/922/216 від 21.10.2010 "Про організацію та вдосконалення навчання з питань охорони праці, безпеки життєдіяльності та цивільного захисту у вищих навчальних закладах України" педагогічне співтовариство України залишилося без документів МОН, які б регламентували викладання дисциплін із загальних питань безпеки у вищих навчальних закладах. Крім того, згідно із Законом України "Про вищу освіту" від 1 липня 2014 р. № 1556-VII, питання щодо створення програм дисциплін, віднесення їх до переліку обов'язкових (нормативних) для вивчення стало прерогативою вищого навчального закладу. Водночас нові стандарти освіти різних спеціальностей, на відміну від стандартів минулих років, містять лише компетенції і не включають комплексу дисциплін. Таким чином, прерогативою вищих навчальних закладів стає формування комплексу дисциплін, внаслідок чого, нерідко, при складанні навчальних планів до них не включаються дисципліни із загальних питань безпеки [7, С. 53–54].

Однак Постановою Кабінету Міністрів України від 26.06.2013 № 444 затверджено "Порядок здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях" (далі – Порядок навчання населення), де у п. 20 зазначено, що підготовка студентів вищих навчальних закладів до дій у надзвичайних ситуаціях здійснюється за нормативними навчальними дисциплінами "Безпека життєдіяльності" та "Цивільний захист", що передбачає формування у студентів умінь та навичок щодо забезпечення необхідного рівня безпеки у надзвичайних ситуаціях відповідно до майбутнього профілю роботи, галузевих норм і правил та умінь з превентивного і аварійного планування та управління заходами цивільного захисту залежно від освітньо-кваліфікаційного рівня, а також проведення щороку з учасниками навчально-виховного процесу об'єктових тренувань з питань цивільного захисту з метою відпрацювання дій у разі виникнення надзвичайних ситуацій [14].

Таким чином, виявлено розбіжності у вимогах законодавчих актів щодо навчання населення способів дій у надзвичайних ситуаціях, а саме у Законі України "Про вищу освіту", Кодексі та Постанові Кабінету Міністрів України від 26.06.2013 № 444 "Про затвердження "Порядку здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях".

Погоджуємося із твердженням В. Заплатинського, О. Шматової, О. Осадчої, що відсутність дисциплін з безпеки в навчальних планах вищих навчальних закладів суперечить низці положень законодавчих та нормативних актів України, зокрема, положенню глави 10 Кодексу. Крім того, підкреслюємо, що віднесення дисциплін з безпеки до компетенції вищих навчальних закладів та надання можливості студентам обирати їх для вивчення на свій розсуд ставить під великий сумнів досягнення необхідного рівня знань та умінь у студентської молоді щодо набуття зазначених знань та умінь.

Згаданий вище Порядок навчання населення визначає механізм організації навчання населення способів дій у надзвичайних ситуаціях, а саме: навчання безпосередньо на підприємствах, в установах та організаціях, керівного складу і фахівців з питань цивільного захисту та пожежної безпеки, практичної підготовки під час проведення спеціальних об'єктових навчань і тренувань з питань цивільного захисту, навчання під час здобуття відповідного освітнього рівня у навчальних закладах системи освіти, самостійного вивчення інформації про дії в умовах надзвичайних ситуацій. Однак наразі проблемним питанням залишається підготовка непрацюючого населення, що здійснюється шляхом проведення інформаційно-просвітницької роботи за місцем проживання та самостійного вивчення загальної

програми навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях та інших інформаційно-довідкових матеріалів з питань цивільного захисту, правил пожежної безпеки у побуті та громадських місцях [14].

Слід зазначити, що зниженню кількості надзвичайних ситуацій та чисельності постраждалих осіб значною мірою сприяє своєчасна та якісна підготовка керівного складу і фахівців органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту та навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях. Саме з цією метою в Україні створено єдину державну систему цивільного захисту, одним із основних завдань якої є навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях.

Реалізація державної політики в цьому напрямі здійснюється через систему взаємодіючих між собою територіальних курсів, навчально-методичних центрів цивільного захисту та безпеки життєдіяльності, Інституту державного управління у сфері цивільного захисту (далі – ІДУЦЗ), наукових, науково-методичних і методичних установ та органів управління ними, а також суб'єктів господарювання, що впроваджують програми підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях.

Окремо слід звернути увагу на підготовку керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, що здійснюється відповідно до Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 жовтня 2013 року № 819. Для навчання керівного складу та фахівців ДСНС України разом з місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування утворює навчально-методичні центри сфери цивільного захисту (далі – центри) [15].

Центри, окрім виконання зазначеного головного завдання, забезпечують надання інших освітніх послуг та методичний супровід суб'єктів господарювання, що проводять навчання населення діям у надзвичайних, аварійних ситуаціях та в умовах терористичного акту.

Водночас існує низка проблемних питань освітньої діяльності центрів, серед яких слід відзначити наступні: зменшення кількості осіб, які мають проходити функціональне навчання, у зв'язку із введенням в дію норми, передбаченої п. 19 постанови Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 № 819, відсутність чітких кваліфікаційних вимог до посадових осіб, діяльність яких пов'язана з організацією та здійсненням заходів з питань цивільного захисту, недосконалість програмно-методичного забезпечення функціонального навчання та необхідність його приведення до єдиних вимог, застарілість методів організації навчання, відсутність єдиного підходу до організації підвищення кваліфікації педагогічних працівників навчально-методичних центрів сфери цивільного захисту [8].

Окреслені проблемні питання є наслідком сучасного стану системи навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях, що залежить від певних факторів, одним з яких, на нашу думку, є рівень компетентності педагогічних працівників Центрів. Тому, з метою забезпечення відповідного рівня компетентності вказаної категорії ІДУЦЗ здійснено вивчення потреби, підготовлено та затверджено план-графік короткострокового підвищення кваліфікації педагогічних працівників центрів. Під час проведення короткострокового підвищення кваліфікації педагогічних працівників центрів використовуються новітні інформаційні технології – інтерактивна дошка, демонстрація відеофільмів як під час проведення занять, так і в постійному циклічному режимі за допомогою телекомунікаційної системи у холі ІДУЦЗ. Такі інформаційні технології використовуються комплексно із засто-

суванням інноваційних освітніх форм і методів навчання, а саме: очної, заочної, очно-заочної форми навчання, методів аналізу конкретних ситуацій, кейс-методу, проблемного методу, ділової гри тощо [8].

Крім того, з метою підвищення частки практичної складової у змісті навчання слухачі залучаються до участі у проведенні спеціальних об'єктових навчань з питань цивільного захисту, що дає їм змогу наочно ознайомитися з практичною роботою об'єктового штабу з ліквідації аварії та евакуаційної комісії в умовах, наближених до реальних, а також організацією методичного супроводу суб'єкта господарювання. Завершальним етапом навчання стало проведення засідань круглих столів з питань удосконалення професійної компетентності педагогічних працівників, де зі змістовними та ґрунтовними доповідями виступають представники центрів [8].

З метою наукового забезпечення діяльності центрів в рамках виконання плану наукової і науково-технічної діяльності ІДУЦЗ виконуються дослідження за даним напрямом. В межах виконання досліджень щодо інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту науковцями ІДУЦЗ проведено теоретичний аналіз проблеми створення, впровадження та адаптації інформаційних технологій в системі підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях, досліджено її структуру та основні завдання. Проведений комплексний аналіз нормативно-правових актів, наукової літератури та проблем практичного функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення щодо підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях дозволив визначити її сучасний стан. На основі зазначеного створено базу даних інформаційно-аналітичного забезпечення щодо підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях, що наразі успішно впроваджується у практичну діяльність центрів [8].

Незважаючи на ґрунтовні дослідження проблемних питань щодо розробки уніфікованих підходів до організації навчання населення способів дій у надзвичайних ситуаціях, а також організаційного та науково-методичного керівництва діяльності центрів, проблема пошуку шляхів удосконалення системи інформаційно-аналітичного забезпечення щодо навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях не тільки не втратила своєї актуальності, а ще більш загострилася. Донині залишаються спірними питання методичного супроводу організації заходів практичної підготовки на суб'єктах господарювання та реалізації основних заходів цивільного захисту, також навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях, в умовах реформування територіальної організації влади в Україні. У зв'язку з цим виникає необхідність проведення наукових досліджень цих питань та подальшого впровадження результатів досліджень у роботі центрів [8].

Перспективним напрямом удосконалення системи навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях, на нашу думку, є забезпечення методичного супроводу проведення підприємствами, установами та організаціями спеціальних об'єктових навчань і тренувань з питань цивільного захисту, де означене питання має бути винесено окремим етапом навчань [8].

Водночас, незважаючи на зазначене, констатуємо, що наразі найбільш складним та проблемним питанням залишається навчання непрацюючого населення за місцем проживання та в місцях масового перебування людей. Здебільшого це стосується форм та можливих способів інформаційного забезпечення населення про загрозу виникнення надзвичайних ситуацій, профілактичної та просвітницької діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого само-

врядування, житлово-експлуатаційних органів, адміністрацій торговельно-розважальних комплексів з масовим перебуванням людей тощо.

Робота, що ведеться у цьому напрямі, на жаль, частіше має формальний характер, а також спостерігається безвідповідальне ставлення до неї як з боку суб'єктів забезпечення цивільного захисту на місцевому й об'єктовому рівнях, так і з боку непрацюючого населення, оскільки даний процес наразі є некерованим і неконтрольованим.

Висновки. Основними напрямками вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях пропонуються такі, а саме:

усунення прогалин, невідповідностей та розбіжностей в законодавстві України щодо організації навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях шляхом конкретизації вказаного завдання в положеннях про центральні та місцеві органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, долучення до Закону України про вищу освіту положень, що зобов'язують керівників вищих навчальних закладів визначити безпекові дисципліни обов'язковими для викладання;

підвищення рівня компетентності та майстерності органів управління та педагогічних працівників центрів за рахунок подальшого провадження практики підвищення їх кваліфікації в ІДУЦЗ, а також участі у практичних заходах щодо дій персоналу в умовах загрози та виникнення надзвичайних ситуацій на суб'єктах господарювання;

використання новітніх інформаційних технологій під час підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях; застосування інноваційних освітніх форм і методів навчання – очної, заочної, очно-заочної форми навчання, методів аналізу конкретних ситуацій, кейс-методу, проблемного методу, ділової гри тощо;

збільшення частки практичної складової у змісті навчання;

питання щодо навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях планувати окремим етапом під час проведення спеціальних об'єктових навчань і тренувань з питань цивільного захисту;

впровадження результатів наукових досліджень в систему підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях.

Виконання зазначених заходів забезпечується функціонуванням правового, організаційного та інформаційно-аналітичного механізмів державного управління.

Подальшим напрямом наукових досліджень за даною проблематикою вбачається у пошуку шляхів удосконалення системи інформаційно-аналітичного забезпечення підготовки органів управління та сил цивільного захисту щодо дій у надзвичайних ситуаціях.

Список використаних джерел:

1. Андрієнко М. В. Щодо підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях / М. В. Андрієнко // Інвестиції: практика та досвід. – 2014. – № 22. – С. 132–135.
2. Безпека у надзвичайних ситуаціях. Навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях. Основні положення: Національний стандарт України ДСТУ 5058:2008 (Остаточна редакція) від 01 липня 2008 р. № 254. – Київ: Держспоживстандарт України, 2007. – 15 с.
3. Войтович Р. В., Солоха М. Т. Глобалізаційні процеси в сучасному світі: навч.-метод. матеріали / Р. В. Войтович, М. Т. Солоха; уклад. Г. І. Бондаренко. – К.: НАДУ, 2013. – 52 с.
4. Закон України "Кодекс цивільного захисту України" № 5403-VI від 02.10.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.
5. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" № 280/97-ВР від 21.05.1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
6. Закон України "Про місцеві державні адміністрації" № 586-XIV від 09.04.1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

7. Заплатинський В. М. Нова програма з безпеки життєдіяльності / В. М. Заплатинський, О. О. Шматова, О. І. Осадча // Матеріали III Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції "Проблеми цивільного захисту населення та безпеки життєдіяльності: сучасні реалії України". – Київ, 2017. – С. 53–54.

8. Звіт про дослідно-конструкторську роботу "Створення бази даних інформаційних ресурсів системи підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях". – К.: ІДУЦЗ, 2017. – 159 с.

9. Костирев І. О., Кузиляк В. Й. Підготовка населення до дій у надзвичайних ситуаціях: аналіз проблеми та її вирішення / І. О. Костирев, В. Й. Кузиляк // 36. наук. пр. X Міжнародної науково-практичної конференції молодих вчених, курсантів та студентів "Проблеми та перспективи розвитку забезпечення безпеки життєдіяльності". – Львів, 2015. – С. 58–59.

10. Мезенцева О. М. Алгоритм дій населення при виникненні надзвичайних ситуацій військового характеру / О. М. Мезенцева // Наукові записки, 2014. – Вип. 16. – С. 94–98.

11. Неліпа Д. В. Розвиток професійної підготовки державних службовців на основі компетентнісного підходу / Д. В. Неліпа // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2014. – № 2. – С. 37–42.

12. Постанова Кабінету Міністрів України "Положення про Міністерство освіти і науки України" № 630 від 16.10.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF>.

13. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій" № 1052 від 16.12.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF>.

14. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях" № 444 від 26.06.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/444-2013-%D0%BF>.

15. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту" № 819 від 23.10.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/819-2013-%D0%BF>.

16. Рачинський А. П. Ефективність систем управління персоналом органів державної влади / А. П. Рачинський // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2009. № 2. Режим доступу: <http://vidr.dp.ua/zbirnik/2009-02/09rapodv.pdf>.

References:

- Andrienko, M. (2014), "Concerning the preparation of the population for action in emergencies", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 2, pp. 132-135.
- Ukrainian Agency for Standardization (2007), "National standard of Ukraine "Emergency safety. Teaching the population in emergencies. Substantive provisions", 15 p.
- Vojtovych, R. and Solokha, M. (2013), Globalization processes in the modern world, NAPA under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
- The Verkhovna Rada of Ukraine (2012). The Law of Ukraine "The Code of civil protection of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> (Accessed 21 Feb 2018).

5. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (Accessed 21 Feb 2018).

6. The Verkhovna Rada of Ukraine (1999), The Law of Ukraine "About local state administrations", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (Accessed 21 Feb 2018).

7. Zaplatyns'kyj, V. Shmatova, O. and Osadcha, O. (2017), "New Life Security Program", Materials of the Third All-Ukrainian Correspondence Scientific and Practical Conference, Problems of civil protection of the population and safety of life: modern realities of Ukraine, Kyiv, Ukraine, 21.04.2017, pp. 53-54.

8. Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection (2017), "Creation of a database of information resources of the system of population preparation for action in emergencies", p. 159.

9. Kostyriev, I. and Kuzyliak, V. (2015), "Preparing the population for emergency actions: analysis of the problem and its solution", Collection of scientific works of the Xth International Scientific and Practical Conference of Young Scientists, Cadets and Students, Problems and prospects of development of safety of vital functions, Lviv, Ukraine, 27.03.2015, pp. 58-59.

10. Mezentseva, O. (2014), "The algorithm of action of the population in the event of emergencies of a military character", *Naukovi zapysky*, no. 16, pp. 94-98.

11. Nelipa, D. (2014), "Development of vocational training of civil servants on the basis of a competent approach", *Derzhava ta rehiony. Seriya: Derzhavne upravlinnia*, vol. 2, pp. 37-42.

12. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Regulation on the Ministry of Education and Science of Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF> (Accessed 21 Feb 2018).

13. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Regulation on the State Service of Ukraine for Emergencies", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF> (Accessed 21 Feb 2018).

14. Cabinet of Ministers of Ukraine (2013), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Procedure for the Implementation of the Education of the Population for Emergency Situations", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/444-2013-%D0%BF> (Accessed 21 Feb 2018).

15. Cabinet of Ministers of Ukraine (2013), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Procedure for the Training of Leadership and Professionals whose activities are related to the organization and implementation of measures on civil protection issues", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/819-2013-%D0%BF> (Accessed 21 Feb 2018).

16. Rachyns'kyj, A. (2009), "Effectiveness of personnel management systems of public authorities", *Publichne administruvannya: teoriia ta praktyka*, [Online], vol. 2, available at: <http://vidr.dp.ua/zbirnik/2009-02/09rapodv.pdf> (Accessed 21 Feb 2018).

Надійшла до редколегії 03.09.18

O. Barylo, Candidate of Technical Sciences (PhD), Senior Research Fellow, Senior Research Fellow
Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, Kyiv, Ukraine

IMPROVEMENT OF THE SYSTEM OF INFORMATION AND ANALYSIS SUPPORT FOR TRAINING THE POPULATION TO ACT IN EMERGENCY

The purpose of the article is to determine the ways of improving the system of information and analysis support for the population to conduct themselves properly under conditions of emergency. The main course of action to improve the information and analysis support on preparing the population to act in emergency is proposed.

It is proved that the increase in the number of victims in emergencies in Ukraine is the low level of population awareness of their behavior during disasters, and the system of information and analysis support which helps to train the population how to act at the time of crises and emergency needs to be improved. The rationality of methodical assistance during on-site training on the issues of civil protection at the local level is reasoned.

The main course of action to improve the information and analysis support on preparing the population to act in emergency is proposed.

Key words: emergency, government bodies, population training, information and analysis system, civil protection.

O. Г. Барило, канд. техн. наук, старш. науч. сотр.
Институт государственного управления в сфере гражданской защиты, Киев, Украина

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОДГОТОВКИ НАСЕЛЕНИЯ К ДЕЙСТВИЯМ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

Определены направления совершенствования системы информационно-аналитического обеспечения по подготовке населения к действиям в чрезвычайных ситуациях. Предложены основные направления совершенствования информационно-аналитического обеспечения подготовки населения к действиям в чрезвычайных ситуациях. Доказано, что причиной роста количества пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций в Украине является низкий уровень осведомленности населения действиям в указанных условиях, а система информационно-аналитического обеспечения по подготовке населения к действиям в чрезвычайных ситуациях нуждается в усовершенствовании. Обоснована целесообразность осуществления методического сопровождения специальных объектовых учений и тренировок по гражданской защите на местном уровне.

Определены основные направления совершенствования информационно-аналитического обеспечения подготовки населения к действиям в чрезвычайных ситуациях.

Ключевые слова: чрезвычайная ситуация, органы управления, подготовка населения, система информационно-аналитического обеспечения, гражданская защита.

UDC : 332.14

DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2018/10-2/12>

I. Bovsunovskaya, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor
Educational-Scientific Institute of Management, Economics and nature use Taurian National University named after
V. I. Vernadsky of Kyiv, Kyiv, Ukraine
e-mail: bovsan@gmail.com,
ORCID: 0000-0003-3962-4534

PARTNERSHIP OF THE AUTHORITY, BUSINESS AND COMMUNITY AS A COMPLEX OF THE CAPACITY OF THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES

The purpose of this article is a theoretical and methodological analysis of the development of the institution of partnership of power, business and community as a mechanism for increasing the capacity of the united territorial communities to resolving of local issues.

The main conclusions and results of the research are used in the educational process in the development and teaching of normative and special courses "Economics and Governance" and "Decentralization and Development of Territorial Communities" at the Tavris National V. I. Vernadsky University for the students of the Master's program "Public Management and Administration".

The concept of the capacity of the territorial community as an ability to perform the functions entrusted by the legislation directly to the community and local self-government authorities with regard to ensuring its life and development is defined. The configuration of the capacity of the territorial community has been substantiated, its components (internal and external capacity) have been clarified.

The functioning of the institution of partnership between the authorities, the private sector and the community is considered as an important part of the capacity of territorial communities to decide local issues. It is proved that strengthening the local economy, the competitiveness of the territories, increasing investment and improving the quality of life requires understanding of the processes of local economic development and taking strategic action in a changing, and increasingly competitive, market economy.

It has been determined that the role of the state as an important participant in partnership with local governments, with territorial communities and the private sector is becoming more and more significant.

The main results of this article can be applied by public authorities, local government authorities, research centers and institutes, and higher educational institutions.

Keywords: decentralization, territorial community, united territorial community, capacity, external and internal capacity, development, partnership, strategic planning.

Problem statement and its connection with important scientific and practical tasks. The concept of the Reform of Local Self-Government and Territorial Organization of Government in Ukraine, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine in April 2014, aims to strengthen the legal, organizational and material capacity of territorial communities, local authorities, as well as formation through the association of such territorial communities that would be capable of solving local issues independently or through local self-government authority. The solution to these issues should be in compliance with the principles and positions of the European Charter local self-government, according to which the very ability of local self-government authorities to manage the essential part of social rights in the interests of the local population within the limits of the law reveals the essence of local self-government [3]. With the adoption of the Law of Ukraine "On voluntary association of territorial communities" in Ukraine, the process of reforming local self-government was started by forming new – united territorial communities. However, as the 2015 experience shows, of the 159 newly formed communities that formed new bases for local budgets by 2016, only 34 were capable of financial self-sufficiency, while the remaining 125 remained subsidized, that is, they were not capable of solving local issues of their own. In 2018, 831 united territorial communities were created, of which a third remained incompetent in resolving local issues [3]. One of the main reasons for this situation is the fact that, based on the formation of most of the united communities, the desire of the inhabitants to ensure the livelihoods of their territories by themselves was above the capabilities of its own resource potential, which testifies to the existence of a problem of capacity building of territorial communities and actualization of its research. In recent years, the main concept that appears in almost all documents related to the decentralization and reform of local self-government is the capacity of the territorial communities.

Analysis of recent research and publications. Scientific publications devoted to the formation and functioning of the united territorial communities in the context of the reform of decentralization of public administration in Ukraine,

for the period from 2014 to 2018, are still small. Various aspects of the analysis of this problem are presented in the work of the ideologist of the Ukrainian decentralization reform Tkachuk A. [9], scientists and practitioners, among them: Baranetsky T. [1], Boryslavskaya O. [2], Zaverukha I. [2], Zakharchenko E. [2], Kutsenko T. [5], Olshansky O. [6] and others. The strategy of the development of territorial communities, planning, financing and solving topical issues related to the decentralization of power and local self-government are highlighted in the works of Zvieriakov M. [4], Kovalev A. [4], Smentina N. [4] and other researchers. Meanwhile, most of the publications related to this topic are mainly devoted to issues of financial support for the functioning of territorial communities (Storonianska I. and Pelechaty A. [8] etc.). Issues of community legal capacity are also widely discussed. However, there are currently no comprehensive studies of the capacity of territorial communities in the context of scientific discourse.

Selection of previously unsolved parts of the general problem. The economy of separate administrative-territorial units of the country is an integral part of a single economic complex of the country and, at the same time, as an independent system, which has certain goals of its own development. Under conditions when the market economy is changing at a fairly rapid pace, territorial communities are forced to adapt constantly to changing conditions of the present in order to ensure economic growth, which is realized in increasing the welfare of the inhabitants of a certain territory. Strengthening the local economy, the competitiveness of the territories, increasing investment and improving the quality of life requires understanding of the processes of local economic development and taking strategic action in a changing, and increasingly competitive, market economy. Taking into account the competitive challenges of the new century and the positive experience of local development of the Western countries, planning for the future of local economic development should be based on the principles of publicity, dialogue and coordination of the interests of the three actors of the national economy – "power, business and community". This approach should be the basis for modernizing the country's economy. The process of

involving the government, non-governmental organizations, the territorial community, and business in order to create conditions for economic, social, environmental development and employment promotion, in fact, characterizes the category of local sustainable development. The study of partnership between public authorities, the private sector and the community as an important component of the capacity of the united territorial communities to solving local development issues is devoted to this article.

The aim of the study. The purpose of this article is to a theoretical and methodological analysis of the development of the institution of partnership of power, business and community as a mechanism for increasing the capacity of the united territorial communities to resolve local issues.

Description of the methodology for the study. The results of the study were obtained through the application of the following methods: the dialectical method allowed to define the essence of the concepts of "capacity of a territorial community" and "partnership of power, business and community (public-private partnership)"; the methods of analysis and synthesis allowed to reveal the peculiarities of the development of the institution of partnership between the authorities, the private sector and the community as an important component of the capacity of the united territorial community.

Description of the methodology for the study. The results of the study were obtained through the application of the following methods: the dialectical method allowed to define the essence of the concept of "capacity of a territorial community" and "partnership of power, business and community (public-private partnership)"; the methods of analysis and synthesis allowed to reveal the peculiarities of the development of the institution of partnership between the authorities, the private sector and the community as an important component of the capacity of the united territorial community.

Presenting main material. As in other European countries, where the reform of the administrative-territorial entities has already been, the purpose of this reform in our country is:

- the creation of territories capable of development;
- providing high-quality public services;
- creation of conditions for personnel growth in local self-government.

The current reform of the administrative-territorial system has two principal conditions for its implementation:

1. the reform of the administrative-territorial system must take place through voluntary association of territorial communities;
2. new united territorial communities should be able to capacity.

Capable territorial communities – territorial communities of villages (towns, cities) that, as a result of voluntary association, can independently or through appropriate local self-government authorities provide the appropriate level of service provision, in particular in the fields of education, culture, health care, social protection, housing-communal economy, taking into account personnel resources, financial support and infrastructure development of the corresponding administrative-territorial unit [10].

Thus, capacity of community means the ability to perform the functions entrusted by law to the community and local self-government authorities to ensure its livelihoods and development.

The internal capacity of the community includes the following components:

- 1) legal – as the ability of the community as a whole to use its rights to solve the issues of the functioning

and development of the local community, as well as the ability of individuals to use legal instruments to resolve personal problems;

- 2) material and environmental – the capacity of utilities, the use of land and other natural resources, the state of the environment;

- 3) organizational – the optimal organizational structure of local government authorities in the community, the presence of a true leader and managers of the relevant qualifications;

- 4) economic-investment – business environment, investment attractiveness;

- 5) financial – the existence of stable sources of revenues to the local budget, sufficient to finance current and capital expenditures;

- 6) infrastructure – roads, constructions, engineering communications (cables and power lines, gas, heat, water supply and drainage), transport network, communications, etc.;

- 7) humanitarian and social – network of educational, health, cultural, physical culture and sports institutions;

- 8) public – the level of participative democracy, mechanisms of public participation.

The external capacity of the community is characterized by the following components: 1) legislative – definition of the sphere of activity of local self-government authorities (local issues), distribution of powers in the system of public administration between public administration authorities and local self-government authorities, etc.; 2) political – efforts to consolidate society, the existence of political will of the authorities to strengthen the role of local self-government in social development; 3) administrative – implementation of not only democratic decentralization, but also deconcentration in the system of public administration; 4) territorial – elimination of the disadvantages of the current territorial system, ensuring universality of local self-government; 5) macroeconomic – the state of economic and social development of the country as a whole (GDP per capita, inflation, unemployment, etc.); 6) state-financial – balance of the state budget, mechanism of formation of inter-budgetary relations; 7) intermunicipal – the development of inter-municipal cooperation; 8) societal – a characteristic of society as a system with a complex network of groups and groups (social strata), which have different status and play a different role in the life of society, but are interconnected and interact in a holistic way (systemic development of society).

The distribution of powers is in accordance with the principle of subsidiarity. This is one of the main principles of decentralization, according to which authorities with the highest authority should be those closest to people and at the level of which tasks and services are the most effective and least cost-effective. The reform provides for the consolidation of the largest list of authorities by communities (villages, towns, cities) [Olshansky O., 2016: 4].

Local governments will receive the necessary human and financial resources and infrastructure capacity for proper implementation of their powers. Powers of the united territorial communities are: 1) community development planning and budget formation; 2) management of land resources; 3) provide of housing and communal services (heat supply and sewage, waste management, maintenance of communal property objects); 4) organization of passenger transportation on the territory of the community; 5) fire protection; 6) management of schools and kindergartens; 7) maintenance and organization of work of cultural buildings, clubs, libraries, stadiums, sports grounds; 8) economic development, attraction of investments, development of entrepreneurship; 9) development of local infrastructure:

maintenance and construction of roads, water, heat, gas supply and drainage, and landscaping; 10) the maintenance of streets and roads in the community; 11) public safety by the municipal police; 12) social services in communities; 13) administrative services through the centers of their granting in the communities; 14) primary medical care [Zvieriakov M., 2017: 26].

In addition, in the united territorial communities, residents must be provided with services provided by state authorities: 1) payment of subsidies, pensions, provide of privileges; 2) control of the sanitary and epizootic condition; 3) treasury service; 4) registration of acts of civil status.

Provide of authority requires significant financial, land, property and human resources. Among the main problems, or rather, the weaknesses of the associations of territorial communities, one should mention the following: the lack of free space for construction and agricultural production through the non-solution of land issues; low regressive level of economic development; lack of investment; wear and tear of communal engineering infrastructure; unsatisfactory state of the road transport network; inefficient management system of communal enterprises; outflow of labor resources; absence of establishments for organization of leisure and rest; total corruption and bureaucratization of power.

As to the threats to the environment that hinder the process of integration, the following should be noted: exacerbation and continuation of the military conflict in the East of Ukraine; the instability of the political situation in the state; instability of the national currency and inflation; increased distrust of state power; accelerating the economic development of competitive cities; monopolization of markets, lack of competition; man-made disasters; aging population.

Today, the heads of local self-government authorities, including newly appointed heads of voluntary united territorial communities are forced to independently solve the urgent current problems of socio-economic development of their subordinate communities. First of all, it deals with housing and communal services such as: water supply, heat, removal and disposal of solid household wastes, maintenance of houses and adjoining areas, as well as the modernization of the social services system – management of schools and kindergartens, organization of primary medical care, maintenance and organization of work of cultural buildings, clubs, libraries, stadiums, etc.

Taking into account the current condition (high physical and moral depreciation) of the absolute majority of capital funds, which can be conditionally attributed to the communal economy, its development requires multibillion investments, both in production and in non-productive assets. Taking into account the limited financial resources for development purposes at the central and local level, in today's conditions, the significant role of the restoration of the communal economy is given to the attraction of private investment. At the same time, taking into account the fragile macroeconomic stability and weakness of national institutions at the present stage, there is no question of a significant increase in foreign investment in the Ukrainian economy, including the communal economy. In this sense, the main financial resource for the development of territories is domestic private capital, the attraction of which is also associated with significant barriers, in particular, with the need to guarantee its targeted and effective use.

Public-private partnerships (PPP) are among the formats that could help consolidate the efforts of the state, local self-government, private investor, and civil society to promote the economic recovery of territories in Ukraine.

In the narrow sense, it is proposed to identify public-private partnerships as a comprehensive institutional tool to ensure the optimum use of the existing potential of society through the consolidation of state resources, private capital and civil society. In the broad sense, public-private partnership is an integrated mechanism for interaction between public authorities and/or local self-government, private partner and civil society, based on pooling of resources and risk sharing, the purpose of which is to provide financing, creation and exploitation of socially significant objects on long-term basis.

This format of interaction gives the opportunity to combine the efforts of these entities to share assets in order to develop energy, transport infrastructure, water and wastewater infrastructure, and so on. Within the framework of cooperation in this format, improvement of the quality of services provided in the respective communities can take place. For its part, a private investor receives guarantees for the targeted use of investments through the possibility of direct participation in the management of the public-private partnership object on a long-term basis. The overall result of the joint efforts of the above-mentioned actors in the framework of public-private partnership at the local level may be the development of the communal economy, increase its capitalization, the expansion of local authorities' capacity to attract financing in the capital markets, and increase the competitiveness of the local economy to improve the quality of life of the population. As noted, the development of public-private partnership in Ukraine has considerable potential, but unfortunately, there are several significant obstacles to the development of this format of cooperation. First, an effective partnership of public authorities, businesses and the community is possible only with a high level of transparency, accountability and accountability of the public authorities, as well as public involvement in the audit of PPP projects. Secondly, it is important to create conditions for preventing the misuse of financial resources that are generated during the implementation of public-private partnership projects. Thirdly, objects that may be included in PPP projects on the ground, often operate in the national contour: incl. can be elements of a centralized system (for example, in the energy sector), depend on the decisions of the central regulators (for example, supply of water), etc.

As an instrument for realizing strategic and operational goals and objectives of balanced development of territorial social and economic systems, public-private partnership involves a combination of efforts on the one hand by the authorities (public sector of the economy) represented by authorities of state power and administration, local self-government authorities, on the other – private operators (business structures) in order to effectively solve the problem of limited budget resources at the local level to promote the activation of local economic and social about development.

The affiliate system of relations between the state and private operators will allow attracting additional investment resources, optimally allocating risks, responsibilities and rewards between partners. Building an effective system of such interactions within the framework of the PPP will promote the involvement of private investors in the process of activating local socio-economic development on the basis of mutually beneficial cooperation and social partnership. Given the maximum effectiveness of partner relations, the inflow of investments into the regions is intensified, which, in their turn, will ensure their socio-economic and innovative development in the long run.

In Ukraine, the organizational and legal principles of interaction between public and private partners are defined

in the main legislative act of the state – the Law of Ukraine "On Public-Private Partnership" [On Public-Private Partnership..., 2010]. The law indicates the main features of the PPP in Ukraine, identifies possible areas for its application. It is important that the Law creates a legal basis for the implementation of PPP projects in various legal forms, not limited to concession agreements or lease agreements. In general, in our opinion, the adoption of the Law is a significant step towards more effective use of regional infrastructure and attracting additional investment.

At the same time, it is not without weaknesses, in particular, there are no clearly defined mechanisms for the practical implementation of PPP projects (for example, stages of project implementation, requirements to the structure of the project, list of issues requiring mandatory agreement at the stage of project conclusion, and those that may arise during its implementation). It should also be noted that in addition to the Law, a number of Directives and Decisions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, which regulate the organization of the implementation of the PPP, identify the risks of the partnership, evaluate them and determine the forms of management, and adopt an analysis of the effectiveness of the implementation of the PPP, has been adopted in the state.

Saying about the opportunities offered by the PPP to territorial communities in the context of decentralization, it is necessary to start with possible areas of such partnership. Due to the lack of information regarding this mechanism, heads of local governments formed the impression that the sphere of implementation of the PPP only concerns housing and communal services, and can not be implemented in education, medicine, etc. Instead, the scope of partnership between the state and business is much wider. In addition, it has been expanding even more recently. Both the forms of partnership themselves and their modifications develop. Formerly, for example, certain forms of partnership, in particular concessions, have been applied to the construction of motorways and to the provision of district heating services, today they have spread to such areas as education, some types of urban public transport. That is, projects that are implemented through PPP mechanisms are distributed from the sphere of infrastructure to the service sector.

In other words, the PPP forms the basis for the shared responsibility of the state, community and business for the development of those sectors of primary importance for the local economy, and the world practice of applying the mechanism of PPP is a confirmation, indicating a rather wide arsenal of possible areas of its application. For example, it concerns the implementation of infrastructure projects (construction of high-speed motor and railways, underground and airports, schools and hospitals, stadiums, construction of new and reconstruction of worn out urban transport systems and housing and communal services), humanitarian projects (improving the quality of education and health care), environmental protection projects (introduction of alternative and renewable energy technologies), projects in the field of agriculture (construction works on, exploitation and management of irrigation projects, construction and exploitation of grain terminals, processing of agricultural waste), etc. [Zvieriakov M., 2017: 48].

For the first time in Ukraine, the private sector was involved in infrastructure projects in 1998. Today, PPP projects are implemented in energy, transport, water supply and sewage sectors. The total amount of investment attracted by the PPP projects since 1990 amounts to 2112 million dollars. USA [Zvieriakov M., 2017: 56].

Therefore, it is necessary to apply the methodology of project management in attracting private partners to manage objects of state and communal ownership. Guided

by the fact that the state should play a key role in initiating PPP projects to local self-government authorities, the main responsibility lies in this issue. At the same time, particular attention should be paid to the following aspects: assessment of alternative options (in particular, with and without a project); implementation of a transparent competitive selection of a private partner; public discussion of the essence of the project and its future results (including in order to create favorable conditions for the implementation of the project by the local community); compliance of the project with the General City Development Plan, other local and regional programs; providing access to services for socially vulnerable groups of the population; provision of social protection, including on the basis of regulating the size and terms of revision of tariffs for services; provision of certain quality parameters of services; observance of the provision of legislation, industry norms and standards; definition of roles of parties, division of functions and responsibilities; fair distribution of risks associated with project implementation; definition of terms of guarantees to a private operator; the opportunity to take into account in the project within the framework of the partnership changes in the environment, etc.

Consideration of these aspects should be realized by the local self-government authorities on a permanent basis. An assessment of the effectiveness of the public-private partnership project is important for a clearer view of the implications of PPP projects, both in terms of the interests of the public (the territorial community) and private entrepreneurs.

For local governments, representing the interests of territorial communities, the results of evaluating the social, social, environmental, budget and economic efficiency of the project are important. An assessment of social effectiveness can provide an answer to the question: How much is the realization of this project useful for a particular territorial community and region as a whole? Within this component, the overall benefits of implementing the PPP project for the community are determined.

The assessment of the social effectiveness of the project involves determining the level of impact of the PPP project on the socio-demographic processes, living standards of the population, the state of labor resources, the quality of labor potential, etc. The ecological component of the assessment should determine: the level of environmental impact of the project, the expected environmental and related social, economic and other consequences of the project.

The result of the assessment should be the conclusion whether the project is environmentally acceptable and in such a way as to ensure a stable environmental condition. The assessment of the budget effectiveness of the PPP project should be based on a comparison of budget revenues and payments. The assessment of the project's cost-effectiveness should be based on determining the impact of the project's implementation on the level of economic development in the region, the level of investment activity, innovation, trends of scientific and technological progress, without which progress is not possible and the further functioning of the economy. An important tool for activating the balanced development of territorial socioeconomic systems is their cooperation. Depending on which local government authorities are involved in such cooperation, it can take different forms.

The benefits of such cooperation are obvious: local authorities open the opportunity to combine resources to ensure balanced development, increase the well-being and quality of life of the population.

Conclusions and perspectives of further research. Thus, although the development of the territorial

community is being implemented within the community and mainly by the community, along with other local stakeholders, the private sector and local authorities), but the role of public policy on community development is also significant. It connected since it addresses important tasks at each stage of this development, which consist in creating the appropriate organizational and legal preconditions, participation in the development of criteria for assessing both assets and final results, in the development and implementation of activities and involving citizens in participation in local affairs, including in community development, as well as in promoting the development of social capital of communities. Support of local self-government by the state and creation of conditions for sustainable and independent development of territorial communities in Ukraine is one of the most important tasks of the present day, which becomes double topical during the reform of the system of public authority.

Further research will focus on determining the place and role of the state in the development of the system of local self-government, the tasks of state policy towards the development of united territorial communities, further development of the state as an important partner of local self-government, business and territorial communities on the formation of better conditions for economic growth, jobs and quality of life for the public, the private sector and partners.

Список використаних джерел:

1. Баранецький Т. Бюджети об'єднаних громад Львівщини: нові виклики та можливості: аналітичне дослідження [Електронний ресурс] / Т. Баранецький. – Режим доступу : <http://www.dialog.lviv.ua>
2. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін. // Швейцарсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ "Софія". – 2012. – 128 с.
3. Децентралізація: результати, виклики та перспективи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya_rezultativiklikiperspektivi
4. Зверяков М. І. Стратегічне планування збалансованого розвитку територіальних соціально-економічних систем в умовах децентралізації: монографія / М. І. Зверяков, А. І. Ковальов, Н. В. Сментина. – Одеса : ONEU, 2017. – 175 с.
5. Куценко Т. Ф. Реформа бюджетної децентралізації: орієнтація на соціальні результати / Т. Ф. Куценко // Модернізація управління національною економікою: матеріали IV Міжн. наук. (практ. конф. (25–26 листопада 2016 р.)). – К. : КНЕУ, 2016. – С. 246–252.
6. Ольшанський О. В. Спроможність громад в аспекті теоретико-прикладної ідентифікації / О. В. Ольшанський. // Теорія та практика державного управління. – № 4(55). – 2016. – С. 1–6
7. Сімак С. В. Інституційний розвиток публічно-приватного партнерства: теорія, методологія, механізми державного управління: Монографія / С. В. Сімак – Київ : АМУ, 2016. – 392 с.

8. Сторонянська І. З. Напрямки модернізації фінансового забезпечення розвитку територіальних громад у контексті завдань адміністративно-територіальної реформи / І. З. Сторонянська, А. О. Пелехатий // Фінанси України. – 2014. – № 10. – С. 97–108.

9. Ткачук А. Ф. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит) / А. Ф. Ткачук // Інститут громадянського суспільства ; ТЗОВ інформаційно-консультаційний центр "Легальний статус". – К., 2013. – 116 с.

10. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад, Кабінет Міністрів України; Постанова, Методика від 08.04.2015 № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p>.

11. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2404-VI [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

12. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

References:

1. Baranets'kyj, T. (2017), "Budgets united community of Lviv region: New Challenges and Opportunities", available at: <http://www.dialog.lviv.ua> (Accessed 15 March 2017).
2. Boryslavs'ka, O. Zaverukha, I. and Zakharchenko, E. (2012), The decentralization of public authority: European experience and prospects of Ukraine, Sofia, Kyiv, Ukraine.
3. Ilko Kucheriv "Democratic Initiatives" foundation (2016), "Decentralization: Results, Challenges and Prospects", available at: <http://dif.org.ua/article/detsentralizatsiyarezultativiklikiperspektivi> (Accessed 15 March 2017).
4. Zverjakov M.I., Koval'ov A. I. and Smentina N. V. (2017) Strategic planning of balanced development of territorial social and economic systems in the minds of decentralization, Odessa, ONEU, Ukraine.
5. Kutsenko, T.F. (2016), "Reform of the fiscal decent(realization: focus on social outcomes", Modernization management of national economies materials IV International Scientific Conference, KNEU, Kyiv, Ukraine, 25–26 Nov, pp. 246– 252.
6. Ol'shans'kij O. V. (2016) Spromozhnist' gromad v aspekti teoretiko-prikladnoji identyfikacii / O. V. Ol'shans'kij. – Teorija ta praktika derzhavnogo upravlinnja. – № 4(55). – 2016. – S. 1–6
7. Simak S.V. (2015) Institutional development of a public-private partnership: theory, methodology, and mechanisms of state administration, Akademija municipal'nogo upravlinnja, Kiiv, Ukraine.
8. Storonyans'ka I. Z., Pelekhatty A. O. (2014). Directions modernize financial security of local communities in the context of the tasks of the administrative-territorial reform. Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine, 10, pp. 97–108. [in Ukrainian].
9. Tkachuk A. F. (2013). Decentralization of power: from requirements to implementation. Instytut hromadyans'koho suspilstva; TzOV informatsiyno-konsultatsiynny tsentr "Lehal'nyy status", 116 p.
10. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015). On approval of methodologies capable of forming local communities. Resolution on 2015, April 08, 214. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p>.
11. Verkhovna Rada of Ukraine. 2012. About public-private partnership (Law of Ukraine). Available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (in Ukr.)
12. Pro dobrovolne ob'ednannya teritorialnih gromad : Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 r. № 157 VIII (On a voluntary association of communities: Law of Ukraine of 02.05.2015 p. № 157 – VIII). – Mode of access : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

Надійшла до редколегії 03.09.18

І. В. Бовсунівська, канд. економ. наук, доц.

Навчально-науковий інститут управління, економіки та природокористування
Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського, Київ, України

ПАРТНЕРСТВО ВЛАДИ, БІЗНЕСУ ТА ГРОМАДИ ЯК СКЛАДОВА ДІЄЗДАТНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Здійснено теоретико-методологічний аналіз розвитку інституту партнерства влади, бізнесу та громади як механізму підвищення спроможності об'єднаних територіальних громад щодо вирішення питань місцевого значення.

Основні положення і результати дослідження застосовуються у навчальному процесі для розробки та викладання нормативних і спеціальних курсів "Економіка та врядування" та "Децентралізація та розвиток територіальних громад" у Таврійському національному університеті імені В. І. Вернадського для слухачів магістерської програми "Публічне управління та адміністрування".

Визначено поняття спроможності територіальної громади як здатності виконувати функції, покладені законодавством безпосередньо на громаду та на органи місцевого самоврядування щодо забезпечення її життєдіяльності та розвитку. Обґрунтовано конфігурацію спроможності територіальної громади, з'ясовано її складові (внутрішня та зовнішня спроможність). Розглянуто функціонування інституту партнерства влади, приватного сектору та громади як важливої складової спроможності територіальних громад вирішувати питання місцевого значення. Доведено, що зміцнення місцевої економіки, конкурентоспроможності територій, збільшення інвестицій та підвищення якості життя вимагає розуміння процесів місцевого економічного розвитку та вжиття стратегічних дій в умовах мілливої, та все більш конкурентоспроможної ринкової економіки.

Визначено, що роль держави як важливого стейкхолдера і учасника партнерства з органами місцевого самоврядування, з територіальними громадами та приватним сектором стає все більш суттєвою.

Основні положення статті можуть застосовувати органи державної влади та управління, органи місцевого самоврядування, науково-дослідні центри та інститути, вищі навчальні заклади.

Ключові слова: децентралізація, територіальна громада, об'єднана територіальна громада, спроможність, зовнішня та внутрішня спроможність, розвиток, партнерство, стратегічне планування.

И. В. Бовсуновская, канд. экономич. наук, доц.
Учебно-научный институт управления, экономики и природопользования
Таврического национального университета имени В. И. Вернадского, Киев, Украина

ПАРТНЕРСТВО ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО СООБЩЕСТВА КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ ДЕЕСПОСОБНОСТИ ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СООБЩЕСТВ

Осуществлен теоретико-методологический анализ развития института партнерства власти, бизнеса и общества как механизма повышения способности объединенных территориальных общин по решению вопросов местного значения.

Основные положения и результаты исследования применяются в учебном процессе при разработке и преподавании нормативных и специальных курсов "Экономика и управление" и "Децентрализация и развитие территориальных сообществ" в Таврическом национальном университете имени В. И. Вернадского для слушателей магистерской программы "Публичное управление и администрирование".

Определено понятие способности территориальной общины решать вопросы местного значения как способность выполнять функции, возложенные законодательством непосредственно на сообщество и на органы местного самоуправления по обеспечению его жизнедеятельности и развития. Обоснована конфигурация способности территориальной общины, выяснено ее составляющие (внутренняя и внешняя способность).

Рассмотрено функционирование института партнерства власти, частного сектора и территориального сообщества как важной составляющей дееспособности территориальных общин решать вопросы местного значения. Доказано, что укрепление местной экономики, конкурентоспособности территорий, увеличение инвестиций и повышения качества жизни требует понимания процессов местного экономического развития и принятия стратегических действий в условиях меняющейся, и все более конкурентоспособной рыночной экономики.

Определено, что роль государства как важного стейкхолдера и участника партнерства с органами местного самоуправления, с территориальными общинами и бизнесом становится все более существенной.

Ключевые слова: децентрализация, территориальная община, объединенная территориальная община, дееспособность, внешняя и внутренняя дееспособность, развитие, партнерство, стратегическое планирование.

УДК 351.82

DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2018/10-3/12>

Т. В. Гоголь, канд. экон. наук, доц.

Подільський державний аграрно-технічний університет, Подільськ, Україна

e-mail: tvogogold@gmail.com

ORCID: 0000-0002-7830-2936

ФОРМУВАННЯ СОЦІОЕКОНОМІЧНОЇ МОДЕЛІ ВІТЧИЗНЯНОГО АГРАРНОГО СЕКТОРУ

Розглянуто особливості становлення сучасної системи аграрного виробництва в Україні в період її ринкового трансформування. Визначено напрями вдосконалення державного регулювання аграрного сектору в Україні та побудова соціо-економічної моделі.

Визначено, що суспільні блага, які мають продукуватися у процесі сільськогосподарського виробництва, створюються недостатньо. Концепцію конкурентоспроможності сільського господарства треба модифікувати у зв'язку з необхідністю не лише ефективності аграрного виробництва, але й усієї сукупності чинників розвитку сільського регіону як середовища життя та праці селянина.

Обґрунтовується необхідність формування виваженої аграрної політики й дієвих механізмів її реалізації, які здатні припинити економічні деструктивні процеси в сільській місцевості.

Отримані результати дозволяють стверджувати, що розробка методики формування соціо-економічної моделі вітчизняного аграрного сектору з урахуванням нових підходів є перспективним напрямом подальшого дослідження механізму державного регулювання розвитку сільських територій.

Ключові слова: аграрний сектор; державне регулювання; сільські території; соціально-економічний розвиток; модель.

Вступ. Уся історія розвитку сільських поселень нерозривно пов'язана з особливостями розвитку сільськогосподарської та пов'язаної з нею діяльності як основного способу прикладення праці й джерела забезпечення життєдіяльності в сільській місцевості.

Специфіка сільських територій значною мірою визначається їх природними особливостями. Коли вживається словосполучення "сільські території", маєтеся на увазі те, що вони становлять близько 80% від загальної території країни, на якій розміщено 28,4 тис. населених пунктів і проживає 31,1% населення країни. На 1 січня 2017 р. населення України становило 42,4 млн осіб, у тому числі сільське населення – 13,2 млн, з яких сільське населення у віці 16–59 років становить 7792,1 тис. осіб (59,2 %), із них у сільському господарстві зайняті майже 2866,5 тис. громадян. Частка аграрного сектору у валовій доданій вартості (ВДВ) країни становить більше ніж 13,7 %, що перевищує частку будівельної галузі в 5,5 раза, випереджальними темпами досягаючи рівня промисловості, утім, цей показник лише в 1,8 раза менший за ВДВ, що формується у промисловості [4].

Найактуальнішими науково-практичними проблемами вітчизняної науки державного управління обґрунтовано визнаються відродження суспільної місії аграрного виробництва у розвитку сільських територій, модерні-

зація інституціональної системи аграрної економіки (передусім у контексті ймовірної євроінтеграції) та вивчення досвіду модернізації публічної служби в зарубіжних країнах із фокусуванням основної уваги на модернізації провідних країн Євросоюзу (передусім Німеччини та Франції) й досвіду нових членів ЄС – країн соціалістичного блоку в минулому (із приділенням значної уваги власне територіальній реформі).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Економічне середовище на сільських територіях формується, переважно, за рахунок реалізації виробничого потенціалу сільського господарства. Економічне середовище сільських територій, Г. В. Апопій, представляє як широкий комплекс умов, що впливають на соціально-економічний і техніко-технологічний розвиток аграрного сектору села і селянства. Кількісні і якісні зміни у такому середовищі, а також глибинні трансформації, зумовлюють різноманіття чинників, відрізняються складною структурою умов і чинників впливу. Його особливість полягає у тому, що: по-перше, воно охоплює три сфери – сільське господарство, сільську економіку і селянство, а також фінансову економічну систему; по-друге, економічне середовище постійно змінюється і трансформується під впливом об'єктивних та суб'єктивних чинників, як ендегенних, так і екзогенних; по-третє, таке сере-

довище має визначальне значення для розвитку економіки села, у тому числі торгівлі в сільській місцевості [1].

Реформаційні перетворення в аграрному секторі мають бути спрямовані на вибудовування економічного фундаменту розвитку сільських територіальних громад і сільських територій, поліпшення життєзабезпечення сільських жителів до рівня європейських соціальних стандартів. На основі опрацьованих колективом вчених Інституту аграрної економіки науково-методологічних підходів до управління аграрним сектором у напрямі переходу від галузевої до територіально-самоврядної системи управління комплексним розвитком сільського господарства і сільських територій М. Ф. Кропивко зазначає, що способи розселення сільських жителів на тих або інших сільських територіях необхідно пов'язувати зі способами прикладання праці, що й відбувається на практиці в процесі еволюційного розвитку продуктивних сил. Питання в тому, щоб ці процеси здійснювалися цілеспрямовано, тобто соціальний розвиток українського села потрібно зробити керованим [8, с. 115].

Україна за своїм природно-ресурсним та аграрним потенціалом посідає провідне місце серед країн світу. Однак цей потенціал використовується вкрай неефективно, агропромисловий комплекс України за рівнем розвитку значно відстає від передових країн світу і Європейського Союзу. На відміну від економічно розвинутих країн, де цільові програми запроваджуються з метою забезпечення ефективного функціонування сільського господарства, в нашій країні цей інструмент механізму державного регулювання здебільшого використовується для підтримки його життєдіяльності.

На сучасному етапі аграрної реформи в Україні особливе місце відводиться науковому обґрунтуванню та практичному розв'язанню комплексної проблеми – визначення шляхів розвитку конкурентоспроможного агропромислового виробництва. Так, вперше досліджено проблему інвестиційної конкурентоспроможності аграрного сектора України у пореформений період А. П. Гайдучким, яким на основі детального аналізу складових інвестиційної конкурентоспроможності галузі, визначено вплив природно-ресурсних факторів, наслідків ринкового реформування аграрних відносин, а також економічних механізмів державної підтримки на інвестиційну конкурентоспроможність та інвестиційний імідж галузі [2].

Серед досліджуваних на монографічному рівні проблем, питання методів нормативного аналізу інституційних механізмів регулювання аграрним сектором і їх вплив на рівень суспільного добробуту опрацьовувалися В. В. Семеновим, О. Д. Витвицькою, М. М. Кулаєць, В. А. Скрипченко, а саме досліджено методи оцінювання впливу інноваційно-інвестиційних процесів на нерівність, бідність та суспільну поляризацію, а також вплив економічного зростання та податкової політики на добробут різних соціально-економічних груп населення. [10]. Надалі Ю. Я. Лузаном обґрунтовано організаційно-економічний механізм розвитку агропромислового виробництва та значення сільського господарства для національної економіки та акцентовано увагу на ефективності діяльності організаційно-правових структур, розкрито проблеми матеріально-технічного, інвестиційного та фінансового забезпечення АПВ пореформеного періоду [13].

Досліджуючи теоретичні та практичні аспекти механізмів ефективного розвитку економіки аграрної сфери АПК України, деякі автори, зокрема Л. М. Анічин, зосереджують увагу на питаннях формування, розвитку та використання трудових ресурсів як складової капіталу АПК, а також визначають основні напрями інвестування в людський капітал як важливий фактор розвитку ринкових відносин на селі, технологіко-економічні засади раціонального формування та ефективної реалізації виробничого потенціалу [14].

Подальші дослідження теорії комплексного підходу до вивчення механізму державного регулювання розвитку аграрного сектора пов'язанні із працями М. А. Латиніна. Розробляючи концепцію державної стратегії розвитку аграрного сектора економіки України, він розглядає за необхідне за якісними складовими реалізовувати дві моделі стратегічного розвитку для аграрного сектора економіки України: модель першого рівня – інвестиційно-інноваційну, яка ґрунтуватиметься на максимально можливому залученні інвестицій (бюджетних, приватних, іноземних) у галузь і модель другого рівня – синергічно-інноваційну, основу на концепції синергізму, яка інтегрує в єдиний вектор розвитку організаційні, економічні, соціальні та інші складові інноваційних процесів. Основою синергічно-інноваційної моделі повинні стати кооперативний та кластерний підходи до розвитку аграрного сектора економіки [11].

Значну увагу дослідженню методичних підходів до оцінювання конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості сільських територій, аналізу розвитку їх економічного потенціалу приділено у працях А. В. Ключник, а також обґрунтуванню стратегічних пріоритетів перспективного розвитку економічного потенціалу сільських територій у розрізі його складових, питанням раціонального використання ресурсного потенціалу та гарантування екологічної безпеки даних територій, формування конкурентоспроможного експортного потенціалу підприємств, поширення підприємницької діяльності на селі [5].

До проблематики механізмів державного регулювання соціально-економічного розвитку сільських територій України спостерігається посилена увага багатьох сучасних економістів та управлінців. Зокрема, Ю. О. Литвином закладено методологічні засади формування механізмів державного регулювання соціально-економічного розвитку сільських територій та удосконалено механізми становлення і розвитку системи малого підприємництва сільських територій [12].

Обґрунтовано концепцію фінансово-економічного механізму державного управління регіональним розвитком М. М. Миколайчук, яка передбачає визначення шляхів фінансового забезпечення економічного зростання та інструментів і важелів збільшення дохідної частини бюджету, удосконалення інструментів і важелів впливу на чинники економічного зростання [15].

У наукових публікаціях з питань становлення сучасної системи аграрного виробництва В. М. Гейця, О. М. Бородіної, І. В. Прокопи увага привертається передусім до тих явищ, тенденцій і результатів, які, на думку авторів, стали визначальними у формуванні вітчизняної моделі аграрного розвитку, та тих заходів політики, котрі можуть пом'якшити негативні суспільні наслідки від аграрного зростання. Наприклад, дослідники кажуть про те, що подолання негативних тенденцій у розвитку аграрного сектора вимагає перегляду усталеного ставлення до сільського господарства як галузі, що має виключно виробничо-комерційне призначення. Зокрема, вони зосереджують увагу на тому, що у суспільно-виробничих системах (аграрний сектор слід розглядати саме як таку систему) адекватним є соціоекономічний підхід, який розглядає соціальний і економічний аспекти розвитку у нероздільній єдності.

На переконання дослідників, відродження суспільної місії аграрного виробництва можливе в процесі його модернізації за допомогою соціоекономічної модернізації – "це таке осучаснення суспільно-виробничої системи, яке, поряд з оновленням матеріально-речових елементів і розподільчих відносин, супроводжується реалізацією та нарощуванням творчого потенціалу кожної людини, формує її як особистість, завдяки чому збільшується загальна результативність функціонування економіки" [18, с. 43].

Формулювання цілі статті. Принципово важливу роль у досягненні інтегральності економічного та соціального середовища України, суттєвого підвищення рівня капіталізації національної економіки має відігравати прискорення економічних перетворень у сільськогосподарському секторі. Значущість сільгоспвиробництва як структурного пріоритету визначається не лише значним природно-ресурсним та трудовим потенціалом і соціальною вагою цього сектору в Україні, а й можливостями скористатися позитивними довгостроковими трендами збільшення попиту на сільгосппродукцію на світовому ринку. Водночас сільськогосподарський сектор може розглядатися як потенційно місткий і значною мірою незадоволений ринок споживчої та інвестиційної продукції.

Описання методики. Загальною методологічною настановою цього дослідження є метод системного аналізу ефективності державного управління, а також такі методи: порівняльний, факторний та статистичний, компаративний аналіз та інші. Достовірність, обґрунтованість основних наукових положень, зроблених висновків і рекомендацій на підставі результатів дослідження визначаються за допомогою аналізу експертних оцінок, літературних джерел, офіційної статистики.

Викладення основного матеріалу та отриманих наукових результатів. У результаті проведеного аналізу економічних трансформацій в аграрному секторі, представленого у таблиці, виявлено, що в період з 2010-го до 2016 року включно темпи нарощування обсягів валової продукції сільського господарства високі.

Водночас у структурі розподілу виробництва валової продукції за формами господарювання не спостерігається значних змін. Дана проблема особливо актуальна, оскільки основну масу сільськогосподарської продукції виробляють у численних низькотоварних особистих селянських, фермерських господарствах, сільськогосподарських підприємствах, які самостійно не в змозі формувати достатньо великі партії сільськогосподарської продукції для продажу. Господарства населення та сімейні ферми упродовж усього трансформаційного періоду забезпечували виробництво переважної частини валової продукції сільського господарства; у 2010 р. частки індивідуального та корпоративного секторів у вартості цієї продукції співвідносилися як 55:45 %.

Питання наукового обґрунтування шляхів розв'язання проблеми формування та розвитку великотоварного конкурентоспроможного агропромислового виробництва й ефективного регулювання агропродовольчого ринку в Україні розглядаються багатьма дослідниками, особливо вони активізувалися останнім часом. Діяльність об'єднань корпоративного типу поряд зі значним підвищенням конкурентоспроможного агропромислового виробництва, мають низку переваг великотоварного виробництва: розвинута спеціалізація; активне залучення інвестицій для технічного переоснащення; впровадження інноваційних технологій; виробництво продуктів харчування високої якості; можливості виходу на зовнішні ринки без посередників.

**Валова продукція сільського господарства за категоріями господарств
(у постійних цінах 2010 року; млн грн)
*у порівнянних цінах 2005 року; млн грн**

Показники/роки	1990	1995	2000	2005	2009*	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Усі категорії господарств												
Валова продукція, разом	282774	183890	151022	179605	197935	194886	233696	223254	252859	251427	239467	254640
у тому числі:												
продукція рослинництва	145502	106329	92838	114479	129908	124554	162436	149233	175895	177707	168439	185052
продукція тваринництва	137272	77560	58183	65125	68027	70332	71259	74021	76964	73719	71028	69588
Сільськогосподарські підприємства												
Валова продукція, разом	199161	99448	57997	72764	96273	94089	121053	113082	136591	139058	131918	145119
у тому числі:												
продукція рослинництва	117938	67549	45791	55677	71275	66812	92138	82130	103128	105529	99584	113392
продукція тваринництва	81223	31899	12206	17087	24998	27276	28915	30952	33463	33528	32333	31726
у т. ч. фермерські господарства												
Валова продукція, разом	...	...	3125	8177	5074	11965	16162	14111	19091	19188	18909	22101
у тому числі:												
продукція рослинництва	...	...	2903	7719	4393	10840	14997	12843	17695	17847	17565	20705
продукція тваринництва	...	...	221	458	681	1124	1194	1268	1396	1341	1343	1396
Господарства населення												
Валова продукція, разом	83612	84441	93024	106841	101662	100797	112642	110172	116268	112368	107548	109521
у тому числі:												
продукція рослинництва	27564	38780	47047	58802	58633	57741	70298	67103	72767	72178	68854	71659
продукція тваринництва	56048	45661	45976	48038	43029	43056	42344	43069	43501	40190	38694	37862
Вироблено сільгосппродукції всіма категоріями господарств												
на одну особу, грн	5449	3570	3071	3813	4298	4249	5113	4897	5559	5847	5589	5967
на 100 га сільськогосподарських угідь, тис. грн	671,2	446,7	370,7	471,0	530,9	523,7	629,4	601,5	681,3	708,3	674,2	715,7

Джерело: Сільське господарство України за 2013 рік: стат. зб. / за ред. Н. С. Власенко. – К. : Державна служба статистики України, 2014. – С. 44; Сільське господарство України за 2016 рік: стат. зб. / відпов. за випуск О. М. Прокопенко. – К. : Державна служба статистики України, 2017. – С. 46.

Проте дослідження ННЦ "Інститут аграрної економіки" свідчать [9], що діяльність корпоративних агропромислових об'єднань призводить також до загострення соціальних проблем на селі: недостатньої участі у розвитку сільських громад і територій; зростання рівня безробіття через вивільнення зайвих працівників; часто нераціональне використання землі через порушення сівозмін; встановлення занижених внутрішньокорпоративних закупівельних цін, недонаходження податкових платежів у місцеві бюджети тощо, що в кінцевому підсумку стало ще одним джерелом вимивання коштів із сільських територій.

Продовження використання витратної економічної моделі, відсутність стимулів до інноваційних процесів і динамічного розвитку нових технологічних укладів обумовлюють неконкурентоспроможність української економіки, унеможливають кардинальне підвищення рівня та якості життя населення, провокують посилення соціальної напруги.

Аграрний сектор має історичний шанс реалізувати свої порівняльні і конкурентні переваги не за рахунок експлуатації селянської праці, ставши каталізатором подолання кризових явищ і динамічного зміцнення економіки держави загалом. Доведено, що приріст ВВП, досягнутий за рахунок галузі сільського господарства, ефективніше сприяє усуненню бідності населення порівняно з іншими галузями національної економіки. Крім того, у світі продовольство рік у рік стає все більш важливим стратегічним ресурсом і зрівнюється з енергоносіями.

У доповіді ООН, оприлюдненій на початку червня 2010 р., роль потенційних локомотивів нарощування обсягів виробництва продовольства у найближчі десятиліття відведена агропромислому комплексу Бразилії, РФ, Індії, Китаю та... Україні. Якщо бути точним, наша країна на другому місці після Бразилії [6]. Глобальна продовольча криза може бути для нашої країни економічним шансом. Питання лише в тому, чи створить держава умови для реалізації аграрного потенціалу.

Уже кілька років підряд ми є свідками сприятливої кон'юнктури на світових агропродовольчих ринках і високої прибутковості інвестиції у створення нових робочих місць в аграрній сфері. За останні 10 років відбулися докорінні зміни у динаміці цін на харчові продукти. За даними Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН (ФАО), індекси продовольчих цін у січні 2011 р. (до січня 2000 р.) були таким: на м'ясо – 166, молочні продукти – 221, зернові культури – 245, олії та жири – 278, цукор – 420. Аналітики Goldman Sachs навіть запропонували новий економічний термін – "агфляція". Він використовується для позначення процесу випереджаючого збільшення ціни на продовольство і технічні культури сільськогосподарського походження порівняно із загальним зростанням цін або зростанням цін у несільськогосподарській сфері [6].

Для забезпечення потреб зростаючого населення Землі у найближчі 30 років необхідно збільшити сільськогосподарське виробництво мінімум у 1,5 рази в світовому масштабі та вдвічі – у країнах, що розвиваються. При цьому очікується, що світові запаси зерна зменшаться на 7 %, ячменю – на 35, кукурудзи – на 12, пшениці – на 10 %.

За експертними розрахунками, Україна здатна забезпечити продовольством 300 млн осіб, на третину збільшивши при цьому зайнятість у сільському господарстві, переробній і харчовій галузях. Це може бути своєрідним мультиплікатором для створення робочих місць не тільки в аграрній сфері, оскільки на одне місце в сільському господарстві припадає 7–8 в інших галузях національної економіки. А голова Світового банку Роберт Зеллік закликав світових лідерів "поставити продовольство на перше місце" поміж їхніх пріоритетів, а

також "повернутися до системи золотого стандарту", щоб запобігти глобальній інфляції. За наявними розрахунками, до 2050-го виробництво харчів на планеті потрібно збільшити на 70 %, щоб задовольнити потреби населення, загальна чисельність якого сягне 9,1 млрд осіб (причому частка міських мешканців зросте з нинішніх 49 % до 70 %) [6].

Протягом останніх п'яти років аграрний сектор економіки України підтримує тенденцію до зростання, значення сільського господарства у формуванні валової доданої вартості в період 2010–2016 рр. підвищується. Так, частка сільського господарства, мисливства, лісового господарства у валовій доданій вартості країни у 2016 р. становить 13 %. Збільшилося виробництво у 2016 р. (порівняно з 2010 р.) таких сільськогосподарських культур, як зернові культури – у 1,68 раза, сояшинику – в 2 рази, сої – в 2,5 рази. Проте збільшення обсягів валового виробництва досягається за рахунок окремих видів продукції – комерційно привабливих, але землевиснажливих, і супроводжується викривленням галузевої та продуктової структури галузі.

Ураховуючи суттєвий аграрний потенціал України та активізацію урядової політики на його максимальну реалізацію в найближчій час, можна прогнозувати, що розвиток села та соціально-економічний стан його громад буде відчувати додатковий негативний тиск. Це підтверджується тим, що державна аграрна політика пореформеного періоду була спрямована на підтримку великотоварного виробництва, нарощування його експортного потенціалу при недооцінці ролі сільського господарства в досягненні цілей сільського розвитку.

В процесі реформування галузі сільського господарства відбулась зміна складу та структури форм господарювання. Поряд із фермерськими господарствами активного розвитку набули господарські формування холдингового типу, створені на основі оренди землі потужними промисловими, фінансовими та сервісними структурами.

Проте, за даними статистичних спостережень, дослідити їх кількість, обсяги виробництва та реалізації, площі угідь в користуванні та фінансові результати діяльності практично неможливо, оскільки агрохолдинги – це вертикально інтегровані структури, до складу яких входять, поряд з іншими типами підприємств (переробних, промислових, логістичних), сільськогосподарські підприємства, які, в свою чергу, є самостійними суб'єктами господарювання, що звітують окремо за результатами своєї діяльності. Офіційна статистика по холдингових компаніях не ведеться.

Сучасний етап розвитку аграрного сектору економіки України відрізняється від попередніх низкою важливих перетворень: замість колективних і переважно більшої державних сільськогосподарських підприємств зараз функціонують нові агропідприємства, які засновані на приватній власності (включаючи фермерські господарства); та з іншого боку, дедалі більшого поширення набуває сектор особистих господарств населення, внаслідок приєднання до земельних ділянок, що знаходяться у їх власності, належних їм земельних часток (паїв). Станом на кінець 2016 р. в Україні існувало 33682 фермерських господарства, 47697 сільськогосподарських підприємств; порівняно з 2012 р. їх кількість скоротилась на 1,1 % та 3,5 % відповідно.

На сьогодні існує нагальна потреба у визначенні ефективного механізму управління у сфері використання земель сільськогосподарського призначення, недопущення соціальної напруги у цій сфері.

У 2016 р. виробництвом сільськогосподарської продукції займалося майже 47,7 тис. підприємств, різних організаційно-правових форм господарювання, якими використовувалося близько 20,7 млн га сільськогоспо-

дарських угідь. Сільськогосподарські угіддя становлять близько 19 % загальноєвропейських, у тому числі рілля – близько 27 %. Показник площі сільськогосподарських угідь у розрахунку на одну особу є найвищим серед європейських країн і становить 0,9 га, у тому числі 0,7 га ріллі (середній показник європейських країн – 0,44 і 0,25 га відповідно). Із загальної кількості підприємств що функціонують в аграрному секторі – 41,8 тис. од., що мають сільськогосподарські угіддя. Із них 57,4 % підприємств мають площу до 100 га, 14,9 % – від 100 до 500 га, 5,3 % – від 500 до 1000 га, 5,1 % – від 1000 до 2000 га, 4,4 % – понад 2000 га. Середній розмір земельної ділянки приватних підприємств, з урахуванням фермерських господарств у 2015 р. становив 2,99 га, в державній власності – 9,4 га, комунальної власності – 1,27 га.

На 1 листопада 2016 р. налічувалось майже 33,7 тис. фермерських господарств, у власності та користуванні яких знаходилося 4,4 млн га сільгоспугідь, у тому числі 4,3 млн га ріллі. В Україні для господарського використання залучено понад 92 % території. Надзвичайно високим є рівень розораності території і становить понад 54 % (у розвинутих країнах Європи – не перевищує 35 %).

Орендовані землі фермерських господарств станом на 1 листопада 2016 р. складали 81,4% загальної площі землі в їх користуванні. На сьогодні майже 1,4 млн. гектарів розпайованих земельних ділянок не використовуються. Близько 1 млн. осіб не обробляють і не здають земельні ділянки в оренду. Як наслідок, не використовуються земельні частки (паї) загальною площею 4,8 млн гектарів, або близько 12 відсотків загальної площі сільськогосподарських угідь.

У власності і користуванні особистих селянських господарств станом на 01.03.2017 р. знаходиться 6268 тис. га, у т. ч. для ведення товарного сільськогосподарського виробництва 2818,9 тис. га, для ведення особистого селянського господарства 2580,9 тис. га, для будівництва й обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд 799,7 тис. га.

Дрібнотоварні товаровиробники становлять суттєву питому вагу в структурі сільськогосподарських підприємств. Наприклад, кількість підприємств, що мали сільськогосподарські угіддя площею 20–50 га в 2016 р. налічувалося 11838 од., що становило 24,8 % від загальної кількості. Натомість вони обробляли площу 447,8 тис. га, що становило лише 2,3 % до загальної площі сільськогосподарських угідь.

З точки зору М. Ф. Кропивка, діяльність агрохолдингів, безумовно, позитивно впливає на конкурентоспроможність агропромислового виробництва та забезпечення продовольчої стабільності. Дослідження практик показало, що поряд із позитивним впливом на розвиток агропромислового виробництва, діяльність агрохолдингів негативно впливає на розвиток сільських територій та призводить до загострення соціальних проблем на селі, у тому числі за рахунок розвитку монополізації, перерозподілу власності й зниження життєвого простору для діяльності інших підприємств агробізнесу; загострення соціальних проблем на селі через вивільнення зайвих працівників і зростання безробіття; недонадходження податкових платежів у місцеві бюджети; поглиблення дисбалансу галузевої структури та нерационального використання землі; недостатньої участі у розвитку сільських громад і територій; слабого суспільного контролю за їхньою діяльністю [8, с. 111].

Площа сільськогосподарських угідь України становить 22% від площі таких угідь у 27 країнах-членах Європейського Союзу. На одного жителя України припадає 0,8 га сільськогосподарських угідь, у тому числі 0,65 га ріллі, тоді як у середньому по згаданих країнах ЄС ці показники становлять відповідно 0,37 та 0,21 га. Най-

більш поширеними ґрунтами в Україні є чорноземи – вони становлять 60% від загальної площі [4].

У процесі земельної реформи у приватну власність передано 72,4 % сільськогосподарських угідь, у тому числі 80,9 % ріллі для використання за цільовим призначенням – сільськогосподарського виробництва. Право на земельну частку (пай) набули 6,9 млн осіб, з яких станом на 1 січня 2007 року 6,2 млн. (91,3 %) отримали державні акти на землю [4]. У 2009 р. цей процес наблизився до завершення. Враховуючи те, що економіка села в основному базується на сімейних формах господарювання, необхідно зазначити, що саме розвинуте міцне сімейне господарство на селі здатні розв'язати проблему розширеного відтворення населення.

Головною причиною уявлень сучасного суспільства про сутність сільських територій як моногалузевих є твердження про пріоритет аграрної сфери як основного виду діяльності в сільській місцевості, яка має гарантувати продовольчу безпеку держави. Проте інтенсивний розвиток аграрного виробництва, закони ринкової економіки призводять до значного скорочення зайнятості в ньому населення та необхідності розвитку інших сфер діяльності та створення неаграрних робочих місць на селі.

У контексті визначення податкового потенціалу, як державного визначального важелю впливу на формування та розподіл фінансових ресурсів відрахувань у місцеві бюджети для фінансування розвитку сільських територій, доцільно проаналізувати рентабельність виробництва сільгосппродукції та прибуток підприємств.

Отже, рівень рентабельності операційної діяльності у сільськогосподарських підприємствах України за 2016 р. склав 32,7 %. Після рекордного 2015 р. це другий за величиною показник за всю історію розвитку сільського господарства України протягом останніх 22 років, починаючи з 1995р. Порівняно з 2015 р. рівень рентабельності галузі зменшився на 10,3 % – із 43 % до 32,7 %. При цьому по найбільш рентабельній продукції рослинництва – зернові та зернобобові культури, цей показник знизився лише на 4,8 % – з 42,6 % до 37,8 %, насінню соняшника – на 16,5 % (з 78,4 % до 61,9 %), овочів відкритого ґрунту – майже у 2 рази (з 32% до 15,3%); тоді як у тваринництві збитковість основних видів продукції, а саме ВРХ на м'ясо збільшилася – на 6,3 % (з 16,9 % до 23,2 %) та вівці та кози на м'ясо на 4,9 % (з 26,6 % до 31,5%) . Рівень рентабельності виробництва зменшився майже по всіх основних видах продукції рослинництва, включаючи зернові і соняшник, а виробництво картоплі стало збитковим: 0,6 % проти 24,6 % у 2015 р.

Рівень рентабельності виробництва продукції тваринництва став найнижчим з 2012 року. У фермерських господарствах спостерігається незначне зменшення рентабельності продукції сільського господарства у 2016 р. в порівнянні з 2015 р., а по таких видах продукції як соняшник, цукрові буряки, овочеві культури, картопля, плодові та ягідні культури, молоко, птиця на м'ясо, вівці та кози на м'ясо, рентабельність вища ніж у великих та середніх сільськогосподарських підприємствах [16, с. 178].

Рентабельність виробництва 2016 р. формувалася під впливом суттєвого зростання сукупного індексу витрат на виробництво сільськогосподарської продукції і, як наслідок, зростання собівартості більшості видів продукції (на 11–38 %) на тлі значно повільнішого зростання цін реалізації сільськогосподарської продукції, яке в 2016 р. становило 109 %, а за продукцією тваринництва – лише 101,7 % [16, с. 185, 186].

У дисертаційному дослідженні А. Д. Діброва доводить потребу у зміні підходів до механізму державного регулювання сільськогосподарського виробництва, яка зумовлена як необхідністю підвищення соціально-економічних параметрів розвитку сільського господарс-

тва, так і формування цілісної системи державного регулювання з метою попередження можливості виникнення кризових явищ та мінімізації дії негативних наслідків для економіки України. Така постановка питання державного регулювання знаходить додаткову аргументацію внаслідок обґрунтованого висновку, що "при збереженні нинішнього рівня показників продуктивності сільськогосподарського виробництва можливості його розвитку будуть недостатніми для підвищення рівня життя населення, гарантованого задоволення попиту на продовольство, збалансованого відтворення ресурсного потенціалу галузі. Тому тільки за рахунок збільшення обсягів державної підтримки без структурних реформ, впровадження інновацій та технологічного переоснащення сільськогосподарського виробництва вирішити це завдання буде надзвичайно складно" [3, с. 18].

Українські виробники все більше коштів змушені витрачати на виробництво своєї продукції. При цьому ціни на ринках зростають, але не співмірні з витратами на виробництво. Ця тенденція вкрай негативно вплине саме на малі фермерські господарства, оскільки вони вкрай залежні від стрибків цін і досить часто тими обсягами продукції котру вони виробляють вони не можуть перекрити удорожчання матеріалів та засобів виробництва. Великі агрохолдинги від таких стрибків страждають набагато менше, завдяки масовості свого виробництва.

Ця статистика є невтішною, оскільки збільшення витрат поведе за собою ріст цін на ринку, але що гірше такі стрибки цін можуть призвести до банкрутства малих виробників.

Водночас, як свідчать результати досліджень науковців Інституту аграрної економіки, статистичні показники рентабельності сільськогосподарського виробництва є завищеними приблизно на третину за рахунок не проведення переоцінки основних засобів сільськогосподарських підприємств, та ще на 20% – за рахунок нижчого, ніж в середньому по економіці, рівня оплати праці в галузі та оцінки незавершеного виробництва в цінах минулих років. Тобто нинішній рівень приблизно удвічі вищий за розрахунковий, що враховує зазначені фактори недооцінки витрат, яких немає в інших галузях економіки, уточнив Юрій Лупенко [17].

Висновки. Таким чином, проаналізувавши сучасний стан аграрного сектору економіки України, можна виділити як позитивні так і негативні чинники, що впливають на нього. Ресурсний потенціал має значні можливості для подальшого активного розвитку галузі, та державою мають бути прийняті реальні заходи, для створення сприятливих умов існування всіх галузей АПК. Це сприятиме товарам вітчизняних виробників переважати над продукцією іноземних компаній, дозволить вийти на світовий ринок, значно збільшити прибутки, та, відповідно, надходження коштів до бюджету.

Взаємне узгодження розвитку економічної та соціальної складових забезпечується за умови переорієнтації економічного зростання із самоцілі на задоволення соціальних потреб. Інакше кажучи, економічне зростання має супроводжуватися адекватними соціальними перетвореннями та сприяти вирішенню проблем підвищення якості навколишнього природного середовища. Тому деталі частіше проблеми економічного розвитку і зростання досліджуються спільно з аналізом якості цього зростання.

На наш погляд, назріла потреба доктринально переглянути роль сільського господарства в економіці держави з урахуванням десятилітнього досвіду трансформаційних перетворень та світових вимог щодо сталого розвитку економіки. Оскільки в даній галузі працює 5,3 млн. чол. населення, або 31% від зайнятих в народногосподарському комплексі, його частка у структурі основних виробничих фондів та валовій доданій вартості становить 13,6%. У сільській місцевості налічується

5,5 млн. домогосподарств, де на умовах самозайнятості працюють мільйони громадян соціально активного віку, які в разі економічного підйому можуть бути затребуваними в інших секторах господарського комплексу. Одночасно з виконанням основної функції – виробництва продовольчих ресурсів і сировини для промисловості, сільське господарство є життєвим середовищем для майже 16 млн. громадян, якими утримується розгалужена поселенська мережа і значною мірою об'єкти соціальної інфраструктури. Крім того, сільська місцевість зберігає і відтворює унікальні національно-культурні цінності, агроландшафти та захищає довкілля, що є життєво важливим для країни й інвестиційно привабливим для несіельськогосподарської діяльності, зокрема розвитку зеленого туризму тощо.

Отже, розвиваючи концепцію багатofункціональності сільського господарства, при формуванні механізмів посилення системного регулюючого впливу держави мають враховуватись крім виробничих і соціальні, демографічні, державоформувальні, етнічні, культурно-історичні, рекреаційні, ментально-психологічні та інші аспекти. Такий підхід до визначення змісту функцій аграрної політики не претендує на новизну, а підкреслює гостроту можливих наслідків у разі відмови держави від виконання своїх природних функцій, що призведе до втрати нею базових цінностей, у тому числі людського капіталу – найціннішого виробничого ресурсу і вирішального чинника соціально-економічного розвитку країни.

Виробництво високоякісних, екологічно безпечних продуктів харчування має поєднуватися з іншими доступними можливостями нарощування прибутків товаровиробників для одержання синергетичного ефекту. Концепція конкурентоспроможності сільського господарства повинна модифікуватися у зв'язку з необхідністю обліку не лише ефективності аграрного виробництва, але й усієї сукупності чинників розвитку сільського регіону як середовища життя та праці селянина.

Інтегральним результатом завершення трансформаційних процесів в аграрній економіці країни має стати утворення якісно нової системи державно-регуляторних відносин, здатних до саморегуляції у процесі динамічного подолання основної суперечності трансформаційного етапу.

Список використаних джерел:

1. Алопій Г. В. Формування ефективної системи торговельного обслуговування в умовах розвитку сільських територій: дис... канд. екон. наук : спец. 08.00.03 – економіка та управління національним господарством / Г. В. Алопій. – Львів, 2016. – 239 с.
2. Гайдучий А. П. Інвестиційна конкурентоспроможність аграрного сектора України / А. П. Гайдучий. – К. : Нора-Друк, 2004. – 247 с.
3. Діброва А. Д. Державне регулювання сільськогосподарського виробництва: автореф. дис... докт. екон. наук : спец. 08.00.03 – економіка та управління національним господарством / А. Д. Діброва. – Київ, 2008. – 31 с.
4. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
5. Ключник А. В. Формування і розвиток економічного потенціалу сільських територій України : монографія / Альона Ключник. – Миколаїв : Дизайн та поліграфія, 2011. – 467 с.
6. Крамар О. Серпом і молотом / О. Крамар // Тиждень. – 2011. – № 9(174). – 4 березня. – С. 14.
7. Стах О. П. Світова продовольча проблема: можливі переваги та ризики для України // Наук. вісн. Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. – 2012. – Вип. 169. – Ч. 1. – С. 200–208.
8. Кропивко М. Ф. Організація та планування комплексного розвитку агропромислового виробництва і сільських територій в умовах децентралізації владних повноважень / М. Ф. Кропивко // Економіка АПК. – 2014. – № 7. – С. 109–121.
9. Кропивко М. Ф. Розвиток самоврядних господарських об'єднань в агропродовольчій сфері / М. Ф. Кропивко // Економіка АПК. – 2009. – № 9. – С. 21–26.
10. Інноваційно-інвестиційні процеси в аграрному секторі: нормативний аналіз та економічні методи дослідження впливу на суспільний добробут : монографія / В. В. Семенов, О. Д. Витвицька, М. М. Кулаєць, В. А. Скрипченко ; за ред. канд. техн. наук В. В. Семенова. – К. : ННЦ "Ін-т аграр. економіки", 2009. – 292 с.

11. Латинін М. А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання : монографія / М. А. Латинін. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Марістр", 2006. – 376 с.

12. Литвин Ю. О. Механізми державного регулювання соціально-економічного розвитку сільських територій України: теорія, методологія, практичні механізми реалізації : монографія / Ю. О. Литвин. – Донецьк : Юго-Восток, 2012. – 386 с.

13. Лузан Ю. Я. Організаційно-економічний механізм забезпечення розвитку агропромислового виробництва України : монографія / Ю. Я. Лузан. – К. : ННЦ "Ін-т аграр. економіки", 2010. – 470 с.

14. Механізми ефективного розвитку економіки аграрної сфери АПК України / Л. М. Анічина та ін. ; заг. ред. Л. М. Анічина. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Марістр", 2006. – 294 с.

15. Миколайчук М. М. Фінансово-економічний механізм державного управління регіональним розвитком : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / М. М. Миколайчук. – К., 2010. – 36 с.

16. Сільське господарство України за 2016 рік : стат. зб. / відпов. за випуск О. М. Прокопенко. – К. : Державна служба статистики України, 2017.

17. Сільське господарство в Україні встановлює рекорди рентабельності [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.iae.org.ua/presscentre/archnews/1989-2017-04-25-13-01-39.html>.

18. Українська модель аграрного розвитку та її соціоекономічна переорієнтація : наук. доп. / О. М. Бородіна та ін. ; за ред. В. М. Гейця, О. М. Бородіної, І. В. Прокопи. – К., 2012. – 55 с.

Надійшла до редколегії 03.09.18

T. Gogol, Ph. D. of economy, Associate Professor
State Agrarian Engineering University in Podilya, Podilya, Ukraine

FORMATION OF THE SOCIOECONOMIC MODEL OF THE NATIONAL AGRICULTURAL SECTOR

The article deals with the peculiarities of the formation of the modern system of agrarian production in Ukraine during its market transformation. The purpose of the article is to determine the directions of improvement of the state regulation of the agrarian sector in Ukraine and the construction of a socioeconomic model.

The study found that are not produced enough the public goods that should be created in the process of agricultural production. The concept of competitiveness of agriculture should be modified in connection with the necessity not only of the efficiency of agricultural production, but also of the whole set of factors of the development of the rural region as a living environment and work of the peasant.

The necessity of forming a well-balanced agrarian policy and effective mechanisms of its realization, capable of suspending economic destructive processes in rural areas, substantiated.

The obtained results suggest that the development of a methodology for the formation of the socioeconomic model of the domestic agricultural sector taking into account new approaches is a promising direction for further study of the mechanism of state regulation of the development of rural territories.

Keywords: agrarian sector; state regulation; country territories; socio-economic development; model.

Т. В. Гоголь, канд. екон. наук, доц.
Подольский государственный аграрно-технический университет, Киев, Украина

ФОРМИРОВАНИЕ СОЦИОЭКОНОМИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ ОТЕЧЕСТВЕННОГО АГРАРНОГО СЕКТОРА

Рассмотрены особенности становления современной системы аграрного производства в Украине в период рыночной трансформации. Определены направления совершенствования государственного регулирования аграрного сектора в Украине и построение социоэкономической модели.

Исследованием установлено, что общественные блага, которые должны вырабатываться в процессе сельскохозяйственного производства, создаются недостаточно. Концепция конкурентоспособности сельского хозяйства должна модифицироваться в связи с необходимостью не только эффективности аграрного производства, но и всей совокупности факторов развития сельского региона как среды жизни и труда крестьянина.

Обосновывается необходимость в формировании взвешенной аграрной политики и действенных механизмов ее реализации, которые способны приостановить экономические деструктивные процессы в сельской местности.

Полученные результаты позволяют утверждать, что разработка методики формирования социоэкономической модели отечественного аграрного сектора с учетом новых подходов является перспективным направлением дальнейшего исследования механизмов государственного регулирования развития сельских территорий.

Ключевые слова: аграрный сектор; государственное регулирование; сельские территории; социально-экономическое развитие; модель.

УДК 351: 005.95/96

DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2018/10-4/12>

Є. П. Гребеножко, асп.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна
e-mail: doctorgep@ukr.net,
ORCID: 0000-0002-9402-1990

ПОЛІТИЧНІ МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ЛЮДСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ДОСВІДУ

Виявлено зміст політичних механізмів формування та використання людського потенціалу в системі державного управління, аналізу та концептуалізації досвіду в Україні.

Охарактеризовано політичні механізми формування та використання людського потенціалу в системі державного управління та визначено їхні особливості.

Запропоновано модель, у якій розглядаються політичні механізми формування людського потенціалу в системі державного управління через її складові, такі як обґрунтування теоретичних засад, можливості надання практичного спрямування, підтримка ресурсів, системний моніторинг, аналіз та контроль.

Отримані результати дозволяють стверджувати, що розробка методології концептуалізації досвіду політичних механізмів формування та використання людського потенціалу в системі державного управління дозволяє виявляти особливості компонентів змісту людського потенціалу, обґрунтувати чинники та пріоритетні напрями його розвитку, зробити вибір найбільш ефективних механізмів формування та використання людського потенціалу в системі державного управління.

Ключові слова: політична система, участь громадян, концептуалізація досвіду, політичні механізми, людський потенціал, державне управління.

Постановка проблеми. Концептуалізація досвіду щодо політичних механізмів формування та використання людського потенціалу в системі державного управління має забезпечити нову якість управлінського впливу на

людські ресурси та суттєво посилити роль держави у досягненні нових стандартів життя громадян і суспільства.

У статті запропоновано модель концептуалізації досвіду щодо політичних механізмів формування та

використання людського потенціалу в системі державного управління. Складовими моделі автор визначив: 1) обґрунтування теоретичних засад; 2) можливості забезпечення практичного спрямування; 3) ресурсне забезпечення; 4) системний моніторинг, аналіз, контроль. Така структура сприятиме забезпеченню теоретико-методологічного обґрунтування моделі та більш ефективного практичного застосуванню цих механізмів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Людський потенціал, як предмет наукового дослідження виступає у працях Г. Беккера, Е. Брукінга, В. Гейця, О. Грішнєвої, Г. Гузенка, Б. Данилишина, Л. Козарезенка, С. Клімова, В. Куценка, Е. Лібанової та ін. Проблемам кадрової політики в системі державного управління в країнах Європейського Союзу та в Україні приділяли увагу у своїх наукових статтях А. Замараєв, С. Дубенко, Д. Красівський, І. Лопушинський, В. Лук'яненко, Г. Мамчур, Т. Мотренко, Д. Неліпа, І. Пресняков, К. Проскурякова, О. Оболенський, В. Олуйко, І. Радіонова, Н. Римашевська, Н. Томчук, Н. Шаповалова, А. Чухно, В. Щетинін. Наукова категорія "політична система" є часткою загальної теорії політичної системи суспільства, створенням та дослідженням якої завдячуємо таким зарубіжним науковцям як: Т. Парсонс, Д. Істон, М. Леві, Г. Алмонд, У. Мітчелл, К. Дойч, М. Вебер, А. Лопатка. Поняття "політичної системи" як категорії розглядали такі вітчизняні дослідники, як: П. Є. Недбайло, С. С. Андреев, М. Г. Анохін, С. Д. Галлей, С. М. Рутар, Н. А. Лузан, Ф. М. Кирилюк, І. С. Дзюбка, М. І. Горлач, В. Г. Кремень, К. М. Левківський. Корисними для нашого дослідження виявилися результати сучасних праць щодо реформ державного управління, зокрема і в контексті змін у політичних системах. Це праці таких дослідників, як Едвардо Онгаро, Сандра ван Тіель Ендрю Массі, Джон П'єр, Хельмут Вулманн. У них представлено способи вивчення державного управління шляхом вивчення кластерів німецьких, англосаксонських, південних європейських, північних європейських та центрально-східних європейських країн [22]. Важливі висновки, які доповнюють теоретичну картину даного дослідження і торкаються освітніх аспектів проблеми, викладені у сучасних дослідженнях вітчизняних авторів, а саме в статті Д. Неліпи та О. Батрименка, присвяченій проблемі підготовки кадрів для держслужби [23] та у колективній монографії С. В. Руденка, В. Ю. Вілкова, Н. Ю. Ярмоліцької та Я. А. Соболевського, [24] у якій висвітлюються методологічні засади політологічної освіти взагалі.

Викладення основного матеріалу. В основі концептуалізації досвіду щодо політичних механізмів формування та використання людського потенціалу в системі державного управління має бути розуміння сутності феномену людського потенціалу, який має таку специфіку, як системність, зовнішня обумовленість, непрозорість, стратегічність. У цьому зв'язку нами пропонується модель концептуалізації досвіду політичних механізмів формування людського потенціалу в системі державного управління, складовими якої бачаться такі, як: 1) обґрунтування теоретичних засад; 2) можливості забезпечення практичного спрямування; 3) ресурсне забезпечення; 4) системний моніторинг, аналіз, контроль.

Обґрунтуванням теоретичних засад формування та використання людського потенціалу є закони, закономірності, принципи, понятійно-категорійний апарат, проектування, наукове обґрунтування, моделювання. "Оскільки методологія державного управління має прикладну орієнтованість на вдосконалення управління державою, однією із її цілей є розробка управлінських технологій" [9, с. 7–11].

Концепт "людський потенціал" має доволі неоднозначне тлумачення. Різноманітні варіанти визначень "людського потенціалу" як поняття наведено у дослідженні Л. Козарезенка (2014 р.) [10]. Це й ототожнення й порівняння з такими поняттями, як "людські ресурси", "людський капітал", "життєвий потенціал і особистісний потенціал" та інші. Нам видається за можливе узагальнити так, що "людський потенціал" ґрунтується на двох інших базових поняттях – це поняття "людські ресурси" як втілення людського капіталу і "рівень життя" як відображення його якості. Формування, використання, збереження та зростання людського потенціалу країни вирішується через створення сприятливих умов, у яких живе, розвивається навчається і працює її населення. Людський потенціал не може зводитися до простої суми переліку якостей людини, для формування та реалізації людського потенціалу визначальне значення мають "зовнішні" щодо нього умови, для людського потенціалу характерна наявність прихованих властивостей, які виявляються при зміні умов, властивості людського потенціалу обумовлюють можливості людського розвитку у суспільній перспективі.

Людський розвиток визначається як "процес зростання людських можливостей, що забезпечується політичною свободою, правами людини, суспільною повагою до особистості" [1, с. 35]. Досліджуючи основні політичні механізми формування та використання людського потенціалу в системі державного управління припускаємо, що вони базуються на функціонуванні певного типу політичної системи суспільства. Політична система суспільства забезпечує політичну свободу, права людини, суспільну повагу до особистості. "Український контекст" [2] застосування Європейської конвенції з прав людини дає можливості підтверджувати, що, набір цих механізмів визначається типом політичної системи та її інститутами, основним серед яких є держава [16, с. 288–289]. Політичну систему розглядають двох рівнях – на державному та суспільному. На рівні держави вона об'єднує державні й політичні організації, норми (передусім правові) і ролі, які реалізуються в політичній поведінці. На рівні суспільства до політичної системи входять стандарти індивідуальної політичної поведінки, норми (насамперед етичні), ролі та організації (політичні партії, групи тиску), які або прагнуть політичної влади, або впливають на процес її здійснення [12, с. 58]. Форма держави, соціальний лад, класова природа, форма соціально-політичних відносин, політико-правовий режим – це ті визначальні чинники, які формують зміст політичної системи та, на наше переконання, впливають на вибір та динаміку використання людського потенціалу в державному управлінні.

Участь громадян у державному управлінні не може бути зведена до сукупності конституційних прав, а охоплює більш широкую сферу доступу громадян до публічного управління [19, с. 5]. Іншими словами, участь громадян в управлінні державою може бути ними реалізовано в формах, прямо не передбачених конституціями країн. Конституція України [11], на відміну від права на рівний доступ громадян до державної служби, не містить права на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування. Разом з тим дане право закріплено в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" [3] та в Законі України "Про органи самоорганізації населення" [4], згідно з якими громадяни, які володіють державною мовою, мають право на рівний доступ до такої служби і рівні умови її проходження незалежно від статі, раси, національності, походження, майнового і посадового становища, місця проживання, ставлення до релігії, переконань, належності до громадських

об'єднань, а також від інших обставин, не пов'язаних з професійними та діловими якостями службовця.

Можливості забезпечення практичного спрямування політичних механізмів формування та використання людського потенціалу в системі державного управління розкриваються через інструменти, засоби, важелі, методи, форми участі громадян у державному управлінні. Участь громадян в управлінні справами держави передбачає значну кількість форм реалізації на самих різних рівнях конституційно-правового регулювання, перелік яких не є і не може бути закритим. Їхня класифікація може бути представлена у залежності від: 1) сфери застосування – законотворчість, виконавча влада, судова система; 2) за суб'єктами – колективні та індивідуальні форми участі; 3) способу застосування – прямі та опосередковані форми; 4) рівня нормативного закріплення – конституційні і законодавчо визначені; 5) ступеня державного впливу – засновані на державному імперативі та власній ініціативі громадян.

Особливістю участі громадян в управлінні справами держави є спрямованість на реалізацію, як приватного інтересу, так і публічної мети – формування ефективної системи державного управління. Зіткнення приватних і публічних інтересів, пов'язаних з участю в управлінні справами держави, можна відзначити в тому, що це пов'язано з пошуком оптимального балансу між інститутами безпосередньої і представницької демократії. Безпосередня демократія є формою прямого волевиявлення народу або будь-яких груп населення. Згідно з Конституцією України, вищим безпосереднім вираженням волі народу є референдум і вільні вибори [11]. Представницька демократія означає делегування частини належних народові владних повноважень формується органами публічної влади. У зв'язку з цим значущим і практично важливим є питання про розмежування "сфери ведення" представницької і безпосередньої демократії. Референдум, що забезпечує безпосередню участь громадян в управлінні справами держави і відкритість процесів прийняття політичних рішень, узаконених волею народу, не може підміняти органи народного представництва [6, с. 234], за допомогою діяльності яких громадяни також беруть участь в управлінні справами держави.

Однією з форм участі громадян у формуванні органів публічної влади виступають вибори, в яких "втілюються як особистий інтерес кожного конкретного виборця, так і публічний інтерес, що реалізується в об'єктивних підсумки виборів і формування на цій основі органів публічної влади" [1, с. 123].

Участь громадян в управлінні справами держави здійснюється в різних формах, що представляють собою сукупність самостійних конституційних прав, а також прав, не зазначених безпосередньо в законодавстві, але загальною ознакою яких є наявність "соціального ефекту", що полягає в настанні змін, більш-менш значущих для соціуму загалом. Форми участі громадян в управлінні справами держави можуть бути класифіковані за різними підставами, найбільш важливим з яких виступає симбіоз поділу форм участі громадян в управлінні справами держави на прямі і опосередковані, в різних сферах: в області законотворчості, виконавчорозпорядкової діяльності та здійснення правосуддя.

Крім того, за своєю ціннісно-сміисловою складовою і результатами реалізації ці механізми мають подвійний вплив. По-перше, дозволяють задовольнити власні потреби громадянина – одержання будь-якої переваги від обрання конкретного депутата, побудова кар'єри на державній службі, отримання грошової винагороди за виконання умов контракту з державою. По-друге, спричинюють "соціальний ефект", що полягає у змінах, більш-менш значущих для соціуму – формується пред-

ставницький орган влади, відбувається ротація кадрів на державній службі.

Однак участь громадян в управлінні державою може здійснюватися в безлічі інших форм, які прямо не передбачені законодавством. Тому ми, розглядаючи форми участі громадян в управлінні справами держави, будемо враховувати значимість інституту громадянського суспільства для реалізації права громадянина на участь в управлінні. У юридичній літературі по-різному представляється класифікація форм участі громадян в управлінні справами держави [13]. Але важливим елементом механізму реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні справами держави є організаційно-правова форма такої участі, як юридично значима дія громадянина або групи громадян, яка встановлюється або допускається нормою права, здійснювана в процесі реалізації права на управління або ведення справами держави. Основні організаційно-правові форми участі громадян в управлінні справами держави, дослідники класифікують виходячи із системних якостей за різними підставами декларативні; ідеологічні; інституційні; політичні та ін. Усі наявні організаційно-правові форми конституційного права участі громадян в управлінні справами держави діляться на три групи: державно-політичні організаційно-правові; суспільно-політичні організаційно-правові; індивідуальні організаційно-правові форми [13].

Ресурсне забезпечення реалізації політичних механізмів формування та використання людського потенціалу у системі державного управління представлене політичними, інституціональними, кадровими, інформаційними, технічними, матеріальними, часовими ресурсами. Традиційно конституційне право громадян на участь в управлінні справами держави з державно-політичної точки зору асоціюється з використанням таких організаційно-правових форм як: вибори, референдум, право рівного доступу до державної служби, право у здійсненні правосуддя. Сучасні дослідження дають характеристики й інших державно-політичних організаційних форм участі громадян в управлінні справами держави, які мають широку практику застосування. Це різні консультативні ради (колегіальний консультативний орган, що створюється з метою координації роботи міністерств, комітетів і комісій та надання допомоги керівнику в організації діяльності державного органу), ради експертів (громадський дорадчий (консультативний) орган при законодавчому (представницькому) органі державної влади, який в певній мірі може брати участь в розробці нормативних правових актів у сфері державної молодіжної політики, здійснює взаємодію з відповідними комітетами, комісіями, депутатами органу законодавчої влади), національні ради реформ, національні проекти (національний пріоритетний проект, який є механізмом прискорення системних змін, безпосередньо впроваджує в масову практику нові управлінські підходи, реформи у певній сфері). Перераховані форми участі громадян в управлінні безпосередньо пов'язані з процесом розвитку інститутів громадянського суспільства.

Незважаючи на те, що реалізація конституційного права громадян на участь в управлінні справами держави у вигляді суспільно-політичних організаційно-правових форм прямо не встановлюється Конституцією України [11], існує широка практика застосування даного правового інституту. Зближення громадських і державних інтересів породжує необхідність використання особистісних можливостей, потенціалу громадян для держави. Цього можна досягти, застосовуючи різні види суспільно-політичних форм участі громадян у вирішенні суспільних і державних справ.

Індивідуальні організаційно-правові форми конституційного права участі громадян в управлінні справами держави мають свою правову специфіку і затребуваність. Такі організаційно-правові форми орієнтовані, в більшій мірі, на окрему особистість, так як в цьому випадку індивід реалізує свої особисті потреби, цілі і завдання. Наприклад, в європейських системах широко поширена така організаційно-правова форма участі громадян в управлінні справами держави як звернення громадян (індивідуальні та колективні) [22].

Поняття "звернення" має статус юридичної категорії, вона встановлює параметри і можливості його використання. Звернення постає як право, об'єктивне і суб'єктивне. Існує безліч різних моделей звернень громадян, які вимагають свого правового встановлення і регулювання. Традиційні письмові та усні звернення громадян в різні державні структури мають досить детально розроблену правову базу. Але, що стосується, до прикладу, поводження з використанням сучасних інформаційних технологій, як наголошують В. Карачай, П. Клімушин, то воно "вимагає додаткової розробки законодавчої бази" [7, с. 17; 8, с. 15]. Своєрідними модифікаціями індивідуальної організаційно-правової форми участі громадян в управлінні справами держави можна вважати такі як телефон довіри, громадська приймальня, "Пряма лінія". Затребуваність такої організаційної форми як звернення, настільки велике, що різні варіанти і моделі даної форми присутні практично у всіх інших формаціях участі громадян в управлінні справами держави.

Системний моніторинг, аналіз та контроль використання політичних механізмів формування та використання людського потенціалу у державному управлінні є четвертою складовою пропонованої моделі. Аналіз правового забезпечення індивідуальних організаційно-правових форм конституційного права участі громадян в управлінні справами держави свідчить, що: по-перше, при формуванні будь-яких організаційно-правових форм участі громадян в управлінні справами держави і суспільства слід враховувати інтереси конкретної особистості [2]; по-друге, усі досліджені нами основні механізми використання людського потенціалу в системі державного управління мають такі ознаки: комплексність; спосіб закріплення і використання; об'єднання різних організаційних формацій; реалізація ініціативи громадян; добровільність діяльності індивіда; юридично значима дія (яка має правові наслідки); по-третє, сама особистість самостійно не зможе повністю реалізувати своє конституційне право на участь в управлінні справами держави поза організаційно-правового оформлення або без суттєвої підтримки з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Аналіз щорічних Послань Президента України [17] дає розуміння вектору соціально-політичного розвитку держави, ініційованого президентською владою та підтримуваного парламентською (закон про державну службу) [5] та виконавчою владами (реформа територіальної організації влади та місцевого самоврядування) [18]. Даний вектор направлений на модернізацію всіх сфер державного управління при активізації процесу участі громадян в управлінні справами держави, максимальному використанні людського потенціалу в системі державного управління. Орієнтування держави на формування діалогу з інститутами громадянського суспільства та окремими громадянами в побудові демократичної правової держави, як наголошують експерти, "актуалізує проблему підвищення політико-правової активності громадян" [1, с. 56]. Загальною ознакою форм участі громадян в державному управлінні є наявність певного "соціального ефекту", що полягає в на-

станні змін, більш-менш значущих для соціуму загалом і представляє собою певну властивість конституційних прав, які забезпечують участь громадян в державному управлінні. Разом з тим, "чинник участі людини в процесі управління, зокрема при прийнятті рішень, завжди супроводжується чинником імовірності, а відповідно, чинником ризику щодо розв'язання актуальних проблем для досягнення визначених цілей організації" [9, с. 460]. Аналіз наявних політичних механізмів формування та використання людського потенціалу в системі державного управління показує, що в світі і в Україні за останні кілька років домінували державно-правові організаційні форми участі громадян в управлінні справами держави. Але разом з тим, активізується розвиток суспільно-політичних організаційно-правових форм участі громадян в управлінні справами держави. Дана тенденція пов'язана з розвитком інститутів громадянського суспільства. Транснаціональним механізмом залучення людського потенціалу в системі державного управління можна розглядати партнерство "Відкритий уряд" [20], до якого приєдналися 75 країн, які дозволяють своїм громадянам ретельно стежити за роботою уряду [21].

Висновки. По-перше, формування, використання, збереження та зростання людського потенціалу країни вирішується через створення сприятливих умов, у яких живе, розвивається навчається і працює її населення. Таким чином, характеризуючи політичні механізми формування людського потенціалу в системі державного управління слід зазначити такі особливості: 1) людський потенціал не може зводитися до простої суми переліку особистих якостей людини; 2) для формування та реалізації людського потенціалу визначальне значення мають "зовнішні" по відношенню до нього умови; 3) для людського потенціалу характерна наявність прихованих властивостей, які виявляються при зміні зовнішніх умов; 4) властивості людського потенціалу обумовлюють можливість людського розвитку у суспільній перспективі.

По-друге, основні організаційно-правові форми участі громадян в державному управлінні (державно-політичні організаційно-правові; суспільно-політичні організаційно-правові; індивідуальні організаційно-правові) розкривають зміст політичних механізмів формування та використання людського потенціалу в системі державного управління. Таким чином, слід зазначити, що політичні механізми формування та використання людського потенціалу в системі державного управління мають такі ознаки: 1) комплексність; 2) спосіб закріплення і використання; 3) об'єднання різних організаційних формацій; 4) реалізація ініціативи громадян; добровільність діяльності індивіда; юридично значима дія (яка має правові наслідки).

По-третє, концептуалізація досвіду представлена моделлю, яка пропонує розглядати політичні механізми формування та використання людського потенціалу в системі державного управління через такі її складові, як обґрунтування теоретичних засад, можливості забезпечення практичного спрямування, ресурсне забезпечення, системний моніторинг, аналіз, контроль. Концептуалізація досвіду політичних механізмів формування та використання людського потенціалу в системі державного управління дозволяє розкрити особливості складових змісту людського потенціалу, обґрунтувати чинники та пріоритетні напрями його розвитку, здійснити вибір найбільш ефективних механізмів формування та використання людського потенціалу в системі державного управління.

References / Список використаних джерел:

1. Donelli D. (2004). Prava liudyny u mizhnarodnii politytsii [Human rights in international politics]. L., Kalvariia [in Ukrainian].

2. *European Convention on Human Rights: Key Provisions, Practice of Application, Ukrainian Context.* (2004). K., [in Ukrainian].
3. *The Law of Ukraine "On the Application of Customs Certification in Ukraine"* (1997). Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. № 24 [in Ukrainian].
4. *The Law of Ukraine "On the Approval of the Construction of the Coalition"* (2001). Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. N48. 254. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2625-14> [in Ukrainian].
5. *Law of Ukraine "On Civil Service"* (2015). Verkhovna Rada Ukrainy; Zakon vid 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19> [in Ukrainian].
6. Kapitsyn V. M. (2003). *Human rights and mechanisms for their protection: study way.* V.M.Kapitsyn. M.: YuRKNIGA [in Russian].
7. Karachai V. A. (2014). *Electronic Governance in Ukraine as an Instrument for the democratization of society.* Extended abstract of candidate's thesis. Skhidnoukr. nats. un-t im. V. Dalia. Luhansk [in Ukrainian].
8. Klimushyn P. S., Spasibov D. V. (2016). *Monitoring Estimates of the Development of the Electronic Government by International and National Methods.* State construction. 1. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2016-1/doc/1/03.pdf> [in Ukrainian].
9. Kovbasiuk Yu. V. (2011). *Methodology of public administration.* Encyclopedia of Public Administration. K.: NADU, Tom 2. [in Ukrainian].
10. Kozarezenko L. V. (2014). State regulation of the development of human potential in the context of the policy of raising the quality of life of the population. *Ekonomika rozvytku*. № 1. 55-63 [in Ukrainian].
11. *Constitution of Ukraine* (1996). Verkhovna Rada Ukrainy; Konstytutsiia, Zakon. 254k/96-VR. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA%96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
12. Mazina A. V. (2007). Political system as a scientific category and socio-political phenomenon. *Strategic priorities: Scientific and analytical quarterly collection.* 10/2007. N4. 56-61 [in Ukrainian].
13. Oliynyk A. Yu. (2008). *Constitutional and legal mechanism of providing basic freedoms of man and citizen in Ukraine: monograph.* K. Altera; KNT; Tsentr navch. lit-ry, [in Ukrainian].
14. Pashko L.A. (2005). *Human resources in the field of public administration: theoretical and methodological foundations of evaluation: Monograph.* K.: Vyd-vo NADU [in Ukrainian].
15. *Political system and institutes of gromadianskoyi society in Ukraine: theoretical and practical applications* (2007). *European and Ukrainian realities.* Natsionalnyi instytut ctpatehichnykh doclidzhen ppy Ppezydentovi Ukpainy. URL: http://old.niss.gov.ua/book/Kudr_mon/01.pdf [in Ukrainian].
16. *Political Encyclopedia* (2011). K.: Paplamentcke vydavnytstvo [in Ukrainian].
17. *Message of the President of Ukraine* (2017). Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen, URL: <http://www.niss.gov.ua/catalogue/33/> [in Ukrainian].
18. *Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approving the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine"* (2014). № 333-r. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].
19. Prykhodchenko L. (2009). Efficiency of public authority activity: tools and factors of evaluation. *Collection of scientific works of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.* Vyp. 1. 3-12 [in Ukrainian].
20. *About the Initiative "Open Government Partnership"* (2016). URL: <http://ogp.gov.ua/> [in Ukrainian].
21. *Participation of the public in the monitoring of the provision of services by public authorities: normative regulation and existing practices* (2013). K. [in Ukrainian].
22. E. Ongaro and S. van Thiel (eds.) (2016)., *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe.* URL: https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_2 [in UK].
23. Nelipa D., Batrymenko O. (2018). Strategy, management model and educational scientific civil servants training program in postgraduate studies of the university. *Bulletin of National Mining University.* Vol.2. – p.178-183. URL: <https://doi.org/10.29202/nvngu/2018-2/16>.
24. Rudenko S.V., Vilkov V.Yu., Sobolievskiy Ya.A., Yarmolicka N.V. (2017). *Methodological basics of modernization of philosophical and political education of Ukraine: monograph.* – K.: Kyiv University Press., – 175 p. URL: <http://philosophy.univ.kiev.ua/uploads/editor/%D0%A0%D1%83%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE.pdf>

Надійшло до редколегії 03.09.18

E. Grebonozhko, Postgraduate student
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

POLITICAL MECHANISMS OF FORMATION AND USE OF HUMAN CAPACITY IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM: CONCEPTUALIZATION OF THE EXPERIENCE

The purpose of the article is to reveal the content of political mechanisms for the formation and use of human potential in the system of public administration, analysis and conceptualization of experience in Ukraine.

The author described the political mechanisms of the formation and use of human potential in the system of public administration and identified the features.

The author suggests a model in which the political mechanisms of human potential formation in the system of public administration are considered through its components, such as substantiation of theoretical principles, possibilities of providing practical direction, resource support, system monitoring, analysis, control.

The obtained results allow us to affirm that the development of the methodology of the conceptualization of the experience of political mechanisms of formation and use of human potential in the system of public administration allows to reveal the features of the components of the content of human potential, to substantiate the factors and priority directions of its development, to make a choice of the most effective mechanisms for the formation and use of human potential in the system of state management.

Keywords: political system, citizens' participation, conceptualization of experience, political mechanisms, human potential, public administration.

Е. П. Гребоножко, асп.
Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

ПОЛИТИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ ОПЫТА

Определено содержание политических механизмов формирования и использования человеческого потенциала в системе государственного управления, анализ и концептуализация опыта в Украине. Охарактеризованы политические механизмы формирования и использования человеческого потенциала в системе государственного управления и определил их особенности.

Предложена модель, в которой рассматриваются политические механизмы формирования человеческого потенциала в системе государственного управления через ее составляющие, такие как обоснование теоретических основ, возможность предоставления практической направленности, поддержка ресурсов, системный мониторинг, анализ и контроль.

Полученные результаты позволяют утверждать, что разработка методологии концептуализации опыта политических механизмов формирования и использования человеческого потенциала в системе государственного управления позволяет выявлять особенности компонентов содержания человеческого потенциала, обосновать факторы и приоритетные направления его развития, сделать выбор наиболее эффективных механизмов формирования и использования человеческого потенциала в системе государственного управления.

Ключевые слова: политическая система, участие граждан, концептуализация опыта, политические механизмы, человеческий потенциал, государственное управление.

УДК 35:323

DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2018/10-5/12>

О. А. Зубчик, канд. філос. наук, доц.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна
e-mail: zubchuk@ukr.net
ORCID: 0000-0001-6480-409X

ТРАНСФОРМАЦІЯ КОНЦЕПТУ "КОНКУРЕНЦІЯ" У НАУКОВІЙ ДУМЦІ В КОНТЕКСТІ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Виявлено зміст трансформації поняття "конкуренція", яка синтезує та відображає об'єктивну реальність, показуючи евристичний потенціал у контексті дослідження державної політики та державного управління.

Показано, що еволюція концептуальних поглядів на конкуренцію підтверджується перетворенням поняття "конкуренція" та пов'язаних з ним концептів (суб'єкта, об'єкта конкуренції, економічних відносин, державної економічної політики). Обґрунтовано вплив різних факторів на концептуалізацію досвіду на різних рівнях (особистісний, державно-суспільні відносини, міждержавний).

Розглянуто перетворення поняття "конкуренція" у наукову думку в контексті соціального розвитку від епохи давнини до наших днів. Запропоновано методологію, яка дозволяє глибше аналізувати роль суб'єктів соціально-політичних та державно-управлінських відносин у контексті вивчення державної політики та державного управління.

Дослідження трансформації концепту "конкуренція" у контексті соціального розвитку в найбільш загальних та впливових теоріях дає додаткові можливості для аналізу ролі соціально-політичних та державно-управлінських відносин в контексті вивчення державної політики як механізму державного управління.

Ключові слова: держава, конкуренція, економіка, громадський розвиток, державна політика, державне управління.

Постановка проблеми. Сучасне державне управління як наука, розширюючи власне дослідне поле, звертається до вивчення об'єктів, які розуміються як складні системи, яким властива самоорганізація і які включають людину. Сутнісна риса різних видів людської діяльності, яким притаманне зіткнення інтересів (економіка, політика, дипломатична практика, ідеологія, наука, спорт, світоглядні орієнтації особистостей тощо) – конкуренція, є ознакою суспільних відносин на всіх етапах розвитку суспільств. Концепти мають узагальнюючу властивість та відображають об'єктивну дійсність крізь культуру, наукові парадигми, суспільну свідомість, свідомість дослідника. У традиційному розумінні концепт "конкуренція" належить до базових концептів, які розкривають структуру досвіду ринкової організації суспільства. Але їхній зміст не завжди був однозначним. Разом з цим концептом трансформуються й основні поняття, які його визначають – суб'єкт, об'єкт конкуренції, економічні відносини, суспільні відносини, державна політика, державне управління.

У статті розглянуто трансформацію концепту "конкуренція" в науковій думці в контексті суспільного розвитку від епохи античності до наших днів. Показано, що в традиційному розумінні цей концепт належить до базових, які розкривають структуру досвіду ринкової організації суспільства. Відзначається, що трансформація концепту "конкуренція" відображає зміну основних понять, які його визначають – суб'єкт, об'єкт конкуренції, економічні відносини, суспільні відносини, державна економічна політика. Запропонована методологія дозволяє глибше аналізувати роль суб'єктів суспільно-політичних і державно-управлінських відносин у контексті дослідження державної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Недостатня розробка цієї наукової проблеми у науці державного управління зумовила звернення до значної кількості джерел (закордонні й вітчизняні дослідження, використання аналітичних робіт науковців попередньої доби і сучасних учених). Особливо важливими для нашого дослідження виявилися ідеї представників теорій та концепцій, відомих як, теорії абсолютних переваг (А. Сміт, Д. Рікардо, Дж. Мілль), теорії рівноваги (А. Маршалл), еволюційної теорії (Й. Шумпетер), теорії конкурентних переваг (М. Портер), теорії інтелектуального лідерства (Г. Хамел, К. Прахалад), теорії людського капіталу, теорії інформаційного суспільства, теорій "зеленої" та "синьої" економік та інших. Соціально-

філософський аналіз феномену конкуренції у суспільному розвитку здійснено О. Александровою [1]. Аналіз концептуальних підходів до розуміння природи конкуренції та конкурентоспроможності в економічній науці здійснювався Л. Юрчишиною [2]. Також заслуговують уваги окремі теоретичні здобутки щодо конкуренції в галузі освітніх послуг, висловлені в нещодавній статті міжнародної групи вчених С. Руденка, Р. Сапенко, О. Базалука та В. Титаренка [43] присвяченій проблемам управління міжнародними освітніми проектами між Польщею та Україною.

Викладення основного матеріалу. Міфи Давньої Греції розповідають про повстання Зевса проти свого батька Крона й боротьбу проти його дітей-богів за владу над світом. Боротьбу філософ Геракліт з Ефесу назвав джерелом усього існуючого. Опис конкуренції, як взаємовідносини між людьми, знаходимо у працях Аристотеля – в розповіді про Фалеса Мілетського йдеться про те, коли йому дорікали бідністю (що заняття філософією не дає ніякої користі), Фалес, передбачивши на основі астрономічних даних добрий врожай оливок, роздав у задаток всім власникам олійнь, велику суму грошей, законтрактувавши їх дешево, оскільки ніхто з ним не конкурував. Сенека вказував на те, що у боротьбі за існування звірі, озброєні зубами й кігтями, здаються сильнішими за людину, але природа наділила людину розумом і суспільством [1, с. 3–5]. Досліджуючи конкуренцію як суспільний феномен того історичного періоду, О. Александрова відзначила, що конкуренція, як суспільний феномен, розглядається на особистісному рівні [1, с. 3–5]. У Добу Середньовіччя, із пануванням феодальних відносин у Західній Європі, проблема конкуренції окремо була предметом філософської рефлексії хіба що у контексті проблеми спадкоємності та "ціни" людського життя. З настанням епохи Відродження, коли з'являються елементи ринкових відносин, починає розумітися неминучість конкуренції. Особливо політичної, внаслідок наявності політичного плюралізму, що досить чітко показав і описав у своїх працях М.Макиавеллі [1, с. 3–5].

Розвиток Західної цивілізації з Нового часу відбувається саме на основі ринкових відносин та конкуренції. Конкуренція, як суспільний феномен, виявлялася в торгівлі, як описав Т. Гоббс, у монополіях купців, які створені феодальною державою для закордонної торгівлі, називаючи їх корпораціями, які могли конкурувати з подібними корпораціями інших держав на світовому

ринку. Він зауважив, що природний стан суспільства – "війна всіх проти всіх", незважаючи на те, що природа створила всіх людей рівними за фізичними та розумовими здібностями. Ця рівність не є благом, навпаки, від цієї рівності виникає ідея рівності в досягненні мети, люди, прагнучи оволодіти однією й тією ж річчю, стають ворогами [7, с. 153–155]. Тому необхідним є існування міцної держави, яка може і повинна забезпечити існування суспільства у цих несприятливих умовах. Ідеї Гоббса ревізуються Ф. Тьоннісом, предметом уваги якого є дослідження природи соціальних спільнот, суті процесів, які сприяють організації та функціонуванню людських співтовариств. У його праці "Спільнота й суспільство" [27], показано, що соціальні зв'язки між людьми можуть, звичайно, базуватися на відштовхуванні та запереченні. Але там, де ворожнеча відіграє провідну роль, немає істинно соціального зв'язку. Це сукупність ворогуючих людей. На думку Ф. Тьонніса, взаємозв'язки людей набагато різноманітніші, до того ж, у суспільстві переважають соціальні зв'язки, засновані на прагненні до спільного життя. Тому, не держава утримує єдність суспільства, а спільна воля людей жити разом. Тож є два типи волі. Перша – природна, інстинктивна, яка проявляється в емоціях, душевних схильностях, уподобаннях, несвідомих мотивах. Друга – розумова, раціональна, яка усвідомлена – раціональна мета, розрахунок, раціональний обмін [27]. Сучасний французький економіст Т. Пікетті у праці "Капітал в XXI столітті", де досліджено період від початку XVIII століття до наших днів, запропонував новий погляд на проблему нерівності [22]. Проаналізувавши значну кількість даних, автор виявив, що за інших однакових обставин швидке економічне зростання зменшує роль капіталу і його концентрацію в приватних руках і призводить до скорочення нерівності. Разом з тим, уповільнення зростання має наслідком зростання значення капіталу та збільшення нерівності. Як переконливо довів автор, сьогодні нерівність збільшується, тому висновком може бути те, що це може спричинити соціальні та політичні наслідки.

У працях Д. Юма [38] конкуренція розкривається, зокрема, в обґрунтуванні ролі грошей у господарюванні. Він, розглядаючи механізм саморегулювання в економіці, та роль грошей, обґрунтував вплив цих двох факторів на конкурентоспроможність країни. Ідею економічного лібералізму та примноження багатства суспільства за рахунок розвитку сфери виробництва представив Т. Мальтус [16], виявляючи фактори і передумови економічного зростання та показуючи взаємозв'язок між темпами зростання економіки та народонаселення.

Представники "теорії меркантилізму", зокрема Т. Мен [2, с. 42–46] та А. Монкретьєн [2, с. 30–34], визначили важливу проблему економічної науки як завдання "раціонального господарювання". Проаналізувавши роль держави в регулюванні економічних відносин, вони показали, що підтримка державою дешевої імпортової сировини, регулювання зовнішньої торгівлі із застосуванням протекціоністських тарифів на імпортовані товари, заохочення експорту готових товарів, розширення бази оподаткування і нагромадження капіталу неодмінно призводить до економічного збагачення країни, посилення її конкурентоспроможності у відносинах з іншими країнами.

У працях утопістів представлена проблема подолання конкуренції, яка розглядається як "соціальне зло". Зокрема, Р. Оуен [25] вважав, що при правильному соціальному устрої суспільства, науковій організації управління можна подолати конкуренцію і зробити радсним існування будь-якого індивіда.

У "теорії абсолютних переваг" фокус уваги щодо особливостей конкуренції зміщується. А. Сміт у праці

"Дослідження про природу та причини добробуту націй" [26] визначив конкуренцію як суперництво та ототожнив її з "невидимою рукою", яка змушує підприємців реагувати на зміни в економіці і формувати ідеальний план її розвитку. Послідовником ідей А. Сміта в розумінні сутності конкуренції був Д. Рікардо [24]. Він проаналізував характерну для того часу торговельну конкуренцію, яка базувалась на ідеальній схемі виробничих відносин. Після чого Л. Вальрас [5] розробив теорію "досконалої конкуренції", яка характеризує тип ринкової структури, за якої на ринку працює велика кількість продавців і покупців, які не можуть впливати на ринкові ціни окремо один від одного, відсутні бар'єри для входу та виходу з ринку, існує вільний доступ до ринку інформації, блага, що реалізуються є одноманітними. Дж. С. Мілль стверджував, що принципом, який значною мірою регулює угоди економічного характеру, конкуренція стала лише порівняно недавно [18]. Він вказав на існування конкуренції в торгівлі, в тому числі й на "конкуренцію між країнами". Отже, у "теорії абсолютних переваг" (А. Сміт, Д. Рікардо, Дж. Мілль), приватна ініціатива й вільний конкурентний ринок, на якому рівновага між виробництвом і споживанням підтримувалась, з одного боку, завдяки конкуренції між великою кількістю незалежних виробників, а з другого, завдяки наявності масових індивідуальних споживачів.

Описуючи конкуренцію між робітниками в Англії у XIX столітті, Ф. Енгельс зазначав, що конкуренція є найбільш повним вираженням пануючої в сучасному громадянському суспільстві війни всіх проти всіх: "це війна, війна за життя, за існування, за все, а отже, у випадку необхідності і війна на життя та на смерть відбувається не тільки між різними класами суспільства, але й між окремими членами цих класів; один стоїть на шляху іншого, тому кожний намагається відтіснити інших і посісти їхнє місце" [34]. К. Маркс вказував на той факт, що саме конкурентна боротьба, особливо під час вирішальних переворотів у техніці, змушує замінювати старі засоби праці новими ще до їх природної смерті [14]. Конкуренція розглядається, як конкуренція покупців, виробників, міжгалузева конкуренція. Окрема особистість діє лише як частина суспільної сили, як атом всієї маси. Саме в такій формі конкуренція виявляє громадський характер виробництва і споживання. Опис міжгалузевої конкуренції показує міжгалузеве перетікання капіталу. На відміну від внутрішньогалузевої, міжгалузева конкуренція характеризує змагання за найбільш прибуткове вкладення капіталів. Але, в ідеалі, комуністичне суспільство у своєму розвитку має пройти дві стадії: соціалізм і комунізм, де, серед іншого, буде утвердження суспільної власності, рівність щодо засобів виробництва, відсутність конкуренції, ринку та грошей. Інші, послідовники та представники марксизму також виокремлювали особливу роль конкуренції – як фактору соціального розвитку, а також вказували на її "антилюдську" сутність. У цьому зв'язку А. Бузгалін та А. Колганов, досліджуючи сучасний капіталізм, показали зміни тих категорій капіталізму, які вивчав К. Маркс, що дає можливість зрозуміти і модифікацію більш складних, конкретних категорій капіталістичної системи виробничих відносин – зміни в природі товару, ринку, грошей, які спричиняють зміни в природі капіталістичних відносин [4].

У межах "еволюційної теорії" конкуренція розглядається як така, яка враховує не лише процеси регулювання кон'юнктури ринку, а й вміння суб'єктів ефективно впроваджувати інноваційні технології. Наприклад, у працях Й. Шумпетера [33] є поняття динаміки ринкового процесу. Автор характеризує ринок як сферу радикальних змін у суспільстві, що примушує фірми та індивідів здійснювати нововведення, а економіку, суспільне виробництво – зростати та структурно змінюватися. Це

нова конкуренція, яка ґрунтується на відкритті нового товару, нової технології, нового джерела сировини, нового типу організації. Конкуренція – це також і творче руйнування, в якому фірми, здатні здійснювати нововведення й адаптуватися, зростають або виживають, а інші відтісняються та усуваються, а "процес творчого руйнування є самою суттю капіталізму". Прагнення до надприбутку перевіряється в конкурентному оточенні, яке водночас є безкінечним процесом змін і перетворень. Не просто підприємець, а новатор є індикатором конкуренції нового типу.

На історико-соціальні коріння підприємництва та конкуренції звернув увагу М. Вебер, показавши становлення підприємницького духу як складову капіталістичного духу [6]. Підприємництво – це певна сукупність психічних рис і наявність певної психології господарюючого суб'єкта в певному суспільстві на певній стадії його розвитку. На відміну від М. Вебера, який розглядав суспільство як сукупність соціальних дій індивідів, Г. Зіммель вважав, що суспільство складають соціальні відносини і міжособистісні взаємодії людей. До соціальних процесів, заснованих на взаємодії особистостей, Г. Зіммель зарахував розподіл праці, утворення політичних партій, суперництво, підкорення. Історія, згідно з думкою Г. Зіммеля [12], є історією зростаючої інтелектуалізації соціального життя та поглиблення принципів грошового господарства. Але гроші просторово й духовно відокремлюють людину від вироблених нею речей. Ціною свободи стає відчуження.

Дж. Стюарт у праці "Дослідження принципів політичної економії" [37] показав дію механізму ринкової конкуренції та його значення, порівнявши з годинниковим механізмом, який постійно ламається і тому потребує майстра – держави. Так, проблема конкуренції постає у контексті соціальних проблем, зокрема, проблеми безробіття. Така соціальна проблема як безробіття, на думку Дж. М. Кейнса [15], породжується саме внутрішніми "недоліками" системи вільної конкуренції. Має панувати такий соціальний інститут як держава, який би спрямовував руйнівні дії конкуренції в соціально-конструктивне русло. Для формування етичних уявлень в індивідів, які вступили в конкурентну боротьбу, повинні бути встановлені цінності та переваги. Ринок не може бути само регулятором економіки і не може забезпечити стабільність виробництва і цін. Тож, держава має відігравати важливу роль у виконанні цих завдань. Зміст втручання держави в регулювання економіки – це фінансова і грошово-кредитна політика, яка пом'якшує наслідки від різкого зростання виробництва.

У подальших наукових дискусіях – питання аналізу ситуації, яка склалася на ринку, і спроби вирішити завдання підтримки конкуренції в нових умовах. "Теорія рівноваги" дає розуміння конкуренції як ідеального механізму встановлення рівноваги на ринку завдяки дії законів граничної корисності та граничної продуктивності. Конкуренція забезпечує розвиток технологій та споживацьких переваг на основі цін. Наприклад, А. Маршалл у тритомній праці "Принципи економікс" [17] показав, що акцент з конкуренції зміщується на свободу підприємництва. Варто віддавати перевагу системі вільного підприємництва, оскільки вона швидше означає незалежність і свободу вибору, а не суперництво, яке лежить в основі розуміння конкуренції.

Прихильник вільної економіки без втручання держави, Ф. Гаєк, у працях "Конкуренція як процедура відкриття" (1989) [28], "Пагубна самовпевненість. Помилки соціалізму" (1988) [29], аргументував, що краще, коли конкуренція сама встановлює порядок і створює необхідну рівновагу, а перемагає у конкурентній боротьбі

той, хто пізнав, винайшов, створив щось нове, хто зумів вловити і зрозуміти розсіяне в суспільстві знання. Він назвав конкуренцію "процедурою відкриття". "Цінність конкуренції у тому, що її результати непередбачувані і взагалі відмінні від тих, до яких кожен свідомо прагне чи міг би прагнути" [30, с. 53]. Конкуренція має виявити результати ринкового процесу, визначити, яка інформація є найбільш корисною. На відміну від соціалізму, у спонтанному ринковому порядку використовуються знання всіх членів суспільства. Незважаючи на суперечливість індивідуальних цілей економічних агентів, вплив спонтанного ринкового порядку благотворно, так як у ринковому процесі відбувається взаємне пристосування індивідуальних планів цих агентів, а також гарантується виробництво певних товарів з більш або менш оптимальними витратами [30, с. 50–65]. Також його цікавлять етичні проблеми конкуренції та ринку. Повної свободи конкуренції немає, однак обмеження накладаються не штучними бар'єрами держави, а загальними правилами поведінки, спонтанно формуються в ході соціокультурної еволюції. Якщо ці правила дотримуються, то економічна конкуренція "з боротьби всіх проти всіх перетворюється в боротьбу всіх заради всіх". Отже, висновок такий, що втручання держави не тільки порушує рівновагу в економіці, але навіть поступово знищує свободу особистості та демократію.

Оприлюднив концепцію конкурентоспроможності, в основі якої конкурентні переваги (товару, фірми, країни), М. Портер у праці "Міжнародна конкуренція" [23] наголосив, що конкуренція – це динамічний безперервний процес. Це "змінний ландшафт", на якому з'являються нові товари, нові колії маркетингу, нові виробничі процеси і нові ринкові сегменти. Конкуренція проявляється завдяки конкурентним перевагам підприємств залежно від зміни конкурентного середовища та від ефективного використання переваг. Її особливістю є те, що способи досягнення конкурентних переваг значною мірою пов'язані з впровадженням нових технологій та інновацій. А також те, що конкурують підприємства, які господарюють у різних соціально-економічних умовах.

Разом з тим, Ернандо де Сото [11] довів, що "тріумфуючи" на Заході, капіталізм в усьому іншому світі зазнає поразки. Зібрані ним дані переконують, що у соціалістичних країнах, після занепаду соціалізму, капіталізм не спромігся на розвиток. Хоча незаможні громадяни, які проживають в цих постсоціалістичних країнах, накопили достатньо, щоб успішно брати участь в суспільному розвитку, як капіталістичні країни. Сума їхніх заощаджень величезна. Автор стверджує, що у багато разів більше всієї іноземної допомоги та іноземних інвестицій, отриманих після 1945. Наприклад, Ернандо де Сото зазначає, що в Єгипті власність бідних верств населення в 55 разів перевищує обсяг прямих іноземних інвестицій, включаючи витрати на спорудження Суецького каналу і Асуанської греблі. Чому ж ці країни так і залишаються економічно нерозвинені? Чому вони не спроможні цю власність перевести в ліквідний капітал, надавши їй форму, придатну для створення нового суспільного блага? У цьому, на думку дослідника, полягає "загадка капіталу" [11]. Конкуренція, інформація, удосконалення законів про власність, врахування історичного досвіду, політичне провідництво – так сьогодні можна домогтися таких результатів у соціалістичних країнах, які мають капіталістичні країни.

Водночас постає питання конкуренції і моральності капіталізму. Том Палмер [20] пояснює, що гонитва за прибутком, жадоба, егоїзм, насильство – саме так для багатьох сьогодні капіталізм пов'язаний з несправедливістю й аморальністю, майновим розшаруванням, ніве-

ляцією культурних відмінностей та іншими негативними сторонами життя сучасного суспільства. Проте, антикапіталістична риторика не витримує зіткнення з логікою і фактами. Свобода, співпраця, підприємливість, конкуренція, інновації, приватна ініціатива, турбота про споживача, індивідуалізм, рівні права і рівні можливості – усі ці цінності капіталізму не мають нічого спільного з тим, що зазвичай ставлять йому в провину. Більше того, на підтвердження цих думок Палмера, ми можемо навести поширений у наш час новий тип економіки – шерингової. Як зазначила Рейчел Ботсман, це економічна система, яка дозволяє розблокувати цінності активів, що недостатньо використовуються, завдяки платформам, які поєднують тих, хто має потреби, з тими, хто має активи [39]. У результаті, збільшується продуктивність та доступ до активів. Прихильники шерингової економіки переконані, що цивілізація переживає революційний перехід від гіперспоживання, характерного для XX ст., до тренду XXI ст. – спільного споживання. Розвиток обміну і спільного споживання виступає каталізатором суспільного прогресу – позитивні тенденції проявляються в суспільстві, в захисті довкілля, збереженні природних ресурсів.

Але навіть в умовах вільного ринку ми не завжди можемо обрати та задовольнити свій попит (взуття потрібного розміру, бажану газету, радіопередачу, сорт яблук). В умовах демократії та полі партійності так само ми не завжди можемо задовольнити свій політичний інтерес. Джоель Вальдфогель дослідив та представив у праці "Тиранія ринку: Чому ви не завжди можете отримати те, чого хочете" (2009 р.) [10], що це не конкуренція, а "тиранія більшості", критикуючи тезу М. Фрідмана з праці "Капіталізм і Свобода" про те, що вільний ринок у будь-якому разі може задовольнити потреби споживачів краще, ніж держава. Але ринок може диктувати споживачу товарів та послуг свої правила через низку причин. Часто тих самих, які є вадами демократичної системи у сфері політики. Якщо споживач у меншості, наприклад, кандидат, представник певної електоральної групи, має рейтинг нижче "прохідного" до парламенту, то шанси на нові законопроекти дорівнюють нулю.

Зміст ідеї конкуренції розкривається у контексті боротьби ідеологій у праці Джареда Даймонда "Зброя, мікроби і харч: Витоки нерівностей між народами" [9]. Конкуренція виявляється через значення для суспільств матеріальних благ, а також, географічні, біологічні, технологічні та соціальні фактори, завдяки яким цивілізаційний розвиток суспільств на різних континентах протікав з різною швидкістю. Автор відповідає на запитання про механізми виникнення, розвитку, розквіту та занепаду дрібномасштабних або зниклих суспільств. Він стверджує, що світове панування народів Євразії пов'язане зі зростанням міст, які відрізнялися високою густотою населення та складністю соціальної структури, що зумовило появу політичного класу з метою мобілізації людей та організації армії для ведення загарбницьких воєн. У цьому контексті Артур Брукс [3] говорить про те, як війна поміж лібералами та консерваторами може перетворитись на змагання ідей, а не війну ідей. Це важливо, адже ще багато людей живуть у страшній бідності. Причинами успіху, що одні народи подолали бідність, а інші ні, є глобалізація, вільна торгівля, право власності, верховенство закону та підприємництво. Роберт Аксельрод також погоджується, що проблема співпраці (кооперації) займає центральне місце в самих різних сферах [40].

Інші сучасні теорії також дають можливість суттєво розширити межі змістовного наповнення концепту "конкуренція". Представник "теорії інформаційного суспільства" Х.-Д. Кюблер у праці "Міфи про суспільство

знань" [32] описав зміни в німецькому суспільстві, пов'язані з розвитком інформаційних технологій, звернувши увагу на значну роль державної політики стимулювання розвитку засобів масової інформації. Зокрема, йдеться про впровадження кабельного телебачення і приватного телерадіомовлення. Але відбувалися не тільки технічні зміни, а й змістовні. Він зазначив, що суспільство, яке змінює індустріальне суспільство і характеризується передусім стрімким розвитком інформаційних технологій, надмірною експансією засобів масової інформації і так званою інформатизацією усіх сфер життя, визначається ключовими термінами "інформаційне суспільство" та/або "суспільство знань". Інформація є рушійною силою цієї нової форми суспільства.

У "теорії людського капіталу", зокрема, у праці Т. Шульца [42], економіста, який досліджував соціально-економічні та політичні умови у нерозвинених країнах, показано, що поліпшення добробуту бідних верств населення залежить не від землі, техніки або їхніх зусиль, а радше від знань. Він назвав цей якісний аспект економіки "людським капіталом", що було початком нового сприйняття глобальних економічних законів. Так, "людський капітал", як найцінніший ресурс, котрий використовується у будь-якому виді економічної діяльності став основою конкурентних відносин країн та суспільств. Г. Беккер [41] розвинув цю ідею, обґрунтувавши ефективність вкладень у людський капітал і сформулювавши економічний підхід до людської поведінки.

У "теорії інтелектуального лідерства" Г. Хамел, К. Прахалад [31] критикують теорію менеджменту у XX ст., зокрема такі інструменти менеджменту, як "покрокові зміни", "реструктуризацію", "організаційне навчання", "управління знаннями". Вони показали, що застосування нових форм бізнесу, інноваційних технологій в глобальному масштабі, прийняття нестандартних рішень щодо задоволення несформованих потреб споживачів – це те, що визначає конкурентоспроможність підприємства та навіть країни. Обов'язковою умовою створення майбутніх ринків ці автори вважають відмову від багатьох традиційних уявлень про галузеві межі, оскільки вони змінюються, а також, про продукт (не він визначає можливості компанії, а набір знань та умінь), про обслуговування поточних запитів споживача (треба пропонувати новий продукт, якого люди не знають), і не пов'язувати потенційні можливості компанії з сьогоднішніми низькими доходами або малим розміром компанії. Отже, конкурентоспроможність залежить від нематеріальних ресурсів, конкуренція розширює стандартний набір об'єктів, за який конкурують.

Також проблему конкуренції та конкурентоспроможності варто розглядати й у контексті переходу до нових типів економічного мислення – "зеленого" та "синього". "Зелена економіка" вчить використовувати екологічні матеріали у виробництві (М. Букчін, Дж. Джекобс, Р. Карсон, Е. Ф. Шумахер, Р. Костанца, Л. Маргуліс, Д. Кортен, Б. Фаллер, Х. Делі, Д. Медоуз, П. Хоук, А. Тверські) [13]. Економіка є залежним компонентом природного середовища, в якому вона існує. Вона є частиною цього середовища. До концепції "зеленої економіки" належать ідеї багатьох інших напрямків в економічній науці та філософії, таких як: феміністська економіка, постмодернізм, ресурсо-орієнтована економіка, екологічна економіка, економіка довкілля, антиглобалістика, теорія міжнародних відносин. Теорія "зеленої економіки" базується на тому, що неможливо нескінченно розширювати сферу впливу в обмеженому просторі, неможливо вимагати задоволення нескінченно зростаючих потреб в умовах обмеженості ресурсів, і що все на поверхні Землі є взаємопов'язаним. "Синя економіка" [21], поставивши у центр системи людину,

дає прості й мало затратні рішення в умовах обмежених ресурсів. А головне – не завдаючи шкоди довкіллю. Це інноваційні рішення, безпечні для довкілля і суспільства. Проблема "як нагодувати людство" також може отримати своє рішення в межах "синьої економіки". Уже сьогодні треба створювати мільйони нових робочих місць, не завдяки дотаціям чи субсидіям, а завдяки новим економічним підходам, перш за все, новому економічному мисленню.

Як політична проблема конкуренції постає у дослідженнях "теорії суспільства майбутнього". Зокрема, основні ідеї Мічіо Кайку у праці "Фізика майбутнього" ґрунтуються на основі його спостережень за науковими розробками провідних лабораторій світу та їхнім технологічним втіленням. Висновок автора такий, що нас чекає "ідеальний капіталізм". Це коли у майбутньому суспільстві ми прийдемо до магазину і точно знатимемо, хто має найдешевший продукт, а хто найкращий і який прибуток отримає компанія. А компанії усе знатимуть про клієнтів. Технології змінять світ, отже, як зазначає М. Кайку, "майбутнє – це ми і наші можливості" [19]. Тож, можна підсумувати, що за умов такого "досконалого капіталізму", найбільш важливим стає орендування, а "бренд", як поняття, стає не просто суміжним поняттям "конкуренція", а стає синонімом поняття "конкурентоспроможність". Бачення професій майбутнього й навичок та вмінь, які можуть знадобитися через 20 років, щоб людям бути конкурентоспроможними не тільки між собою, але і з штучним інтелектом, представив як дослідник-футуролог Томас Фрей [36]. Він назвав 162 професії, значна частина з яких ще навіть не існують, але незабаром можуть стати важливою частиною життя суспільств майбутнього. Це не професії у яких за основу взято зміну середовища чи завдань для необхідних в майбутньому напрямків діяльності, як продаж, маркетинг, фінанси, інженерія, управління. Це конкретні, але неочевидні спеціальності, які, на думку Фрея, будуть створені у майбутньому. Отже, це нові потреби набуття нових знань і нових навичок. А, отже, це новий досвід і його концептуалізація. Окремі аспекти введення проблематики статті в стратегію сучасної політологічної освіти розглядаються в колективній монографії С. В. Руденка, В. Ю. Вілкова, Н. Ю. Ярмолюк та Я. А. Суболевського. [44]

Висновки. Еволюція концептуальних поглядів щодо конкуренції характеризується трансформацією концепту "конкуренція" та суміжних з ним понять, таких, як суб'єкт, об'єкт конкуренції, економічні відносини, державна економічна політика, які розкривають його зміст та обґрунтовують вплив різноманітних факторів на концептуалізацію досвіду на різних рівнях – особистісному, державно-суспільних відносин, міждержавному. Після ліквідації спадкових привілеїв і різних середньовічних регламентацій, становлення та утвердження принципів ринкових економіки, основ демократії, встановлюються та закріплюються внутрішньо суспільні та міжнародні норми права й правила конкуренції. Як сутнісна риса різних видів людської діяльності, яким притаманне зіткнення інтересів, а саме – економіка, політика, дипломатична практика, ідеологія, наука, спорт, світоглядні орієнтації особистостей, конкуренція наповнює життя різних суспільств, визначає поведінку особистостей, політичних суб'єктів, зокрема й такого політичного суб'єкта, як держава. Дослідження трансформації концепту "конкуренція" у контексті суспільного розвитку у найбільш поширених та впливових теоріях дає додаткові можливості аналізу ролі суб'єктів суспільно-політичних та державно-управлінських відносин у контексті вивчення державної політики як механізму державного управління.

References / Список використаних джерел:

1. Aleksandrova O. S. Zubchuk O. A. (2006). Competition: good or evil. *Specificity and Development Trends*. K., 143 c. (UA).
2. Anykyn A. V. (1975). Life and ideas of thinker-economists to Marx. 2-e yzd. M., 384 s. (RU).
3. Artur Bruks. (2016). Conservative appeal: Let's work together [Online]. TED2016. URL: https://www.ted.com/talks/arthur_bruks_a_conservative_s_plea_let_s_work_together/transcript?language=uk. (UK).
4. Buzghalyn A. V., Kolhanov A. Y. (2016). Kapital K. Marx and the modern system of capitalist relations of production: the experience of climbing from the abstract to the concrete. *Bulletin of Moscow University. Series 6: Economics*. № 2. S. 3–25.
5. Valras L. (2000). Elements of pure political economy. M.: Yzohraf, 2000. 448 s. (RU).
6. Veber M. (2013). Economy and Society. K. 1112 c. (UA).
7. Hobbs T. (200). Leviathan. K. 606 s. (UA).
8. Hiunter, Pauli (2012). Blue economy. Foundation: Bogdan Havrylyshyn. 353 s. (UA).
9. Dzharred Daimond (2009). Weapons, microbes and food: The origins of inequalities between peoples. K. 488 s. (UA).
10. Dzhoeel Valdfohel (2011). Tiraniya of market: why you can not always get what you want. K. 288 s.
11. Ernando De Soto (2017). The mystery of capital. Why capitalism wins in the West and nowhere else. K. 232 s. (UA).
12. Zimmel, Heorh. (2010). Philosophy of money. K. 503 s. (UA).
13. "Green" economy through the prism of transformational shifts in Ukraine: monograph (2011). O. 348 s.
14. Karl Marks. (1936). Capital. Criticism of political economy. Tom III. Ch. I. Kn. III. Kyiv. S. 437-439. (UA).
15. Keins Dzh. M. (2002). General theory of employment, interest and money. M. 352 s. (RU).
16. Maltus T. R. (1998). Study of the law of population. K. 535 s. (UA).
17. Marshall. A. (1993). Principles of economic science. V 3-kh t. M. T.1, 415 s. T.2, 310 s. T.3, 351 s. (RU).
18. Myll, Dzh. St. (1896). Foundations of political economy with some applications to social philosophy. Kyev: Kharkov. [2], 866, XVII s. (UA).
19. Michio Kaiku. (2013). Physics of the future. Lviv. 432 s.
20. Palmer T. Dzh. (2014). Moralnist kapitalizmu. Te, pro shcho vy ne pochuiete vid vykladachiv [The morality of capitalism. What you will not hear from teachers]. K. 128 s. (UA).
21. Pauli Hiunter. (2012). Blue economy. Fond: Bohdana Havrylyshyna. 353 s. (UA).
22. Piketti Toma (2016). Capital in the XXI Century. K. 696 s.
23. Porter, M. (1993). International Competition: Competitive Advantages of Countries. M. 896 s.
24. Rykardo D. (1995). The beginning of political economy and taxation. M. 368s. (RU).
25. Robert Ouen. (1950). Selected writings. Tom I. M. L. 419 s. (RU).
26. Smyt A. (1962). The study of the nature and causes of wealth of peoples. M. 588 c. (RU).
27. Tonis F. (2005). Community and Society. Basic concepts of pure sociology. Kyiv. 262 c. (UA).
28. Khaiek F. (1989). Competition as a procedure for opening // *World Economy and International Relations*. № 12. S. 5-17. (UA).
29. Khaiek F. (1992). Pahubnaia samonadeiannost. Oshybky sotsyalizma [Harmful self-confidence. Mistakes of socialism]. M. 304 s. (RU).
30. Khaiek, Frydrykh A. fon. (1999). Poznanye, konkurentsia i svoboda: antologiya sochyneniy [Knowledge, Competition and Freedom: Anthology of Works]. SPb. 288 s. (RU).
31. Khamel H., Prakhald K. K. (2002). Competitive for the future. Creating Tomorrow's Markets. M. 288 s. (RU).
32. Khans-Diter Kiubler. (2010). Myths about the knowledge society. K. 264 s. (UA).
33. Shumpeter Y. A. (2007). Theory of Economic Development. Capitalism, Socialism and Democracy. M. 462 s. (RU).
34. Enhels. F. (1845). Competition [Online]. The situation of the working class in England. The Marxist Internet Archive. URL: https://www.marxists.org/russkij/marx/1845/working_class_england/07.htm. (RU).
35. Iurchyshyna L. I. (2011). Analysis of Conceptual Approaches to Understanding the Nature of Competition and Its Capacit // *Investments: Practice and Experience*. № 18. S. 41-47. (UA).
36. 162 Future Jobs: Preparing for Jobs that Don't Yet Exist (2016) [Online]. Futurist Speaker. URL: <https://www.futuristspeaker.com/business-trends/162-future-jobs-preparing-for-jobs-that-dont-yet-exist/>
37. An inquiry into the principles of political oeconomy: being an essay on the science of domestic policy in free nations by Steuart (2016) [Online]. James, Sir, 1712-1780; Adams, John, 1735-1826, former owner. BRL; John Adams Library (Boston Public Library) BRL. URL: <http://lawlibrary.wm.edu/wytheopedia/library/SteuartInquiryIntoThePrinciplesOfPoliticalOeconomy1767Vol1.pdf>. (USA).
38. Hume D. (1752). Political discourses [Online]. 1711-1776. Edinburgh: Printed by R. Fleming, for A. Kinkaid and A. Donaldson, 304,6 p. URL: <http://www.davidhume.org/texts/pd.html>. (USA).
39. Rachel Botsman. (2017). Who Can You Trust?: How Technology Brought Us Together and Why It Might Drive Us Apart Hardcover. November 14. 322 P. (USA).
40. Robert Axelrod and William D. Hamilton (1981). The Evolution of Cooperation. Source: Science, New Series [Online], Vol. 211, No. 4489.

1390-1396 pp. URL: <http://www.jstor.org/stable/1685895>. Accessed: 09/05/2018. (USA).

41. Becker G. (1964). Human Capital. N.Y. 231 p. (USA).
42. Schultz T.W. (1972). Human Resources (Human Capital: Policy Issues and Research Opportunities), New York. (USA).
43. Rudenko S., Sapeňko R., Bazaluk O., Tytarenko V. (2018). Management features of international educational projects between

universities of Poland and Ukraine. Bulletin of National Mining University. Vol.2. – p.142-147. URL: <https://doi.org/10.29202/nvngu/2018-2/21>.

44. Rudenko S.V., Vilkov V.Yu., Sobolievskyi Ya.A., Yarmolicka N.V. (2017). Methodological basics of modernization of philosophical and political education of Ukraine: monograph. – K. : Kyiv University Press. – 175 p. URL: <http://philosophy.univ.kiev.ua/uploads/edior/%D0%A0%D1%83%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE.pdf>

Надійшла до редколегії 03.09.18

O. Zubchuk, PhD, Associate Professor
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

TRANSFORMATION OF CONCEPT "COMPETITION" IN SCIENTIFIC THOUGHT IN THE CONTEXT OF PUBLIC DEVELOPMENT

The purpose of the article is to reveal the content of the transformation of the concept of "competition", which synthesizes and reflects the objective reality, showing heuristic potential in the context of public policy research and public administration.

The author showed that the evolution of conceptual views on competition is evidenced by the transformation of the concept of "competition" and related concepts (subject, object of competition, economic relations, and state economic policy). The influence of various factors on the conceptualization of experience at different levels (personal, state-public relations, interstate) is substantiated.

The author considered the transformation of the concept of "competition" in scientific thought in the context of social development from the era of antiquity to our day. The author proposed a methodology that allows deeper analysis of the role of subjects of socio-political and state-management relations in the context of the study of state policy and public administration.

The research on the transformation of the concept of "competition" in the context of social development in the most common and influential theories provides additional opportunities for analyzing the role of socio-political and state-managerial relations in the context of studying public policy as a mechanism of public administration.

Keywords: state, competition, economy, public development, state policy, public administration.

O. A. Зубчик, канд. филос. наук, доц.
Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

ТРАНСФОРМАЦИЯ КОНЦЕПТА "КОНКУРЕНЦИЯ" В НАУЧНОЙ МЫСЛИ В КОНТЕКСТЕ ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

Раскрыто содержание понятия "конкуренция", которое синтезирует и отражает объективную реальность, показывая эвристический потенциал в контексте исследования государственной политики и государственного управления.

Показано, что эволюция концептуальных взглядов на конкуренцию подтверждается преобразованием понятия "конкуренция" и связанных с ним концептов (субъекта, объекта конкуренции, экономических отношений, государственной экономической политики). Обосновано влияние различных факторов на концептуализацию опыта на разных уровнях (личностный, государственно-общественные отношения, межгосударственный).

Рассмотрена трансформация понятия "конкуренция" в научной мысли в контексте социального развития от эпохи древности до наших дней. Предложена методология, которая позволяет глубже анализировать роль субъектов социально-политических и государственно-управленческих отношений в контексте изучения государственной политики и государственного управления.

Исследование трансформации концепта "конкуренция" в контексте социального развития в наиболее общих и влиятельных теориях дает дополнительные возможности для анализа роли социально-политических и государственно-управленческих отношений в контексте изучения государственной политики как механизма государственного управления.

Ключевые слова: государство, конкуренция, экономика, общественное развитие, государственная политика, государственное управление.

УДК 659.1:304

DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2018/10-6/12>

О. А. Рачинська, завідувач сектору координації TAIEХ відділу управління проектами
Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, Київ, Україна
e-mail: orachun@ukr.net,
ORCID: 0000-0003-0974-0534

СОЦІАЛЬНА РЕКЛАМА ЯК МЕТОД НАЛАГОДЖЕННЯ СТІЙКИХ СУСПІЛЬНИХ ЗВ'ЯЗКІВ

Досліджено соціальну рекламу як метод налагодження стійких суспільних зв'язків, особливості використання інструментів соціальних рекламних комунікацій в управлінні та підходів до інституціоналізації соціальної реклами.

Виявлено, що соціальна реклама є самостійним соціальним інститутом. Виокремлено окремі рівні проблем вітчизняної системи управління, які можна подолати за допомогою сучасної соціальної реклами: проблеми, пов'язані із забезпеченням ефективності процесу управління та проблеми, розв'язання яких забезпечується під час управління соціальними процесами.

Акцентовано увагу на тому, що сьогодні в Україні реалізується концепція соціальної програми розвитку суспільства та впроваджуються національні проекти в окремих сферах життєдіяльності суспільства. Визначено, що важливими факторами їх реалізації є інформування всіх верств населення про різні стратегії розвитку держави та основні соціальні цінності. Саме тому основними інструментами виконання цих завдань мають стати інформаційна (комунікативна) політика та соціальна реклама.

Перспективними є дослідження, пов'язані з ідентифікацією головних напрямів і видів соціальної реклами в Україні, її структурних елементів, особливостей виготовлення, розміщення, освоєння навичок рекламно-маркетингової діяльності задля підвищення ефективності соціальної реклами.

Ключові слова: соціальна реклама, комунікації, інституціоналізація, соціальні процеси, функції управління.

Вступ. Реформування системи управління соціально-економічним розвитком в Україні сьогодні потребує розробки нових підходів до вирішення завдань інституційного, нормативно-правового та інформаційного супроводження суспільних змін. Однією з найважливіших

умов результативності цього процесу є ефективність регулюючої функції держави щодо забезпечення успішності реформ та їх позитивного сприйняття суспільством.

Зважаючи на те, що дієва система державного управління є важливим чинником конкурентоспроможності

ті країни, реформа державного управління є однією з пріоритетних реформ у країнах з перехідною економікою, які впроваджують комплексні реформи у різних сферах державної політики. Згідно із Стратегією реформування державного управління України на 2016–2020 роки, "ефективна система державного управління є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права". Саме тому завданням зазначеної Стратегії визначено формування ефективної системи державного управління, що відповідає принципам публічного адміністрування ЄС, яка здатна виробляти та реалізувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні і зовнішні виклики, а також надання якісних публічних послуг громадянам та забезпечення оптимального використання публічних фінансів [10].

Актуальність дослідження соціальної реклами в контексті управління суспільними процесами обумовлена також і тим, що сьогодні в Україні реалізується концепція соціальної програми розвитку суспільства та впроваджуються національні проекти в окремих сферах життєдіяльності суспільства. Такі процеси вимагають визначення чітких моральних та нормативно-правових меж, у яких розвиватиметься українське суспільство та стане можливою самореалізація кожної окремої людини. Важливими факторами реалізації цих процесів є інформування всіх верств населення про різні стратегії розвитку держави та основні соціальні цінності. Розробка та запровадження окремих із них має стати важливою умовою становлення суспільства в цілому та рівня зрілості його соціальних, політичних і владних інститутів зокрема. Саме тому основними інструментами вирішення цих завдань мають стати інформаційна (комунікативна) політика та соціальна реклама.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Явище соціальної реклами та її вплив на свідомість людства є предметом вивчення багатьох сучасних науковців. Серед вітчизняних дослідників соціальної реклами варто відзначити В. Климончук, В. Корнієнко, Н. Лисиця, М. Логунова, С. Овчиннікова, О. Радченко, Т. Ревенко, Є. Ромат, О. Феофанова та ін., наукові праці яких присвячені аналізу природи та змісту соціальної реклами, а також практики її використання в державному управлінні.

Зокрема, заслуговують на увагу дослідження соціальних функцій держави В. Бульби [2], ідентифікації соціальної реклами як держзамовлення, ринку маркетингових комунікацій чи сфери громадянської відповідальності суспільства О. Курбана [5], категоріально-понятійного апарату соціальної реклами Є. Ромата [8, 9], соціальної реклами як ресурсу реалізації завдань державної політики О. Федченка [12].

Виокремлення нерозв'язаних раніше частин загальної проблеми. Як зазначає у своїх дослідженнях О. Лаврик, явище соціальної реклами для українського медіапростору залишається відносно молодим, окремого вивчення у цьому контексті потребують головні напрямки та види соціальної реклами в Україні, її структурно необхідні елементи, особливості виготовлення і розміщення тощо [6, с. 65–70].

Отже, сучасна ситуація, що склалася в Україні, диктує швидке становлення й утвердження інституту соціальної реклами. Зокрема, необхідне привернення уваги управлінців у соціальній сфері до цього виду комунікації і опанування ними основ рекламно-маркетингової діяльності [4].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження соціальної реклами як методу встановлення стійких суспільних зв'язків,

особливостей використання інструментів соціальних рекламних комунікацій в управлінні та підходів до інституціоналізації соціальної реклами.

Викладення основного матеріалу та отриманих наукових результатів. Соціальна реклама може бути визначена як вид рекламної комунікації, основною метою якої є передача суспільству соціально значущої інформації, що спрямована на формування або зміну громадської думки, соціальних норм та моделей поведінки. Водночас надзавданням цієї комунікації є залучення суспільства до вирішення соціальних проблем, тобто його залучення до процесу управління, тому вкрай актуальним є питання розгляду теоретичних і методологічних засад соціальної реклами [4].

Соціальну рекламу як об'єкт управлінського вивчення, можна визначити і як громадську комунікацію, і як соціальний інститут, який має спільні завдання з інститутом управління соціальними процесами, а також впливає на результати функціонування останнього. Проте такий підхід цілком не окреслює особливостей процесу рекламної діяльності у державному управлінні, тому актуальною буде ідентифікація соціальної реклами як методу встановлення стійких суспільних зв'язків.

Водночас використання інструментів соціальних рекламних комунікацій в управлінні має подвійний характер.

Насамперед реклама є комунікацією, яка спрямована на просування об'єкту рекламування до потенційної цільової аудиторії. Зважаючи на це, соціально орієнтована реклама слугує комунікацією між різними суб'єктами управління соціальними процесами. Таким чином, реклама передає суспільству соціально значущу інформацію, отриману від державних органів, органів місцевого самоврядування чи громадських інститутів.

Крім того, вдала соціальна реклама може змінити модель поведінки як окремих особистостей, так і суспільства загалом. Крім того, результатом може стати залучення людей до вирішення зазначеної в рекламному повідомленні проблеми. Таким чином соціальна реклама впливає на ефективність реалізації цілей управління соціальними процесами. У цьому випадку можна говорити про те, що соціально орієнтовані рекламні комунікації стають соціально-психологічними методами управління [3, с. 15].

Сьогодні соціальна реклама як один із методів відновлення суспільних зв'язків виконує інформаційну, адаптивну та виховну функції. До того ж емоційна насиченість такої реклами дає змогу швидко й коректно включити індивіда в систему соціальних відносин і зв'язків. Також соціальна реклама є ефективним освітнім засобом, що дозволяє вмотивовувати велику аудиторію.

Рекламні технології, які є складовою просування на ринок комерційних товарів та послуг, у цьому випадку можуть бути використані для інформування та мотивації широких верств населення щодо різних соціальних проблем. За таких умов спеціалісти зі зв'язків із громадськістю за допомогою соціальної реклами намагаються створити загальне інформаційно-рекламне поле соціальної спрямованості та надати населенню практичну корисну інформацію. Разом з іншими комерційними прийомами, як, наприклад, соціальний маркетинг, у світі соціальна реклама широко використовується як інструмент зміни ставлення суспільства до певної проблеми.

Саме тому перед соціальною рекламою у суспільстві ставляться конкретні завдання – створення позитивних асоціацій, зміцнення моральних принципів (добра, порядності, любові до ближнього, турботи про тварин), вирішення екологічних проблем країни тощо – та конкретні цілі, які завжди пов'язані зі змінами знань, відносин або поведінки. Результатом досягнення конкретної

цілі може бути підвищення рівня поінформованості цільової аудиторії з певних питань, зміни ставлення представників цільової аудиторії до своєї ролі, формування у представників цільової групи позитивного ставлення до рекламованої інформації, зміни у поведінці представників цільової групи та ін. [11].

Варто зазначити, що перша умова інституціоналізації – це існування стабільної соціальної потреби у функціях, які покладені на цей інститут. Тобто якщо соціальне явище потрібне для життєдіяльності суспільства, його можна назвати соціальним інститутом. Функції такого соціального інституту досить численні: формування громадської думки, привернення уваги до актуальних проблем громадського життя, стимулювання дій з їх вирішення тощо.

Другою умовою визначення соціального явища соціальним інститутом є те, що система може гарантувати схожу поведінку людей у типових ситуаціях, може узгоджувати і направляти їхні прагнення, способи задоволення цих прагнень, забезпечуючи цим стабільність громадської системи. Соціальна реклама з достатньою вірогідністю гарантує типізацію моделей поведінки людей (це, насамперед, стосується західних суспільств).

Наступною умовою роботи інституту є створення ситуації, за якої впроваджувані ним установки та стереотипи стають надбанням внутрішнього світу особи, її цінностей і очікувань. Соціальна реклама забезпечує реалізацію цієї умови, адже саме за її впливу відбуваються значущі зміни в психологічних і поведінкових характеристиках аудиторії.

Четвертий компонент інституціоналізації – організаційне оформлення соціального інституту. Зовні інститут реклами є своєрідним соціальним об'єднанням, що виконує певні соціально значущі функції. Для такої системи характерні стійкість структури, існування комплексу формальних і неформальних норм і цінностей, що розділяються її членами. Прикладами таких систем є Рекламна рада США або Центральний офіс інформації Великої Британії. Сучасна соціальна реклама на Заході – це індустрія, яка впродовж десятиріч років дотримується свого кодексу дій, закріпленого і в нормах моралі, і в законі. Працюючи в цій сфері, люди мають свої корпоративні інтереси, що дає змогу сформувати цілу систему саморегулювання.

Таким чином, усі основні умови інституціоналізації поширюються на соціальну рекламу, у зв'язку з чим її можна ідентифікувати як соціальний інститут. Зрозуміло, що Україна повинна виробити свою модель розвитку соціальної реклами, однак у цьому контексті необхідно насамперед визначитися з характером законодавчого регулювання цієї сфери, а також з інституційно-координатором вітчизняної системи соціальної реклами та механізмами її повноважень.

Висновки та перспективи подальшого розвитку в даному напрямі. Проведений аналіз дозволяє визначити, яким чином соціальна реклама може бути задіяна в процесі прийняття та реалізації управлінських рішень. Встановлено, що соціальна реклама є самостійним соціальним інститутом, тому не є частиною системи управління, оскільки в сучасному розумінні в соціальних рекламних комунікаціях науковцями виділяються ознаки, які властиві феномену громадського інституту. Для вітчизняної системи управління актуальними є два рівні проблем, які можуть бути подолані за допомогою сучасної соціальної реклами: проблеми, пов'язані із забезпеченням ефективності процесу управління та проблеми, вирішення яких забезпечується під час управління соціальними процесами.

Водночас перспективами сьогодні є дослідження, пов'язані із ідентифікацією головних напрямів і видів соціальної реклами в Україні, її структурних елементів,

особливостей виготовлення, розміщення тощо. Окремо варто акцентувати увагу управлінців і службовців соціальної сфери на освоєнні ними навичок рекламно-маркетингової діяльності задля підвищення ефективності соціальної реклами.

Список використаних джерел:

1. Бугрим В. Соціальна реклама в інформаційному суспільстві / В. Бугрим // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2004. – № 50. – С. 58–62.
2. Бульба В. Г. Соціальні функції держави : монографія / В. Г. Бульба. – Х. : ДокНаукДержУпр, 2011. – 264 с.
3. Бурега В. В. Державне регулювання соціальної реклами: вітчизняний і світовий досвід / В. В. Бурега, Г. В. Гулакова // Сучасні механізми державного управління в різних сферах і галузях економіки : зб. наук. пр. ДонДУУ. – Донецьк : ДонДУУ, 2009. – Т. X. – 301 с. – (Серія "Державне управління"; вип. 129). – С. 13–22.
4. Гулакова Г. В. Моделі ефективності соціальної реклами в процесі реалізації управлінських рішень: шляхи використання [Електронний ресурс] / Г. В. Гулакова // Державне управління: удосконалення та розвиток. – № 12. – 2012. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=514>.
5. Курбан О. Соціальна реклама: держзамовлення, ринок маркетингових комунікацій чи сфера громадянської відповідальності суспільства? / О. Курбан // Дзеркало тижня. – 2007. – № 16 (28 квітня – 11 травня).
6. Лаврик О. В. Соціальна реклама в сучасному медіапросторі: до визначення поняття / О. В. Лаврик // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия "Филология. Социальная коммуникация". – Том 21(60). – 2008. – № 1. – С. 65–70.
7. Николайшвили Г. Г. Социальная реклама: теория и практика : уч. пособ. для вузов / Г. Г. Николайшвили. – М. : Аспект Пресс, 2008. – 182 с.
8. Ромат Е., Д. Сендеров. Реклама : учеб. для вузов. 9-е изд. Стандарт третьего поколения / Е. Ромат, Д. Сендеров. – СПб. : Питер, 2016. – 544 с.
9. Ромат Е. В. Соціальна реклама / Е. В. Ромат // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / НАДУ при Президентові України : наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (гол.) та ін. – Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. кол.: М. М. Іжа (співгол.), В. Г. Бодров (співгол.) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – С. 589.
10. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки / Схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України "Деякі питання реформування державного управління України" від 24 червня 2016 р. № 474-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.
11. Теребус О. Соціальна реклама в системі соціальних комунікацій [Електронний ресурс] / О. Теребус // Матеріали першого наук. інтернет-симпозіуму "Медіа, глобалізація, соціальна мімікрія", (Луцьк, 2014). – Режим доступу : <http://elne.hol.es/gallery/terebus.pdf>.
12. Федченко О. В. Соціальна реклама як ресурс реалізації завдань державної політики: досвід зарубіжних країн [Електронний ресурс] / О. В. Федченко // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Марістр", 2013. – Вип. 4 (43). – 296 с. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-4/doc/5/08.pdf>.

References:

1. Buhrym, V. (2004), "Social advertising in the information society", *Aktual'ni problemy mizhnarodnykh vidnosyn*, vol. 50, pp. 58–62.
2. Bul'ba, V.H. (2011), Social functions of the state: monograph, DokNaukDerzhUpr, Kharkiv, Ukraine.
3. Bureha, V.V. and Hulakova, H.V. (2009), "State regulation of social advertising: domestic and world experience", "Public Administration" Series, vol. X, issue 129, pp. 13–22.
4. Hulakova, H.V. (2012), "Models of effectiveness of social advertising in the process of implementing managerial decisions: ways of use", *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, [Online], vol. 12, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=514> (Accessed 12 October 2017).
5. Kurban, O. (2007), "Social advertising: government order, marketing communications market or public responsibility?", *Dzerkalo tyzhnia*, issue 16 (28 April – 11 May).
6. Lavryk, O.V. (2008), "Social advertising in the modern media space: to define the concept", *Uchenye zapysky Tavricheskoho natsional'nogo universytetu im. V. Y. Vernadskoho. Seriya "Filolohiya. Sotsyal'naia kommunikatsiia"*, vol. 21(60), issue 1, pp. C. 65–70.
7. Nikolajshvili, G.G. (2008), *Sotsial'naja reklama: teorija i praktika: uchebnoe posobie dlja vuzov* [Social advertising: theory and practice: a textbook for high schools], Aspekt Press, Moscow, Russian Federation.
8. Romat, E. and Senderov, D. (2016), *Reklama: uchebnyk dlja vuzov. 9-e izdanie Standart tret'ego pokolenija* [Advertising: a textbook for high schools. 9th edition The third generation standard], Piter, St. Petersburg, Russian Federation.
9. Romat, E. (2011), "Social advertising", in *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedia of Public Administration], vol. 4 "Sectoral Administration", ed. by Izza, M.M. and Bodrov, V.H. National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
10. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), Decree "Some issues of reforming the state administration of Ukraine" of 24 Jun 2016 no. 474-r,

available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> (Accessed 12 October 2017).

11. Terebus, O. (2014), "Social advertising in the system of social communications", in Materials of the first scientific Internet symposium "Media, globalization, social mimicry", available at: <http://elne.hol.es/gallery/terebus.pdf> (Accessed 15 October 2017).

12. Fedchenko, O.V. (2013), "Social advertising as a resource for realizing the tasks of state policy: the experience of foreign countries", *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia: zbirnyk naukovykh prats*, [Online], issue 4 (43), available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-4/doc/5/08.pdf> (Accessed 15 October 2017).

Надійшла до редколегії 03.09.18

O. Rachynska, Head of the TAIEX Coordination Division of the Projects Management Unit of the Center for Adaptation Civil Service to the Standards of the European Union, Kyiv, Ukraine

SOCIAL ADVERTISING AS A METHOD OF ESTABLISHING SUSTAINABLE PUBLIC RELATIONS

The purpose of the article is to study social advertising as a method of establishing sustainable social relations, the peculiarities of using social advertising tools in management and approaches to the institutionalization of social advertising.

It is established that the reform of the socio-economic development management system in Ukraine requires the development of new approaches to the solution of the tasks of institutional, regulatory and informational support for social change. One of the most important conditions for the effectiveness of this process is the effectiveness of the regulatory function of the state in ensuring the success of reforms and their positive perception by society.

The urgency of the study of social advertising in the context of managing social processes is also due to the fact that today the concept of a social program for the development of society is implemented in Ukraine and national projects are implemented in certain spheres of society's life. Important factors in the implementation of these processes are informing all segments of the population about different development strategies of the state and basic social values. That is why the main tools for solving these tasks should be informational (communicative) policy and social advertising.

Promising research is related to the identification of main areas and types of social advertising in Ukraine, its structural elements, making features, location, skills development of advertising and marketing activities and all of this to improve the effectiveness of social advertising.

Keywords: social advertising, communication, institutionalization, social processes, management functions.

E. A. Рачинская, зав. сектором координации ТАИЕХ отдела управления проектами
Центр адаптации государственной службы к стандартам Европейского Союза, Киев, Украина

СОЦИАЛЬНАЯ РЕКЛАМА КАК МЕТОД УСТАНОВЛЕНИЯ УСТОЙЧИВЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ СВЯЗЕЙ

Представлено исследование социальной рекламы как метода установления устойчивых общественных связей, особенностей использования инструментов социальных рекламных коммуникаций в управлении и подходов к институционализации социальной рекламы.

Установлено, что социальная реклама является самостоятельным социальным институтом. Выделено отдельные уровни проблем отечественной системы управления, которые могут быть преодолены с помощью современной социальной рекламы: проблемы, связанные с обеспечением эффективности процесса управления и проблемы, решение которых обеспечивается во время управления социальными процессами.

Акцентируется внимание на том, что сегодня в Украине реализуется концепция социальной программы развития общества и внедряются национальные проекты в отдельных сферах жизнедеятельности общества. Такие процессы требуют определения четких моральных и правовых границ, в которых будет развиваться украинское общество и станет возможной самореализация каждого отдельного человека.

Перспективными являются исследования, связанные с идентификацией основных направлений и видов социальной рекламы в Украине, ее структурных элементов, особенностей изготовления, размещения, освоения навыков рекламно-маркетинговой деятельности для повышения эффективности социальной рекламы.

Ключевые слова: социальная реклама, коммуникации, институционализация, социальные процессы, функции управления.

УДК 351.862 ; 355.58:061.1(477)

DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2018/10-7/12>

Р. П. Сивий, директор Рівненського відокремленого підрозділу
"Центр розвитку місцевого самоврядування", Рівне, Україна
e-mail: sivrus@i.ua,
ORCID: 0000-0003-1306-7143

ДЕТЕРМІНАНТИ ТРАНСФОРМАЦІЇ КОНЦЕПЦІЙ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Виявлено концепції функціонування систем державної служби на основі узагальнення інституційного середовища трансформації концепцій державної служби в країнах Європейського Союзу.

Розкрито інституційні передумови трансформації державної служби в країнах ЄС. Доведено, що в новітніх умовах існує нагальна потреба у виявленні інституційних передумов та факторів трансформації державної служби в контексті європейської інтеграції для розуміння вектору руху інституту державної служби в Україні.

На основі вивчення досвіду модернізації визначено, що навіть незначні зміни в структурі органів державної влади супроводжуються негативними наслідками, а саме витратами на проведення ліквідаційних або реорганізаційних заходів. Виокремлено основні стратегії проведених модернізаційних процесів. Виявлено, що інституційні передумови трансформації державної служби в ЄС беруть свій початок від конституційних механізмів, які сягають корінням глибоко в культурні, соціальні та політичні цінності, які об'єднуються навколо основних положень демократії.

Показано, що важливою інституційною передумовою трансформації державної служби є прерогативи функціональних вимірів, що акцентують увагу саме на повноваженнях державних службовців.

Здійснено узагальнення факторів трансформації державної служби в контексті європейської інтеграції дає розуміння вектору руху інституту державної служби в Україні через створення спільного європейського адміністративного простору.

Ключові слова: стандарти, принципи, концепції, державне управління, Європейський простір, інституціональні детермінанти, трансформація.

Постановка проблеми. Європейські співтовариства, які з самого початку були залучені в основному в створення загального економічного ринку та еволюціонували в Європейський Союз, який рухається не тільки

економічними інтересами, але все в більшій мірі бажанням створити більш тісні соціально політичні зв'язки між народами Європи, як це спочатку замислювалося підписантами Римського Договору. Європейський Союз

більш не означає просто загальний ринок товарів і послуг, він також в значній мірі акцентує увагу на трансформації та конвергенції державної служби. Чотири види свободи, закріплені в Римському Договорі, а саме свобода переміщення товарів, послуг, людей і капіталу, означають, що національні державні адміністрації держав членів ЄС, будучи ключовими елементами, що забезпечують і застосовують ці види свободи, впливають з договорів, повинні працювати таким чином, щоб забезпечити ефективну реалізацію цих Договорів у всіх їх аспектах. Договори ЄС і допоміжні нормативні акти, прийняті Європейською Комісією на виконання зазначених Договорів, є частиною внутрішнього правового режиму в державах-членах ЄС.

Національні державні адміністрації та національні суди зобов'язалися застосовувати Договори і прийняті Європейською Комісією допоміжні нормативні акти як "зберігачів Договорів" з тим же ступенем дбайливості, як якщо б вони фактично були національними нормативними актами. Результатом стало те, що хоча кожна держава-член ЄС має повне право вільно використовувати методи і способи по досягненню результатів, викладених в Договорах та допоміжних нормативних актах ЄС, в Союзі були вироблені спільні методи і принципи. Особливо сильно ця ситуація проявилася в сфері принципів державної служби. Однак, вона менш помітна в сфері адміністративних і організаційних домовленостей і структур через велику різноманітність форм і глибину децентралізації в рамках різних держав-членів ЄС. Тому в новітніх умовах існує нагальна потреба у виявленні інституційних передумов та факторів трансформації державної служби в контексті Європейської інтеграції для розуміння вектору руху інституту державної служби в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теорія та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації досліджується у роботах О. Линдюк [7]. Разом з тим, на увагу заслуговують окремі аспекти досліджень М. Лахижи, в яких висвітлено європейський досвід модернізації державної служби та зазначається, що в основу організації європейської державної служби покладені спільні принципи: неупередженість і доброчесність державних службовців; їх незалежність від політичного керівництва; державний службовець служить народові, а не керівництву; розподіл адміністративних і політичних посад. Спільними рисами трансформаційних перетворень у країнах Центрально-Східної Європи (далі – ЦСЄ) була їх спрямованість на демократію та ринок [6, с. 383]. Заслугують на увагу ґрунтовні дослідження особливостей впровадження європейських стандартів державної служби Д. Неліпи [9, с. 211–226.] та перспективних напрямів оптимізації діяльності персоналу органів державної влади А. Рачинського [14, с. 262–276].

Разом з тим, як зазначають у своїх дослідженнях С. Наумов, Н. Гегедюш, "рушійним мотивом більшості адміністративних реформ в європейських країнах було усвідомлення необхідності вирішення одного або кількох із наступних комплексних завдань: підвищення ефективності функціонування системи державних органів; довіри до держави з боку населення і приватного сектора; перетворення держави у відповідального роботодавця, здатного залучити достатню кількість службовців необхідної кваліфікації і водночас контролювати витрати на їх утримання" [3, с. 152]. Важливо зазначити, що ключовою метою модернізації стала істотна зміна технологій реалізації функцій держави в сучасному світі. Держава ініціює процеси вирішення суспільних проблем і виступає в ролі посередника. Найважливішими функціями держави стають ініціювання, активі-

зація і стимулювання, як зазначає у своїх дослідженнях К. Райнхард [13, с. 8].

Проте, варто погодитися із думкою науковця О. Оржель, що важливо було не створити інституції, а забезпечити їх ефективне функціонування. Тому важливою частиною інституційної модернізації стала розробка й запровадження нормативно-правового забезпечення діяльності інституцій у вигляді законів, постанов і розпоряджень центральних органів виконавчої влади, внутрішньовідомчих положень, статутів і регламентів, міжвідомчих договорів і меморандумів про співпрацю, добровільних кодексів етичної поведінки та стандартів надання послуг [9, с. 26].

Формулювання цілі статті. Метою статті є виявлення концепцій функціонування систем державної служби на основі узагальнення інституційного середовища трансформації концепцій державної служби в країнах Європейського Союзу.

Викладення основного матеріалу та отриманих наукових результатів. Аналіз інституційних передумов та факторів трансформації державної служби в контексті Європейської інтеграції дає змогу стверджувати, що сучасні конституції містять положення, які стосуються регулювання питань про державну службу, і навіть передбачають загальні моделі державної адміністрації, але вони в значній мірі сильно диференційовані. Більшість конституцій вимагає прийняття спеціального закону, що регулює особливі правовідносини між державними службовцями та державою. Наприклад, конституції Франції, Німеччини, Греції, Італії, Португалії та Іспанії включають прямо або побічно основні принципи державної служби. В розумінні Європейського Союзу сучасна конституційна державна служба може мати місце тільки в тому випадку, коли є присутнім набір умов, що задекларовані в офіційних регламентах інтеграції: поділ державної і приватної сфер; поділ політики і адміністрації; розвиток індивідуальної підзвітності державних службовців, що долають старі процеси колегіального прийняття рішень, що вимагає наявності добре освічених і досвідчених державних керівників; достатній рівень охорони праці, стабільність і рівень заробітної плати, а також чітко певні права та обов'язки державних службовців; наймання на роботу і просування по службі, засновані на обліку службових заслуг.

Існує необхідність і в оцінюванні ризиків модернізації державної служби в умовах глобалізації. Досвід модернізації свідчить, що навіть незначні зміни в структурі органів державної влади супроводжуються негативними наслідками: витратами на проведення ліквідаційних або реорганізаційних заходів, що включають витрати, соціальні конфлікти, викликані переміщенням значної чисельності працівників, зниженням рівня або втратою керованості на період переходу до нової структури [8, с. 120–121].

Учені виділяють шість основних стратегій проведених модернізаційних процесів. (1) Ефективність, яка пов'язувалася з підвищенням якості діяльності держави, кількості і якості надання державно-управлінських послуг при одночасному збереженні або зниженні державних доходів від податкових надходжень. (2) Маркетизація, яка полягала в адаптації до системи державного управління стимулів "ринкового типу", щоб усунути бюрократичні недоліки. В основі дій визначено стратегію – заміну традиційних бюрократичних командно-контрольних механізмів ринковими. (3) Орієнтація на надання якісних державно-управлінських послуг, що передбачало переорієнтацію діяльності державної служби не на проектування програм, а на сприйняття громадянина як споживача державних послуг. Підвищення якості надання державних послуг громадянам сприйма-

ється як додатковий імпульс підвищення довіри до органів влади. (4) Децентралізація, що передбачає модернізацію всіх рівнів управління, зміщення центру реалізації різних програм і поширення передового регіонального досвіду. (5) Відділення політичної складової, що дало змогу розмежувати процес прийняття політичних рішень від процесу забезпечення реалізації управлінських рішень (функції безпосереднього надання послуг). (6) Відповідальність за результати – орієнтир, впровадження якого дозволяє замінити систему звітності на основі норм і правил – на ефективність, яка орієнтована на якість надання державних послуг та оцінюється безпосередніми споживачами державних послуг [2].

Усі ці умови сприяють значною мірою у визначенні природи і цінностей сучасної професійної державної служби. Відмежування державної сфери від приватної настільки ж давне, як і відмежування держави від суспільства. Воно призводить до визнання того, що існує сфера, в якій державний інтерес повинен превалювати, і що цей державний інтерес повинен бути вільним від втручання з боку окремих приватних інтересів. Також мається на увазі, що державна сфера повинна регулюватися спеціальними правовими принципами, і що суб'єкти, що здійснюють діяльність всередині цієї державної сфери, як такі, підпадають під дію цих принципів [15, с. 156]. Таким чином, поділ політики і адміністрації включає в себе основне припущення про те, що в рамках державної сфери існують дві основні частини, які хоча і дуже залежать один від друга, але в той же час є різними за своєю природою, мають у своїй підоснові різну логіку, а також різні джерела легітимності. Політика заснована на державній довірі, що виражається в вільних політичних виборах і підлягає верифікації після

кожного політичного терміну. Адміністрація заснована на обліку службових заслуг, а професійні здібності державних службовців піддаються верифікації в рамках відкритої конкуренції під час вступу кандидатів на державну службу відповідно до умов, викладених в законі.

Введення особистої індивідуальної підзвітності за прийняті рішення і здійснені дії має на увазі визнання того, що обов'язки і компетенція в рамках державної адміністрації чітко визначені. Важливе поняття адміністративного компетентного органу, а також той факт, що будь-яке адміністративне рішення має під собою чітко визначене в законі державне повноваження по звітності, представляють собою розвиток поняття про індивідуальної підзвітності. Сфера адміністрації обслуговується державними службовцями при визначенні своїх державних служб, держави-члени ЄС використовували різні підходи, зазвичай йдуть корінням в історію їх відповідних держав і змінювалися з плином часу.

У деяких країнах, таких як Франція, Ірландія, Голландія, Іспанія і Швеція, державна служба, яка охоплює кожного державного службовця, оскільки вважається, що кожен державний службовець є частиною існуючої державної машини (широка концепція державної служби), в той час як інші країни, такі як Австрія, Німеччина, Великобританія, а з недавніх пір Данія та Італія, обмежили сферу концепції державної служби так званої "концентрованої державної служби", що, загалом, означає ті функції, які можуть законно виконуватися тільки державою згідно традиційного загального політичного розуміння. Загалом інституційне середовище трансформації державної служби в контексті Європейської інтеграції, представлено в табл. 1.

Таблиця 1. Інституційна се

Концепції державної служби	Країни, які використовують концепцію	Системні імперативи концепції системи державної служби
Широка концепція державної служби	Франція, Ірландія, Голландія, Іспанія і Швеція	Кожний державний службовець є частиною наявної державної машини, та досягнення основних економічних, соціальних цілей держави реалізовується за допомогою державних службовців
Концентрована державна служба	Австрія, Німеччина, Великобританія, а з недавніх пір Данія та Італія	Концентрована державна служба характеризується обмеженням сфер традиційного загального політичного розуміння.

Як видно з таблиці, в останньому випадку тільки професіонали з державного управління та адміністрування і професіонали, що володіють державними повноваженнями (наприклад, поліція, митниця тощо), є державними службовцями (обмежена концепція державної служби). Серед країн Центральної та Східної Європи Угорщина і Польща застосовують цю обмежену концепцію державної служби, в той час як Литва розглядає питання про використання модальності широкої концепції.

Коли концепція має досить вузьку сферу застосування, то державні службовці є, щонайменше, тими, хто володіє державною владою і правовою компетенцією здійснювати державні повноваження, а також пропонувати варіанти державної політики та регуляторних інструментів або консультувати по ним. Маючи таке визначення, державна служба є частиною влади держави, вона інтегрована в державну сферу і сформована відповідно до механізму конституційного та адміністративного права. У всіх державах-членах ЄС, навіть в тих, в яких використовується обмежена концепція державної служби, деякі базові норми конституційного та адміністративного права стали застосовуватися і до державних працівників, які не є державними службовцями, напри-

клад, вимога про наймання на роботу, заснована на системі обліку службових заслуг.

Крім іншого, метою цього є підвищення законності державної системи зайнятості в цілому. Незалежно від обставин справи, але, зокрема, якщо використовувалася обмежена концепція, то з тим, щоб державна служба могла виконувати поставлені перед нею завдання, повинні існувати ряд умов. Державна служба повинна бути сформована у вигляді інституту, що вимагає, щоб її члени мали певний ступінь професіоналізму і неупередженості, а також демонстрували знання адміністративного і конституційного законодавства.

Іншою важливою інституційною передумовою трансформації державної служби є прерогативи функціональних вимірів, що акцентують увагу саме повноваженнях державних службовців та державних працівників. Згідно загальноєвропейським директивам державні службовці повинні дотримуватися низки юридичних умов, які дозволяють їм ефективно здійснювати свої функції і повноваження, належним і законним чином у всіх напрямках державного управління. Ці юридичні умови здебільшого стосуються прав і обов'язків, професійної стабільності, захисту від політичного посягання і

втручання лобістів, адекватного рівня заробітної плати з метою зниження ймовірності корупції, дисциплінарних положень і відбору при прийомі на роботу, заснованого на системі обліку службових заслуг. Система прийому на роботу та просування по службі, заснована на обліку службових заслуг, має велике значення для відбору найкращих кандидатів, які підходять для державної служби, і усуває можливості для заступництва і кумівства при наборі персоналу для державної адміністрації.

Ухвалення окремих правил щодо регулювання державної служби є найбільш часто використовуваним способом створення вищевказаних правових умов для державної служби, оскільки державна служба, володіючи державними повноваженнями, є видним гравцем у державній сфері. Тому зазвичай вважається, що необхідний окремий Акт Парламенту або, як це прийнято в Великобританії, спеціальна форма регулювання з боку органу виконавчої влади (Наказ про державну службу в Раді) [15].

Німецька модель, схожа з тими моделями, які застосовуються в Австрії і Люксембурзі, використовувалася в Данії кілька десятиліть тому, а недавно і в Італії. В Італії велику реформу було здійснено в 1993 році і зараз лише кілька тисяч посадових осіб вищого рангу підпадають під дію закону про державну службу, в той час як статус інших регулюється трудовим кодексом і колективними трудовими угодами. Критерієм застосування положень Договору про ЄС про вільне переміщення трудових ресурсів між державами-членами ЄС також була концепція здійснення державних повноважень або захисту спільних інтересів держави або органів місцевого самоврядування. Відтоді робочі місця в державному секторі мають бути відкритими для будь-якого громадянина ЄС з будь-якої держави-члена ЄС, при цьому єдиним винятком стосується тих посад, які безпосередньо призначені для громадян відповідної держави згідно з внутрішніми правилами про державну службу [17].

Ці правила відповідають судовій практиці Європейського суду тільки в тому випадку, якщо вони відповідають цим основним критеріям. Грубо кажучи, вважається, що на сьогоднішній день від 60 до 90 відсотків посад на державній службі в державах-членах ЄС відкрито для громадян всіх держав-членів ЄС, що означає, що всього лише від 10 до 40 відсотків від загального числа посад на державній службі призначене для громадян відповідних держав. Іншими словами, лише від 10 до 40 відсотків державних посад мають відношення до "здійсненню державних повноважень і охорони загальних інтересів держави". Тому правила про державну службу в державах-членах є ключовими рекомендаціями по виконанню цих правових принципів ЄС.

Таким чином, у межах авторського дослідження виявлено, що державна служба в ЄС є одним з основних елементів державної адміністрації; але оскільки вона є таким важливим елементом, державна адміністрація і державна служба часто розглядаються як тотожні поняття. Це призводить до трьох принципових висновків: *по-перше*, цінності державної служби мають обов'язкову силу; *по-друге*, регулювання державної служби в ЄС виходить за межі простого регулювання трудових відносин між державою і його працівниками – це стосується регулювання одного з видів державних повноважень в широкому сенсі слова; *по-третє*, принципи державної служби в ЄС надихають державних керівників на прийняття рішень і формують поведінку в рамках державної служби загалом. Таким же чином ці принципи є орієнтирами або точками відліку для встановлення прийнятних стандартів для державних служб та державних адміністрацій в рамках держав-членів ЄС, а також в інститутах ЄС.

Цінності державної служби є юридично обов'язковими принципами Державна служба пов'язана принципами, встановленими як за допомогою конституційних механізмів, так і адміністративного права. З цієї позиції можна сказати, що цінності державної служби є правовими цінностями.

Висновки та перспективи подальшого розвитку в цьому напрямі. Отже, у процесі узагальнення інституційних передумов та факторів трансформації державної служби в контексті Європейської інтеграції виявлено, яким чином переплітаються принципи та стандарти державної служби. У той же час на основі компаративного аналізу було обґрунтовано, як стандарти і принципи характеризують загальне розуміння, яке набуло широкого поширення в Європейському просторі, в основному, за допомогою визначення концепцій державного управління. У межах проведеного дослідження, виявлено, що інституційні передумови трансформації державної служби в ЄС беруть свій початок від конституційних механізмів, які сягають корінням глибоко в культурні, соціальні та політичні цінності, які об'єднуються навколо основних положень демократії.

Також аналіз концепцій державної служби в країнах ЄС дає змогу стверджувати, що згідно загальним директивам ЄС державні службовці не є звичайними працівниками держави, державні службовці підпорядковуються правовим принципам і обов'язковим правилам, які впливають з їх особливого становища в ієрархічній структурі держави. Дане положення формує професію, яка стосується фундаментальних прав їх громадян.

Правила про державну службу не регулюють лише робочі взаємини між роботодавцем і його працівниками, як це відбувається в рамках трудового права. Правила про державну службу призначені, з одного боку, для захисту державних службовців при виконанні їх особливої соціальної ролі в демократичних суспільствах і, з іншого боку, для посилення професійних стандартів за допомогою делікатних питань, з якими доводиться стикатися державним службовцям. Державні службовці є суб'єктами державної сфери суспільства – сфери, яка регулюється національним правом. Тому вище зазначені положення дають змогу стверджувати, що узагальнення факторів трансформації державної служби в контексті Європейської інтеграції дає розуміння вектору руху інституту державної служби в Україні, через створення спільного Європейського адміністративного простору.

Відповідно, слід зазначити, що для країн-кандидатів, які прагнуть приєднатися до ЄС або, кажучи іншою мовою, охочими стати повноцінними гравцями на Європейському адміністративному просторі, першорядне значення матиме те, в якій мірі весь адміністративний контекст, включаючи державну службу, у відповідній країні буде відповідати загальноприйнятим стандартам.

Список використаних джерел:

1. Валуєвський О. Л., Ребало В. А. Державне управління як інструмент впровадження реформ в Україні / О. Л. Валуєвський, В. А. Ребало // Аналітика і влада. – 2012. – № 6. – С. 139–144.
2. Василенко І. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособ. / И. А. Василенко. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М. : Логос, 2001. – 200 с.
3. Государственное и муниципальное управление : учеб. пособ. / С. Ю. Наумов, Н. С. Гегедюш, М. М. Мокеев и др. – М. : Издат.-торг. корпорация "Дашков и К", 2012. – 552 с.
4. Греков І. П. Місце, роль та поняття державної служби / І. П. Греков // Право і Безпека. – 2002. – № 4. – С. 12–15.
5. Европейское международное право : учебник / отв. ред. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова, П. В. Саваськов. – М. : Международ. отношения, 2005. – 408 с.
6. Лахижа М. І. Основи та особливості посткомуністичної трансформації суспільства та влади в республіці Польща / М. І. Лахижа // Актуальні проблеми державного управління, 2012. – № 2 (42). – С. 381–389.

7. Линдюк О. А. Теория та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації : монографія / О. А. Линдюк. – К. : НАДУ, 2016. – 304 с.
8. Матвеева Е. Модернизация государственного управления : зарубежный опыт [Электронный ресурс] / Е. Матвеева. – Режим доступа : <http://cyberleninka.ru/article/n/modernizatsiya-gosudarstvennogo-upravleniyazarubezhnyy-opyt>
9. Неліпа Д. В. Організаційно-правові засади державної служби в Україні : підручник / Д. В. Неліпа. – К. : "Центр учбової літератури", 2017. – 376 с.
10. Оржель О. Європеїзація систем публічного адміністрування країн Центральної і Східної Європи у контексті підготовки до членства в ЄС [Електронний ресурс] / О. Оржель. – Режим доступа : <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-2-5.pdf>
11. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://http://www.center.gov.ua/>
12. Европейский союз "Europe". Consolidated version of the Treaty Establishing the European Community [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://europa.eu/eur-lex/en/treaties/dat/C_2002325EN.003301.html
13. Райнхард К. Реформирование государственного управления. Концепция активизирующего государства / К. Райнхард // Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия : сб. статей. – М. : РАГС, 1999. – С. 8–10.
14. Рачинський А. П. Стратегічне управління персоналом в органах державної влади (теоретико-методологічний аналіз) : монографія / А. П. Рачинський. – Київ : НАДУ, 2009. – 315 с.
15. Developing effective working relationships between supreme audit institutions and parliaments [Electronic resource]. – Access mode : http://sigmaweb.org/publications/Supreme_audit-institutions-and-parliaments-SIGMA-Paper-No.%2054.pdf
16. When Bureaucracy Meets the Crowd: Studying "Open Government" in the Vienna City Administration / M. Kornberger et al. // *Organization Studies*. – 2017. – T. 38. – No. 2. – С. 179–200.
17. Kuhlmann S., Röber M. Civil service in Germany: Between cutback management and modernization / S. Kuhlmann, M. Röber // *State and Local Government Reforms in France and Germany*. – VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. – С. 89–109.
18. Okamoto K. Introducing Open Government Data / K. Okamoto // *The Reference Librarian*. – 2017. – T. 58. – No. 2. – С. 111–123.
19. Timmons J. The Fiscal Contract, States, Taxes, and Public Services / J. Timmons // *World Politics*. – 2005. – Vol. 57 (4). – P. 530–567.

References:

1. Valevskiy, O.L. and Rebkalov, V.A. (2012), "Public administration as an instrument for implementing reforms in Ukraine", *Analitika i vlada*, vol. 6, pp. 139–144.
2. Vasilenko, I.A. (2001), *Governance in Western countries: USA, UK, France, Germany: training manual*, ed. 2-nd, revised and enlarged, Logos, Moscow, Russian Federation.
3. Naumov, S.Ju., Gegedjush, N.S., Mokeev, M.M. et al. (2012), *State and municipal management: a training manual*, Publishing and Trading Corporation "Dashkov and Co", Moscow, Russian Federation.

4. Hrekov, I.P. (2002), "Place, role and concept of civil service", *Pravo i Bezpeka*, vol. 4, pp. 12–15.
5. Kolosov, Ju.M., Krivchikova, Je.S. and Savas'kov, P.V. (editors) (2005), *European international law: a textbook*, Mezhdunarodnye otnosheniya, Moscow, Russian Federation.
6. Lakhyzha, M.I. (2012), "The basis and the special nature of the post-communist transformation of the state and the government in the Republic of Poland", *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia*, vol. 2 (42), pp. 381–389.
7. Lyndiuk, O.A. (2016), *Theory and Practice of the Civil Service Modernization in Ukraine Under the Globalization: monograph*, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
8. Matveeva, E. "Modernization of public administration: foreign experience", available at: <http://cyberleninka.ru/article/n/modernizatsiya-gosudarstvennogo-upravleniyazarubezhnyy-opyt> (Accessed 12 September 2017).
9. Nelipa, D.V. (2017), *Organizational and legal principles of the civil service in Ukraine: Textbook*, 2-nd edition, revised and supplemented, "Tsentr uchbovoi literatury", Kyiv, Ukraine.
10. Orzhel', O. (2013), "Europeanization of the systems of public administration of the countries of Central and Eastern Europe in the context of preparation for EU membership", available at: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-2-5.pdf> (Accessed 12 September 2017).
11. Official website of the Center for Adaptation of the Civil Service to the standards of the European Union, available at: <http://http://www.center.gov.ua/> (Accessed 15 September 2017).
12. The official website of the European Union "Europe". Consolidated version of the Treaty Establishing the European Community. URL, available at: http://europa.eu/eur-lex/en/treaties/dat/C_2002325EN.003301.html (Accessed 15 September 2017).
13. Rajnhard, K. (1999), "Reform of public administration. The concept of an activating state", in *Reforms of public administration on the eve of the third millennium: a collection of articles*, Russian Academy of Public Administration, Moscow, Russian Federation, pp. 8–10.
14. Rachynskiy, A.P. (2009), *Strategic personnel management in state authorities (theoretical and methodological analysis): monograph*, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
15. "Developing effective working relationships between supreme audit institutions and parliaments", available at: http://sigmaweb.org/publications/Supreme_audit-institutions-and-parliaments-SIGMA-Paper-No.%2054.pdf (Accessed 19 September 2017).
16. Kornberger, M. et al. (2017), "When Bureaucracy Meets the Crowd: Studying 'Open Government' in the Vienna City Administration", *Organization Studies*, vol. 38, issue 2, pp. 179–200.
17. Kuhlmann, S. and Röber, M. (2006), "Civil service in Germany: Between cutback management and modernization", in *State and Local Government Reforms in France and Germany*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 89–109.
18. Okamoto, K. (2017), "Introducing Open Government Data", *The Reference Librarian*, vol. 58, issue 2, pp. 111–123.
19. Timmons, J. (2005), "The Fiscal Contract, States, Taxes, and Public Services", *World Politics*, vol. 57 (4), pp. 530–567.

Надійшла до редколегії 03.09.18

R. Syvyi, Director of the Rivne Separated Subdivision,
"Center for the Development of Local Self-Government", Rivne, Ukraine

DETERMINANTS OF THE TRANSFORMATION OF PUBLIC SERVICE CONCEPTS IN THE COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION

The purpose of the article is to identify the concepts of the functioning of public service systems based on the generalization of the institutional environment for the transformation of the concepts of public service in the countries of the European Union.

The institutional conditions for the transformation of the civil service in the EU countries are revealed. It is proved that under the new conditions there is an urgent need to identify the institutional prerequisites and factors of the transformation of the civil service in the context of European integration in order to understand the vector of movement of the civil service institute in Ukraine.

On the basis of the study of the modernization experience, it has been determined that even minor changes in the structure of public authorities are accompanied by negative consequences, namely, the costs of conducting liquidation or reorganization measures. The main strategies of the modernization processes carried out are outlined. It was found that the institutional preconditions for the transformation of the civil service in the EU originate from constitutional mechanisms that are deeply rooted in the cultural, social and political values that are united around the basic provisions of democracy.

It is shown that the prerogatives of functional measures emphasizing the powers of civil servants are an important institutional precondition for the transformation of the civil service.

The generalization of the factors of transformation of the civil service in the context of European integration provides an understanding of the vector of the movement of the civil service in Ukraine through the creation of a common European administrative space.

Keywords: standards, principles, concepts, public administration, European space, institutional determinants, transformation.

R. P. Сивый, директор Ровенского обособленного подразделения
"Центр развития местного самоуправления", Ровно, Украина

ДЕТЕРМИНАНТЫ ТРАНСФОРМАЦИИ КОНЦЕПЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Сформулированы концепции функционирования систем государственной службы на основе обобщения институциональной среды трансформации концепций государственной службы в странах Европейского Союза.

Выявлены институциональные предпосылки трансформации государственной службы в странах ЕС. Доказано, что в современных условиях существует острая необходимость в выявлении институциональных предпосылок и факторов трансформации государственной службы в контексте европейской интеграции для понимания вектора движения института государственной службы в Украине.

На основе изучения опыта модернизации установлено, что даже незначительные изменения в структуре органов государственной власти сопровождаются негативными последствиями, а именно расходами на проведение ликвидационных или реорганизационных мероприятий. Выделены основные стратегии проведенных модернизационных процессов. Выяснено, что институциональные предпосылки трансформации государственной службы в ЕС ведут свое начало от конституционных механизмов, корни которых лежат глубоко в культурных, социальных и политических ценностях, объединяющихся вокруг основных положений демократии.

Показано, что важной институциональной предпосылкой трансформации государственной службы являются прерогативы функциональных измерений, акцентирующие внимание именно на полномочиях государственных служащих.

Проведенное обобщение факторов трансформации государственной службы в контексте европейской интеграции дает понимание вектора движения института государственной службы в Украине через создание общего Европейского административного пространства.

Ключевые слова: стандарты, принципы, концепции, государственное управление, Европейское пространство, институциональные детерминанты, трансформация.

УДК 321.7:342.571

DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2018/10-8/12>

П. О. Фесьянов, канд. наук з державного управління, доц.

Національний університет водного господарства та природокористування, Рівне, Україна

e-mail: pfesyan123@gmail.com,

ORCID: 0000-0003-0481-4186

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРІОРИТЕТИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Представлено науково-теоретичне обґрунтування організаційно-правових засад розвитку інституту державної служби в Україні.

Доведено, що важливим напрямом організаційно-правового розвитку інституту державної служби є підвищення ефективності державного управління, якісне нарощування кадрового потенціалу державної служби.

Вивчення основних напрямів організаційного та правового забезпечення системи державного управління дало змогу визначити пріоритети розвитку інституту державної служби в Україні. Дослідженням виявлено, що ефективність державного управління визначається його здатністю оперувати сучасними інструментами аналізу, моделювання та прогнозування, що залежить від організаційної структури управління.

Результати дослідження показують, що саме від якісного керівного складу державно-управлінських структур, від особистого професійного рівня управління, наявності в нього прогресивних орієнтацій, енергійності та відповідальності значною мірою залежить розвиток Української держави.

Ключові слова: інститут державної служби, державні службовці, ефективність, управлінські послуги, керівний склад, електронне урядування, інформаційні технології, Європейський Союз.

Постановка проблеми. Трансформація державного устрою України з метою побудови демократичної, правової та соціально-орієнтованої держави передбачає реформування державного апарату, особливо в частині правового та організаційного забезпечення. Процес формування інституту державної служби обумовлює необхідність розробки науково-теоретичних, методичних підходів до досліджень пріоритетних напрямів та етапів модернізації державних структур, практичну розробку цільових комплексних програм і стратегій управління змінами в державній службі. Тому актуальним в даних умовах є дослідження пріоритетних напрямів організаційно-правового розвитку інституту державної служби в Україні як важливого елементу сучасного демократичного суспільства.

Реформа державної служби, як зазначає у своєму дослідженні Д. Неліпа, має забезпечити її нову якість відповідно до кращої європейської практики. Саме тому, пріоритетами реформи державної служби визначаються: побудова професійної, некорумпованої, престижної, орієнтованої на потреби громадян державної служби; відділення політики від адміністрування; впровадження компетентнісної моделі управління людськими ресурсами; гармонізація державної служби і служби в органах місцевого самоврядування; впровадження прозорої моделі оплати праці і кар'єрної мотивації державних службовців; кадрове забезпечення процесу децентралізації [6, с. 6–7].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичне обґрунтування і розробка нових сучасних моделей функціонування державної служби стало предметом уваги цілої плеяди вітчизняних науковців, а саме: В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, О. Петришин, С. Дубенко, В. Коваленко, О. Оболенський, Т. Па-

хомова, В. Олуйко, О. Сушинський, С. Серьогін, С. Хаджирадева, В. Цветков та ін.

Заслужують на увагу дослідження О. Тертишної щодо стану та перспектив розвитку державної служби в Україні в контексті адаптації до стандартів ЄС [13], Л. Прокопенка правових аспектів публічного управління [9], О. Пархоменко-Куцевіл понятійно-категоріального апарату державної служби як інституційного феномену [8], Д. Неліпи особливостей впровадження європейських стандартів державної служби [6].

Проте, незважаючи на посилення уваги до розвитку інституту державної служби в Україні, слід констатувати явну недослідженість питань, які стосуються пріоритетів організаційно-правового розвитку інституту державної служби.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета й завдання дослідження полягають в науково-теоретичному обґрунтуванні організаційно-правових засад розвитку інституту державної служби в Україні.

Викладення основного матеріалу та отриманих наукових результатів. Перебудова системи державної служби переважною більшістю демократичних країн розпочалася приблизно з кінця 70-х рр. XX ст. Це було зумовлено необхідністю переосмислення ряду базових традиційних принципів організації державної служби та спробою розбудувати нову концептуальну модель функціонування державної служби, в основу якої було покладено підходи сучасного менеджменту. Саме тому, за визначенням В. Захарченка, реформування державної служби у сучасних демократичних країнах має цілий ряд спільних властивостей, що свідчать про існування загальних тенденцій в розбудові адміністративної сфери суспільства:

а) формування інституту державної служби на засадах взаємодії з громадянами, який наблизив би її до

суспільних потреб і був здатний надавати весь спектр необхідних послуг;

б) створення механізмів зворотного зв'язку, які дозволяють державній службі не лише реалізовувати державну політику, але й доносити на вищий політичний рівень інформацію про зміни суспільних потреб, виникнення нових проблем соціального та економічного характеру;

в) застосування нових критеріїв оцінки ефективності державної служби, які виходять з визначення її можливостей забезпечувати задоволення потреб громадян, гарантувати та здійснювати захист їх основних прав і свобод;

г) підвищення професіоналізму і відкритості державної служби, забезпечення компетентності державних службовців всіх видів державної служби;

д) намагання привести функціонування інституту державної служби у відповідність до інтересів суспільства з використанням системи державного менеджменту, що дозволило б успішно вирішувати як соціально-економічні проблеми, так і забезпечувати відповідність державної служби суспільним потребам і цінностям [3].

На думку автора, інститут державної служби – це сукупність організаційно-правових відносин, які формуються в системі державного управління і визначають характер, спосіб та основні методи виконання державними службовцями своїх функцій. Аналіз літератури з даної проблематики дає підстави виділити такі означення поняття "інститут державної служби" з різних аспектів, а саме правового і організаційного. При цьому, правовий аспект характеризує у своїх дослідженнях О. Оболенський як систему правових норм, що регулює з метою реалізації завдань і функцій держави суспільні відносини управлінського характеру, які складаються у сфері діяльності державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями, їх органами зовнішніх юридично-владних повноважень [7, с. 125];

Організаційний, за визначенням О. Пархоменко-Куцевіл – формування основних засад діяльності працівників державного апарату, що співвідносяться зі структурно-функціональною схемою державного механізму та включають побудову й правовий опис ієрархії посад, оцінку, стимулювання та відповідальність працівників [8, с. 220].

Аналізуючи сучасний стан правового забезпечення державної служби в Україні І. Арістова зазначає, що особливості правового забезпечення функціонування інституту державної служби свідчать, що саме за допомогою матеріальних і процесуальних норм права впроваджується правова регламентація діяльності державних службовців.

Зокрема, матеріальні норми в інституті державної служби встановлюють статутні положення, що визначають принципові риси цього правового забезпечення. Матеріальні норми визначають: поняття державної служби, державного службовця та посадової особи; принципи державної служби; правовий статус державного службовця (права, обов'язки, правообмеження, пільги, гарантії та компенсації); способи заміщення посад; іспитовий термін; атестацію; службову дисципліну; умови служби; способи і підстави припинення державної служби; контроль і нагляд у системі державної служби. У свою чергу процесуальні норми регулюють відносини щодо реального виконання положень, які містяться у матеріальних правових нормах. Причому в кожному конкретному нормативному документі, який регламентує діяльність інституту державної служби, містяться специфічні процесуальні положення і процедури.

Процесуальні ж норми визначають: порядок вступу на державну службу; процедуру переміщення службовця і проходження служби; порядок проведення атеста-

ції; присвоєння спеціальних звань і рангів; дисциплінарне провадження; процедуру звільнення. У сукупності матеріальні й процесуальні норми інституту державної служби: визначають певний порядок дій державних службовців; забороняють здійснення певних дій; надають державним службовцям можливість вибору одного з встановлених варіантів посадової поведінки; дозволяють діяти (або не діяти) на свій розсуд [1, с. 10].

Правове регулювання будь-якого процесу, відносин, явища, будь-яких їх взаємозв'язків втрачає сенс, якщо воно не підкріплене силою влади, авторитету, традиції, звичаю, громадської думки тощо. Закон не може існувати без законності – механізму й засобів втілення його в життя. Реальна проблема полягає в тому, щоб навчитись, з одного боку, розробляти актуальні та перспективні закони, а з іншого – послідовно й наполегливо втілювати закони в життя. У демократичній державі закон є наслідком певного компромісу й балансу інтересів, він містить певні цілі й інтереси, загальні (абстраговані й концентровані) потреби суспільства. У зв'язку з цим практична реалізація законів є способом правового вирішення суперечностей і конфліктів інтересів. У даному аспекті механізми й засоби забезпечення практичної реалізації законів є об'єктивною необхідністю підтримки стабільності в суспільстві. На розробку та осмислення нових підходів до процесів модернізації інституту державної служби впливають і нормативно-правові документи, у яких визначаються напрями вдосконалення механізмів її функціонування та розвитку.

На сучасному етапі розвитку державної служби суттєво активізується процес удосконалення законодавчого забезпечення цього інституту. Здійснення економічних та соціальних перетворень, досягнення економічного зростання та надання державою громадянам управлінських послуг на високому рівні, просування в напрямі європейської інтеграції можливі лише за умови створення ефективної системи державного управління, що відповідає стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою. При цьому, невід'ємною складовою адміністративної реформи в Україні є реформування інституту державної служби, а саме: удосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби [1].

Трансформація державної служби необхідна для України, оскільки це повинно призвести до якісних змін інституту державної служби, причому як на законодавчому рівні, так і на функціональному. Саме тому, аналізуючи процеси реформ державної служби як складової адміністративної реформи в Україні, С. Пригородова важливим напрямом організаційно-правового розвитку інституту державної служби є підвищення ефективності державного управління, якісне нарощування кадрового потенціалу державної служби, що забезпечуватиметься:

- ефективною професійною підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації управлінських кадрів,
- інноваційним оновленням надання освітніх послуг,
- модернізацією змісту підвищення кваліфікації за цільовим спрямуванням,
- впровадженням нових форм організації навчальної діяльності слухачів та ефективних освітніх технологій, є [10, с. 103].

Провідним організаційним напрямом розвитку інституту державної служби в умовах інформаційного суспільства є впровадження новітніх інформаційних технологій у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Управлінські кадри повинні володіти достатньо високим рівнем інформаційної культури та

відповідними знаннями. Впровадження інформаційних технологій приводить до кардинальних змін, які надають можливість оперативно отримувати інформацію та сприяють підвищенню ефективності та якісному функціонуванню інституту державної служби. Саме тому сьогодні вкрай необхідна розбудова та впровадження електронного урядування, яке передбачає забезпечення електронної взаємодії уряду з громадянами, що надасть можливість населенню швидко та якісно отримувати послуги від центральних органів виконавчої влади.

Заслуговує на увагу здійснений А. Семенченком порівняльний аналіз та науково-методологічні підходи щодо їх удосконалення організаційно-правових механізмів державного управління розвитком електронного урядування в Україні. Відповідно, автор серед головних умов успішної реалізації державної політики розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування визначає такі як: підтримка проекту з боку вищого керівництва держави; наявність демократичної та правової держави і розвиненого громадянського суспільства; довіра населення до влади; наявність дієвої інформаційної інфраструктури; готовність та вмотивованість до впровадження е-урядування державними службовцями та посадовими особами органів місцевого самоврядування; активне та обізнане до використання інформаційно-комунікаційних технологій населення та бізнес; достатність ресурсів і їх раціональне та ефективне використання; взаємоузгодженість процесів впровадження електронного урядування з проведенням адміністративної реформи (зміна структури, функцій та завдань органів влади тощо); наявність необхідної та достатньої системи нормативно-правових документів; наявність ефективної організаційної системи управління електронним урядуванням, насамперед відповідних механізмів державного управління [12, с. 56].

Вважається, що діяльність інституту державної служби тим ефективніша, чим вищий її авторитет і чим більше матеріальних і моральних можливостей вона має. При цьому ефективність державного управління визначається його здатністю оперувати сучасними інструментами аналізу, моделювання та прогнозування, що залежить від організаційної структури управління. Саме від якісного керівного складу державно-управлінських структур, від особистого професійного рівня управлінця, наявності в нього прогресивних орієнтацій, енергійності та відповідальності значною мірою залежить розвиток української держави. Наведене підкреслює назрілу необхідність здійснення реформ в напрямку забезпечення реального підвищення результативності роботи інституту державної служби шляхом розвитку стилю державно-управлінської діяльності. Результати досліджень В. Єганова організаційно-правових засад підвищення результативності роботи органів влади шляхом розвитку стилю державно-управлінської діяльності дозволяють стверджувати, що основними цілями реформування інституту державної служби в контексті розвитку стилю державно-управлінської діяльності є:

- досягнення соціально-політичної стабільності у суспільстві шляхом покращення взаємодії між органами влади та громадянами – споживача и управлінських послуг;
- покращення іміджу органів влади в середині країни, та держави в цілому у зовнішніх відносинах;
- удосконалення необхідної законодавчої бази;
- зниження рівня бюрократизації та корумпованості владних установ;
- позбавлення від такого відносно-корупційного явища як непотизм в органах влади;
- оновлення управлінської еліти через приток професійно підготовлених кадрів [2, с. 216].

Нові вимоги та підходи до діяльності щодо кадрового забезпечення інституту державної служби актуалізують проблему вдосконалення нормативно-правової бази цієї діяльності. Об'єктивною потребою стає закріплення на рівні закону цілей та завдань діяльності у сфері кадрового забезпечення державної служби, сутності та основних напрямків кадрової політики, компетенції суб'єктів управління персоналом у системі управління державною службою, механізму їх взаємодії. Особливо це стосується кадрових підрозділів як суб'єктів управління персоналом, які ще тільки чекають істотної реорганізації. На сьогодні, як зазначає у своїх дослідженнях Н. Матюхіна вони ще зазвичай не здатні взяти на себе роль служб, які б забезпечували всю сукупність заходів, що гарантують якість відбору, розстановки та використання кадрів державної служби [5, с. 214].

Досконалість дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування визначається тим, наскільки вони забезпечують: практичну доцільність влади, не допускаючи її відрив від інтересів, потреб і думки нації; законність дій влади, не допускаючи її до скільки-небудь помітних відхилень від наперед законодавчо встановлених і публічно оголошених шляхів дії; силу влади, не допускаючи, щоб вона стала безсилою [9, с. 104].

Таким чином, оцінюючи стан та перспективи розвитку державної служби в Україні в контексті адаптації до стандартів ЄС, варто погодитися з думкою О. Тертишної, що в умовах інтеграції України до Європейського Союзу можна сформулювати такі пріоритетні напрями організаційно-правового забезпечення інституту державної служби в Україні:

1. Забезпечення ухвалення та імплементація нової редакції закону "Про державну службу" та відповідний супровід у Верховній Раді України проекту Закону України "Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави" і підготовка законопроекту "Про конфлікт інтересів".

2. Завершення функціонального обстеження органів виконавчої влади, формування реєстрів функцій та послуг і внесення на цій основі пропозицій щодо їх реформування.

3. Запровадження сучасних європейських технологій і практик управління персоналом:

- здійснення заходів щодо реформування системи професійного навчання державних службовців, зміщення акцентів на підготовку професіоналів-практиків, а також фахівців з питань європейської та євроатлантичної інтеграції;

- запровадження інформаційних технологій, а саме проектів "Електронний державний службовець" ("Електронне міністерство"), "Національна база даних електронних особових справ державних службовців" [13].

Висновки та перспективи подальшого розвитку в даному напрямі. Отже, вивчення основних напрямів організаційного та правового забезпечення системи державного управління дало змогу визначити пріоритети розвитку інституту державної служби в Україні:

- реалізація основних концепцій реформ державної служби світових, зокрема європейських, країн дасть змогу впровадити передові стандарти адміністрування в практику державного управління;

- розробка і впровадження концептуальних засад реформування інституту державної служби, зокрема необхідно визначити пріоритетні напрями реформ, механізми їх реалізації;

- створення ефективної, дієвої системи підвищення кваліфікації керівних кадрів з урахуванням кращої світової практики та вітчизняних традицій;

- достатнє фінансування матеріально-технічного забезпечення науково-методичного аналізу, обґрунтування та прогнозування наслідків реформування інституту державної служби в Україні;

- фінансування заходів щодо впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у системі державної служби України;

- забезпечення ефективного управління державними фінансами та контроль за їх використанням.

Перспективні напрями подальших досліджень вбачаємо у вивченні подальшого ходу реформування та модернізації державної служби.

Список використаних джерел:

1. Арістова І. В. Сучасний стан правового забезпечення державної служби в Україні / І. В. Арістова // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 10–16.
2. Єганов В. В. Організаційно-правові засади підвищення результативності роботи органів влади шляхом розвитку стилю державно-управлінської діяльності / В. В. Єганов // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 4. – С. 215–219.
3. Захарченко В. Ю. Організаційно правові засади реформування системи державної служби в Україні : автореф. дис... канд. держ. упр. : спец. 25.00.03 – державна служба / В. Ю. Захарченко – Дніпропетровськ, 2007. – 20 с.
4. Кузнецова М. Тенденції розвитку законодавства про державну службу в Україні / М. Кузнецова // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 4. – С. 185–194.
5. Матюхіна Н. П. Державна служба України на шляху реформування: проблеми кадрового забезпечення / Н. П. Матюхіна // Форум права. – 2014. – № 3. – С. 213–218.
6. Неліпа Д. В. Організаційно-правові засади державної служби в Україні : підручник / Д. В. Неліпа. – 2-ге вид. переробл. та доповн. – К. : "Центр навчальної літератури", 2017. – 376 с.
7. Оболенський О. Ю. Державна служба: навч. посібн. / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – С. 125.
8. Пархоменко-Куцевіт О. І. Державна служба як інституційний феномен : понятійно-категоріальний апарат / О. І. Пархоменко-Куцевіт // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. праць / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 1 (4). – С. 220–227.
9. Правові аспекти публічного управління: теорія та практика: матеріали V наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 12 грудня 2013 р. / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. – 258 с.
10. Пригородова С. Реформа державної служби як складова адміністративної реформи в Україні / С. Пригородова // Вісн. Нац. акад. держ. управління при Президентові України. – 2012. – Вип. 4. – С. 103–113.
11. Рачинський А. П. Стратегічне управління персоналом в органах державної влади (теоретико-методологічний аналіз) : монографія / А. П. Рачинський. – К. : НАДУ, 2009. – 315 с.
12. Семенченко А. Організаційно-правові механізми державного управління розвитком електронного урядування в Україні: порівняльний аналіз та науково-методологічні підходи щодо їх удосконалення

/ А. Семенченко // Вісн. Нац. акад. державного управління при Президентові України. – 2013. – № 1. – С. 55–74.

13. Тертишна О. Стан та перспективи розвитку державної служби в Україні в контексті адаптації до стандартів ЄС [Електронний ресурс] / О. Тертишна // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. праць. – 2009. – Вип. 1. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Dums/2009-01/Tertishna.pdf

References:

1. Aristova, I.V. (2010), "The current state of legal provision of civil service in Ukraine", *Forum prava*, vol. 4, pp. 10-16.
2. Yeghanov, V.V. (2013), "Organizational and legal principles of increasing the effectiveness of the work of the authorities through the development of the style of public-management activities", *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, vol. 4, pp. 215-219.
3. Zakharchenko, V.Yu. (2007), "Organizational and legal principles of reforming the civil service system in Ukraine", Ph.D. Thesis, Civil service, Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Dnipropetrovsk, Ukraine.
4. Kuznetsova, M. (2013), "Trends in the development of civil service legislation in Ukraine", *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, vol. 4, pp. 185-194.
5. Matiukhina, N.P. (2014), "State Service of Ukraine on the way of reform: problems of personnel support", *Forum prava*, vol. 3, pp. 213-218.
6. Nelipa, D.V. (2017), *Organizational and legal principles of the civil service in Ukraine: Textbook, 2-nd edition, revised and supplemented*, "Tsentr uchbovoi literatury", Kyiv, Ukraine.
7. Obolens'kyj, O.Yu. (2003), *Civil service: a manual*, Kyiv National Economic University, Kyiv, Ukraine.
8. Parkhomenko-Kutsevit, O.I. (2010), "Civil service as an institutional phenomenon: conceptual-categorical apparatus", *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia: zbirnyk naukovykh prats'*, vol. 1 (4), pp. 220-227.
9. (2013), *Legal aspects of public administration: theory and practice*, Proceedings of the V scientific and practical conference, Dnipropetrovsk, Ukraine, 12 December 2013.
10. Pryhorodova, S. (2012), "Civil service reform as a component of administrative reform in Ukraine", *Visnyk Natsional'noi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy*, vol. 4, pp. 103-113.
11. Rachyn's'kyj, A.P. (2009), *Strategic personnel management in state authorities (theoretical and methodological analysis): monograph*, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
12. Semenchenko, A. (2013), "Organizational and legal mechanisms of public administration for the development of e-governance in Ukraine: comparative analysis and scientific and methodological approaches to their improvement", *Visnyk Natsional'noi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy*, vol. 1, pp. 55-74.
13. Tertyshna, O. (2009), "Status and prospects of development of civil service in Ukraine in the context of adaptation to EU standards", *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia. Zbirnyk naukovykh prats'* [Online], vol. 1, available at: http://www.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Dums/2009-01/Tertishna.pdf (Accessed 12 October 2017).

Надійшла до редколегії 03.09.18

P. Fesianov, PhD, Associate Professor
National University of Water and Environmental Engineering, Rivne, Ukraine

ORGANIZATIONAL AND LEGAL PRIORITIES OF DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF PUBLIC SERVICE IN UKRAINE

The purpose of the study is to provide scientific and theoretical substantiation of the organizational and legal foundations of the development of the public service institution in Ukraine.

It is proved that an important direction of organizational and legal development of the civil service institute is the increase of the efficiency of public administration, qualitative increase of the personnel potential of the civil service.

Study of the main areas of organizational and legal support of public administration has allowed to determine the priorities for the development of the civil service in Ukraine. The research revealed that the effectiveness of public administration is determined by its ability to operate with modern tools of analysis, modeling and forecasting, which depends on the organizational structure of management.

The results of the research show that the development of the Ukrainian state depends to a large extent on the qualitative leadership of the state-management structures, on the personal professional level of the manager, on the presence of progressive orientations, vigor and responsibility.

Keywords: public service institution, public servants, efficiency, management services, senior staff, e-government, information technology, European Union.

П. А. Фесянов, канд. наук государственного управления, доц. Ка
Национальный университет водного хозяйства и природопользования, Ровно, Украина

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРИОРИТЕТЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В УКРАИНЕ

Представлено научно-теоретическое обоснование организационно-правовых основ развития института государственной службы в Украине.

Доказано, что важным направлением организационно-правового развития института государственной службы является повышение эффективности государственного управления, качественное наращивание кадрового потенциала государственной службы.

Изучение основных направлений организационного и правового обеспечения системы государственного управления дало возможность определить приоритеты развития института государственной службы в Украине.

Исследованием установлено, что эффективность государственного управления определяется его способностью оперировать современными инструментами анализа, моделирования и прогнозирования, что зависит от организационной структуры управления.

Результаты исследования показывают, что именно от качественного руководящего состава государственно-управленческих структур, от личного профессионального уровня управленца, наличия у него прогрессивных ориентаций, энергичности и ответственности в значительной степени зависит развитие Украинского государства.

Ключевые слова: институт государственной службы, государственные служащие, эффективность, управленческие услуги, руководящий состав, электронное управление, информационные технологии, Европейский Союз.

УДК 35.088.6

DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2018/10-9/12>

В. В. Фостікова, асп.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

e-mail: valeriafostikova@gmail.com,

ORCID: 0000-0002-9542-8768

РОЗВИТОК КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розроблено соціальні механізми розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування в Україні.

Розкрито зміст концепту "кадровий потенціал органів місцевого самоврядування", розроблено змістовну комплексну модель кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування. Виявлено, що розвиток кадрового потенціалу муніципальної служби неможливий без визначення потенційних можливостей кадрового резерву шляхом активізації громадської активності та взаємодії з населенням, формування професійного складу службовців органів місцевого самоврядування і розвитку представницької влади на місцях.

Розкрито й представлено соціальні механізми розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування, що забезпечили вирішення низки практичних завдань з налагодження конструктивного діалогу з населенням, розвитку інституту громадського контролю на місцях, формування єдиного реєстру муніципальних службовців тощо.

Результати дослідження можна використовувати в практиці формування кадрового потенціалу муніципальної освіти для забезпечення ефективності функціонування інституту органів місцевого самоврядування України. Положення і висновки дослідження сприяють оптимізації соціального управління кадровим потенціалом муніципальної служби.

Ключові слова: кадровий потенціал, органи місцевого самоврядування, муніципальна служба, система управління.

Вступ. Специфіка сучасного етапу у розвитку української державності знаходить своє відображення у взятості стратегічному курсі на створення ефективної системи муніципального управління. У цих умовах особливу соціальну значимість набувають питання, пов'язані з формуванням і розвитком кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування, створенням такого кадрового корпусу муніципальних службовців, який би відповідав сучасним вимогам до вирішення багаторівневих завдань управління суспільством.

Аналіз останніх досліджень. Дослідження, представлене в даній статті, виконано в межах загальної дослідницької теми "Методологічні засади модернізації філософської та політологічної освіти і науки України" висвітленої в однойменній монографії. [4] Питання формування кадрового потенціалу, пов'язані з удосконаленням системи підготовки та підвищення кваліфікації муніципальних службовців, розкриті в публікаціях Ю. Саєнка [12], Т. Атаманчука [8], Н. Алєшиної [5], О. Оболенського [7] та ін. Особливу увагу було приділено роботам, присвяченим проблемам розробки і застосування соціальних механізмів управління в практиці. Це праці А. Ліпенцева [10], Р. Хашима [1], Н. Туленкова [9], А. Мельника [3] та ін.

Ці науковці досліджували питання розвитку кадрового потенціалу в цілому та методи його розвитку на рівні місцевих органів управління, визначили механізми розвитку системи відбору при наймі персоналу в органах місцевого самоврядування, запропонували впровадження наукових методів підбору, розстановки і виховання професійних кадрів, тощо.

Практичні аспекти проблеми кадрового потенціалу в сучасних реаліях менеджменту освіти розглядаються групою дослідників в нещодавній статті "Higher education management in Ukraine: will generation change help us transform it faster?" [13], що, на думку автора, доповнюють картину здійсненого дослідження.

Проте в науковій літературі відсутні спеціальні розробки, присвячені дослідженню конкретних механізмів

розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування в Україні.

Презентація основних досліджень. Центральним поняттям, яке використовується для розкриття якості кадрового складу, кадрового забезпечення та загальної характеристики кадрових процесів органів місцевого самоврядування виступає поняття "потенціал".

Розширене трактування змісту поняття "потенціал" передбачає його подання як певного джерела доходів, запасів або можливостей окремої людини, суспільства або держави, приведення в дію яких для досягнення певної мети, або їх використання для вирішення поставлених завдань, призведе до успіху в певній галузі.

У свою чергу, смисловий зміст поняття кадрового потенціалу можна сформулювати наступним чином – це можливості і здатності працівників, які в процесі трудової діяльності можуть бути приведені в дію, згідно з посадовими обов'язками і цілям, поставленим перед суспільством на сучасному етапі його розвитку.

Таким чином, кадровий потенціал виражає одну з найбільш значущих рис працівників будь-якої установи, а саме можливості і здібності, які можуть бути як відкритими, так і прихованими, тобто не використовуваними і незатребуваними в даний період трудової діяльності фахівця.

Виходячи з того положення, що муніципальна служба являє собою професійну службову діяльність громадян, яка здійснюється на постійній основі в органах місцевого самоврядування [6, с. 67], визначимо кадровий потенціал органів місцевого самоврядування як відкриті і приховані здібності, а також особистісні, професійні та інші можливості муніципальних службовців, які в процесі реалізації трудової діяльності можуть бути приведені в дію відповідно до посадових обов'язків і цілями, поставленими перед суспільством на сучасному етапі соціально-економічного розвитку країни.

Звернемо увагу, що на формування і розвиток кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування впливає цілий ряд факторів:

- до зовнішніх зазвичай зараховують специфіку сфери управління держави, потреби соціально-економічного розвитку суспільства, характеристику продуктивних сил і виробничих відносин, соціально-демографічні, соціокультурні, міграційні та інші процеси, що протікають в суспільстві;

- внутрішні чинники формування і розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування включають в себе досягнення балансу інтересів муніципального службовця з потребами та інтересами суспільного розвитку, організаційні, фінансові та інші можливості органів місцевого самоврядування, розроблена кадрова політика, трансформація соціально-професійної структури кадрового складу муніципальної служби та ін.

При цьому, говорячи про управління кадровим потенціалом органів місцевого самоврядування, вбачається за важливе конструктивне визначення його якісної характеристики з метою об'єктивної, достовірної та надійної діагностичної та прогностичної оцінки. У цьому випадку мова йде про якість кадрового потенціалу як заходи його соціальної корисності в світлі актуальної та прогнозованої соціальної затребуваності муніципальної служби з боку суспільства.

Специфіка сучасного етапу розвитку української державності знаходить своє відображення у взятому стратегічному курсі на створення ефективної системи муніципального управління. У цих умовах особливу соціальну значущість набувають питання, пов'язані з формуванням і розвитком кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування, створенням такого кадрового корпусу муніципальних службовців, який би відповідав сучасним вимогам до вирішення багатогранних завдань управління суспільством.

Аналіз чинного українського законодавства про органи місцевого самоврядування, а також вивчення практик його реформування в Україні і за кордоном, дозволяє встановити той факт, що робота з розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування йде тільки по шляху оптимізації управління кадровим корпусом муніципального рівня влади. Неможливість якісного зіставлення, категорій "кадровий корпус" і "кадровий потенціал" залишає за рамками реформування органів місцевого самоврядування соціальні механізми створення потенційних можливостей суспільства для реалізації дій, спрямованих на досягнення заданих цілей державно-правового призначення, фіксуючи свою увагу тільки на вдосконаленні шляхів відбору, просування і професійного розвитку муніципального службовця.

Розвиток кадрового потенціалу муніципальної служби має здійснюватися на основі використання програмно-цільового методу управління, який передбачає виконання таких дій:

- визначення потреби в висококваліфікований кадрах органів місцевого самоврядування за допомогою обліку результатів моніторингових досліджень, які забезпечують визначення поточного стану кадрового забезпечення та виявлення необхідності в певних змінах;

- проектування змін стану кадрового корпусу органів місцевого самоврядування на основі прогнозних оцінок соціально-економічної і політичної ситуацій в країні, а також визначення траєкторій (орієнтирів) розвитку кадрового потенціалу;

- проектування процесів "механізації" управлінських ситуацій (використання соціальних механізмів розвитку кадрового потенціалу);

- моделювання станів муніципального службовця як суб'єкта кадрового забезпечення з урахуванням впровадження програм раціоналізації управлінської діяльності тощо.

Разом з тим, проведення реформи державного управління передбачає підготовку та реалізацію довгострокових стратегічних перетворень, спрямованих на здійснення комплексу заходів щодо підвищення професійного рівня муніципальної служби, розвитку організаційно-технологічного та правового спрямування кадрового забезпечення, догляду від застарілих методів адміністрування. Також слід враховувати необхідність підвищення престижу муніципальної служби.

Одним із найважливіших напрямів розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування виступає формування резерву кадрів і здійснення планомірної роботи з підготовки кадрових резервів до призначення на керівні посади. Проте, резервування як механізм формування кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування, розглядається реформаторами лише в контексті конкретних управлінських структур, не враховуючи громадську компоненту даного процесу. Саме тому, метою створення кадрового резерву стає лише заміна осіб, що займають керівні посади, які заміщають муніципальні посади у новостворених підрозділах або вибувають з різних причин. В основу відбору для включення муніципального службовця до складу кадрового резерву закладені вимоги професійної компетентності кандидата, творчого підходу до вирішення професійних завдань, наявність організаторських здібностей, високий ступінь відповідальності за прийняті рішення, наявність високих моральних якостей особистості кандидата.

З метою підвищення ефективності використання зазначеного механізму підготовка службовців, зарахованих до резерву, реалізується на основі особистих планів, за якими здійснюється порівняльний аналіз характеристик кожного кандидата з "портретом ідеального муніципального службовця" по конкретній посаді. В даному випадку, на думку експертів, доцільно застосовувати такі методи оцінки, як тестування і метод експертних оцінок. Підсумком проведеного порівняльного аналізу характеристик резервіста має стати визначення областей його розвитку. Підготовлений в подальшому план розвитку муніципального службовця повинен містити в собі конкретні заходи, орієнтовані на усунення неузгодженостей, а також конкретні терміни їх виконання.

Таким чином, можна констатувати, що в умовах процесу децентралізації і перерозподілу повноважень на місцевий рівень, саме на муніципальну службу покладено основний обов'язок щодо вирішення питань забезпечення досягнення заданих цілей державно-правового призначення та виконання органами місцевого самоврядування визначеної ним ролі. Тож сучасний стан кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування не в повній мірі відповідає вимогам, що пред'являються суспільством і самою специфікою соціально-економічного розвитку нашої країни. Причинами такого становища є відносно коротка історія муніципального управління в Україні, і, як наслідок, відсутність конкретної ефективної системи підготовки та підвищення кваліфікації муніципальних службовців. В сучасних умовах особливого значення набуває потреба в розробці відповідних соціальних механізмів розвитку кадрового потенціалу муніципальної служби, що забезпечують подолання політичної інертності населення, пошук способів підвищення інтелектуального і творчого потенціалу людей, напрямки їх дій на розвиток власної території.

Отже, переходячи до аналізу інструментарію розвитку кадрового потенціалу органів муніципального уп-

равління та органів місцевого самоврядування в цілому, необхідно виходити з таких положень:

- питання формування кадрового потенціалу повинні вирішуватися як у внутрішньому, так і в зовнішньому середовищі органів місцевого самоврядування;
- питання формування кадрового потенціалу "зав'язані" на процедурі оцінки певних показників муніципальних службовців (громадян);
- питання формування кадрового потенціалу повинні бути прописані в кадровій політиці муніципального рівня влади.

Для визначення оптимальних механізмів формування та розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування, доцільно визначити місце кадрового потенціалу у зовнішньому і внутрішньому середовищі. Г. Шамарова [11, с. 51] робить висновок про те, що у зовнішньому середовищі кадровий потенціал являє собою сукупність соціальних суб'єктів (громадян), які мають можливість потрапити на муніципальну службу або завдяки своїй освіті, або своїм професійним навичкам. Іншими словами, з одного боку, кадровий потенціал органів муніципальної влади складається з випускників вузів, що володіють відповідною кваліфікацією, а з іншого – з фахівців інших галузей, або громадян, які тимчасово перебувають без роботи, але з достатнім досвідом і навичками для реалізації в муніципальному органі влади професійної діяльності.

Процес формування кадрового потенціалу у внутрішньому середовищі органу місцевого самоврядування на відміну від зовнішнього середовища має відповідні відзнаки, які обумовлені необхідністю проведення оцінювальних процедур:

- розробки кваліфікаційних вимог і системи відбору, розстановки та розвитку кадрів;
- складання прогнозу потенційних вакансій;
- аналізу статеві-вікової структури;
- проведення конкурсного відбору;
- забезпечення посадового зростання і ротації кадрів;
- атестація муніципальних службовців;
- планування кар'єри в муніципальній службі;
- підвищення кваліфікації та перекваліфікація муніципальних службовців;
- формування резерву кадрів в системі муніципального управління.

Чинне законодавство України покладає на органи місцевого самоврядування суттєві повноваження в сфері кадрової роботи, особливе місце серед яких займають процедури атестації та формування кадрового резерву органу управління. В ході реалізації зазначених кадрових процедур атестаційні комісії проводять оцінку професійного рівня (знань, умінь і навичок) муніципальних службовців.

Незважаючи на визнану роль соціальних механізмів в практиці формування і розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування, масштаб їх реалізації незначний, а перевага віддається лише механізмам підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації муніципальних службовців. І навіть той факт, що сучасним законодавством визначені нові підходи до формування кадрового складу муніципальної служби, спостерігається явна недостатність усвідомлення керівництвом муніципальних утворень необхідності консолідації і впровадження в управлінський процес наукових розробок, що є стримуючим фактором застосування в процесах формування та розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування "соціально-механізованого" інструментарію.

Водночас можна констатувати наявність в процесі формування кадрового потенціалу муніципальної служби ряду проблем, які виступають значною перешкодою

на шляху реформ, що проводяться в країні. Ми вважаємо, що коло проблем, що стоять на шляху формування кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування, має комплексний характер, тому завдання, поставлені для подолання існуючих труднощів, можна розділити по категоріям, на підставі яких визначаються такі напрями діяльності:

- розвиток громадянської активності та взаємодії з населенням, в тому числі врахування думки громадян при прийнятті ключових рішень;
- формування професійного складу службовців муніципальних органів влади;
- розвиток представницької влади на місцях;
- підвищення престижу муніципальної служби в очах громадськості.

Під час практичної реалізації наведених вище напрямів діяльності, треба звернутися до розробки та впровадження соціальних механізмів розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування, які виступили б фактором раціоналізації кадрових та управлінських процесів.

У своїх припущеннях ми виходимо з того, що механізм розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування, являє собою стійкий управлінський комплекс, що включає методи і процедури регулюючого впливу на реальні і передбачувані можливості, якими володіє суспільство для реалізації соціально-значущих дій, за допомогою створення високорозвинених суспільних відносин і організації ефективної взаємодії соціальних інститутів, структур та норм. Процес розробки соціальних механізмів розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування забезпечує успішне вирішення завдань суспільного розвитку і зміцнення української державності, створення управлінських кадрів нового типу. Спираючись на сказане вище, соціальні механізми, що застосовуються в рамках розвитку кадрового потенціалу муніципальної служби повинні бути спрямовані на:

- виявлення потенційних можливостей кадрового резерву шляхом активізації громадянської активності та взаємодії з населенням;
- кардинальне підвищення конкретних показників діяльності органів муніципального управління.

З огляду на викладене, запропоновані механізми стають інструментарієм оптимізації процесу розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування.

Механізм розвитку громадянської активності та взаємодії з населенням є центральним, що пов'язано з його особливою роллю в управлінській практиці. Так, наприклад, в порівнянні з державною владою, де фізичні особи (громадяни), виступають в якості суб'єктів управління тільки на професійній основі, вступаючи на державну службу, отримуючи державні посади в виконавчо-розпорядчих органах або мандати в парламентах, муніципальний рівень влади в рівній мірі є і суспільно-політичним інститутом і інститутом самоорганізації громадян. Тому розглядати кадрову проблему муніципальної служби окремо від проблеми громадянської активності на місцях не є доцільним. Більш того, підвищуючи ефективність функціонування системи муніципального управління, необхідно виходити з положення, що муніципальні кадри необхідно готувати в спеціалізованих вищих навчальних закладах, в той же час, беручи участь у вирішенні питань місцевого значення також на непрофесійній основі. Тобто не меншу увагу в ході управління кадровим потенціалом органів місцевого самоврядування слід приділяти роботі з людьми.

Комплексне використання механізму формування професійного складу службовців органів місцевого самоврядування і механізму розвитку громадянської активності та взаємодії з населенням сприятиме створен-

ню міцного кадрового резерву на субрегіональному рівні, забезпеченню ефективної діяльності органів місцевого самоврядування та підвищенню кадрового потенціалу політико-адміністративної системи всієї країни.

Розвиток громадської активності на місцях дозволить в значній мірі знизити проблеми кадрової нестачі органів місцевого самоврядування. Конвергентна природа суб'єктів і об'єктів муніципального управління диктує взаємозалежність професійних управлінських кадрів і простих громадян, що проживають на цій території.

Під час виконання комплексної роботи з розвитку кадрового потенціалу в рамках підвищення авторитету і престижу муніципальної служби особливу увагу необхідно приділити створенню умов для виконання повноважень, розширення їх кола, матеріальне стимулювання і публічне вшанування кращих управлінців, керування позитивним досвідом.

Висновки. Удосконалення муніципальної служби в контексті оптимізації її кадрового забезпечення є необхідною умовою успішного вирішення завдань суспільного розвитку і зміцнення української державності. Цей висновок будується на визнанні значущості безпосереднього впливу органів місцевого самоврядування на реальне і стійке зростання рівня життя населення, що вимагає приведення процесів формування і розвитку кадрового потенціалу муніципальної служби у відповідність до потреб суспільства і масштабів конкретних соціально-економічних змін.

Ефективність здійснення муніципальної служби обумовлена організаційним аспектом, який виражений в якості підготовки, перепідготовки або підвищення кваліфікації муніципальних службовців і науково-методичним компонентом їх функціональної діяльності. Значне розширення і ускладнення поля діяльності муніципальних службовців, необхідність вирішення органами муніципального управління принципово нових завдань, визначають необхідність трансформації самого підходу, методів і механізмів розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування в Україні. Саме тому в сучасних наукових дослідженнях щодо питань здійснення муніципальної служби все частіше простежується ідея використання соціальних механізмів управління кадровим забезпеченням органів муніципальної влади, як важливого фактора оптимізації кадрових та управлінських процесів.

Розвиток кадрового потенціалу має здійснюватися на основі використання програмно-цільового методу управління, який передбачає: визначення потреби в кваліфікованих кадрах органів місцевого самоврядування, складання прогнозних оцінок, проектування змін стану кадрового корпусу муніципальної служби, проектування процесів механізації, моделювання станів муніципального службовця тощо.

Таким чином, впровадження соціальних механізмів по всіх структурних рівнях кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування, де тісний взаємозв'язок і взаємозалежність всіх механізмів розвитку кадрового потенціалу, забезпечують синергетичний ефект від функціонування і розвитку системи муніципального управління, є необхідним. Наведені механізми розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування

дозволять налагодити конструктивні, партнерські взаємовідносини влади і громадськості, забезпечивши закріплення і поширення позитивного досвіду розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Бар'єри на шляху впровадження інформаційної системи в місцевому самоврядуванні: економічні питання / Р. Хашим // Міжнародна наукова конференція "Наука та соціальні дослідження" (CSSR) з науки та соціальних досліджень. – ст. № 5773769. – Р. 212–216
2. Концепція компетентного підходу в управлінні персоналом : монографія / А. Я. Кибанов, Е. А. Митрофанова, В. Г. Коновалова, О. Л. Чуланова – М.: Инфра-М, 2016.
3. Мельник А. Ф. Менеджмент державних установ і організацій / А. Ф. Мельник, А. Ю. Васіна, Н. М. Кривокульська. – Т.: Економ. думка. – 2006.
4. Методологічні засади модернізації філософської та політологічної освіти і науки України : монографія / С. В. Руденко, В. Ю. Вілков, Н. В. Ярмоліцька, Я. А. Соболевський ; за наук. ред. А. Є. Конверського, С. В. Руденка. – К.: ВПЦ "Київський університет", 2017. – 175 с.
5. Оптимізація діяльності державних службовців в структурі органів виконавчої влади / Н. О. Алюшина // Вісн. Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2004. – № 1–2(9–10). – С. 323–327.
6. Добрина Л. Р. Особливості стратегії формування кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування / Л. Р. Добрина // ScienceTime. – 2014. – № 11.
7. Оболенський О. Ю. Розвиток магістерських програм публічного адміністрування в Україні / О. Ю. Оболенський // Вісн. держ. служби України. – 2007. – № 4.
8. Атаманчук Г. В. Система державного і муніципального управління / Г. В. Атаманчук. – М., 1997.
9. Сурмін Ю. П., Туленков Н. В. Теорія соціальних технологій : навч. посіб. / Ю. П. Сурмін, Н. В. Туленков. – МАУП, 2004. – 608 с.
10. Ліпенцев А. Формування етики державної служби / А. Ліпенцев // Вісн. УАДУ при Президенті України. – 1997. – № 2. – С. 91–95.
11. Шамарова Г. М. Формування і розвиток кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування : Авт. дис. докт. екон. наук / Г. М. Шамарова – М., 2010.
12. Мороз О., Саєнко Ю. Час інтелекту: сукупний український розум / О. Мороз, Ю. Саєнко. – Львів: Вид. дім "Панорама", 2002. – 96 с.
13. Управління вищою освітою в Україні: чи допоможе зміна покоління прискорити трансформацію? / Д. В. Неліпа, О. В. Батрименко, С. В. Руденко, І. В. Ляшенко / Наук. вісн. НГУ. – № 3. – С. 167–175.

References:

1. Barriers to the implementation of the information system in local authorities: economic issues / R. Hashim // International Scientific Conference "Science and Social Studies" (CSSR) on science and social studies. – Art. No. 5773769. – P. 212–216.
2. Concept of competence approach in personnel management: Monograph. Kibanov A. Ya., Mitrofanova E.A., Konvalova V.G., Chulanova O.L. – M.: Infra-m – 2016
3. Management of state institutions and organizations / A.F. Melnyk, A.Yu.Vasina, N.M. Kryvokulska. – T.: Econom.opinion. – 2006.
4. Methodological basics of modernization of philosophical and political education of Ukraine: monograph [2017]. Rudenko S.V., Vilkov V.Yu., Sobolievskiy Ya.A., Yarmolicka N.V. – K.: VPTS "Kyivskyi universytet". – 175 p.
5. Optimization of the activity of civil servants in the structure of executive bodies / N.O. Alyushina // Bulletin of the Khmelnytsky Institute of Regional Management and Law. – 2004 – No. 1-2 (9-10). – P. 323-327.
6. Peculiarities of the strategy of forming the personnel potential of local authorities // Dobryna L.R. // science time. – 2014 – # 11
7. Development of master's programs of public administration in Ukraine / O. Yu. Obolensky // Vysn. state service of Ukraine. – 2007. – No. 4.
8. The system of state and municipal management. Atamanchuk G.V.
9. Theory of social technologies: Teaching. Manual Surmin Yu. P., Tulenkov N.V. – MAUP 2004. – 608 pp.
10. Formation of Ethics of the Public Service / A. Lipantsev // Visnyk UADU under the President of Ukraine. – 1997. – № 2. – P. 91–95.
11. Formation and development of personnel potential of local authorities: Avt.dis ... doc. econ sciences Shamarova G.M. – M., 2010.
12. Time of intelligence: the aggregate Ukrainian mind / O. Moroz, Yu. Sayenko. - Lviv: Publishing House "Panorama", 2002. - 96 p.
13. Nelipa D., Batrymenko O., Rudenko S., Liaschenko I. (2018) "Higher education management in Ukraine: will generation change help us transform it faster?" URL: <https://doi.org/10.29202/nvngu/2018-3/19>.

Надійшла до редколегії 03.09.18

V. Fostikova, PhD student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

DEVELOPMENT OF PERSONNEL POTENTIAL IN LOCAL AUTHORITIES

The purpose of the article is to develop and approve social mechanisms for the development of human resources capacity of local authorities in Ukraine.

The content of the concept "human resources potential of local governments" is revealed, a meaningful complex model of personnel potential of local self-government bodies is developed. It was revealed that the development of the personnel potential of the municipal service is impossible

without identifying the potential of the personnel reserve by activating public activity and interaction with the population, forming the professional staff of local government officials and developing representative local authorities.

The social mechanisms of development of the personnel potential of local self-government bodies were elucidated and presented, which provided the solution of a number of practical tasks for establishing a constructive dialogue with the population, the development of the institution of public control in the field, the formation of a single register of municipal servants, etc.

The results of the study can be used in the practice of forming the personnel potential of the municipal education to ensure the effective functioning of the institution of local self-government in Ukraine. The provisions and conclusions of the study contribute to optimizing the social management of the personnel capacity of the municipal service.

Keywords: personnel potential, local government, municipal service, management system.

В. В. Фостикова, асп.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

РАЗВИТИЕ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Разработаны социальные механизмы развития кадрового потенциала органов местного самоуправления в Украине.

Раскрыто содержание концепта "кадровый потенциал органов местного самоуправления" как совокупность существующих и предполагаемых возможностей, которыми располагает общество для осуществления служебной деятельности на муниципальном уровне. Разработана содержательная комплексная модель кадрового потенциала органов местного самоуправления, в которой кадровый потенциал представлен в единстве ряда характеристик, трех взаимосвязанных уровней связей и отношений. Установлено, что развитие кадрового потенциала муниципальной службы невозможно без выявления потенциальных возможностей кадрового резерва путем активизации общественной активности и взаимодействия с населением, формирования профессионального состава служащих органов местного самоуправления и развития представительной власти на местах.

Разработана содержательная комплексная модель кадрового потенциала органов местного самоуправления который рассмотрен в единстве пространственно-временных характеристик, трех уровней связей и отношений. Раскрытые и представленные социальные механизмы развития кадрового потенциала органов местного самоуправления обеспечили решения ряда практических задач по налаживанию конструктивного диалога с населением, развития института общественного контроля на местах, формирование единого реестра муниципальных служащих и др.

Результаты исследования могут быть использованы в практике формирования кадрового потенциала муниципального образования для обеспечения эффективности функционирования института органов местного самоуправления Украины. Положения и выводы исследования способствуют оптимизации социального управления кадровым потенциалом муниципальной службы.

Ключевые слова: кадровый потенциал, органы местного самоуправления, муниципальная служба, система управления.

УДК 35.36.396

DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2018/10-10/12>

В. В. Черняхівська, канд. наук з державного управління

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

e-mail: vikysiya@ukr.net,

ORCID: 0000-0003-4135-7770

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ГЕНДЕРНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджено шляхи вдосконалення гендерної політики в системі державного управління. Зроблено висновок, що система державного управління є складовою більш широкої системи – суспільства. Отже, без розв'язання проблеми гендерної рівності в українському суспільстві загалом проблему гендерного дисбалансу в системі державного управління не розв'язати.

Доведено, що на сучасному етапі розвитку українського суспільства досягнення політики гендерної рівності, впровадження її в систему суспільних відносин, у всі сфери соціального життя, здійснення на її основі належного громадського та державного управління однозначно успішно досягається на конституційному та законодавчому рівні.

В основі практичного вирішення питань гендерного дисбалансу в системі державного управління має лежати ідея людиноцентризму як антропологічна основа управління. Її застосування сприяє тому, щоб правові, політичні, соціальні, економічні інститути були зорієнтовані на індивіда.

Ключові слова: гендер, гендерна політика, державне управління, суспільство, паритетна демократія, дискримінація, права людини, гендерна рівність.

Вступ. Рівні права є основною з ознакою демократичної правової держави. Держава бере на себе зобов'язання забезпечувати дотримання прав і свобод людини та громадянина, передбачених міжнародним законодавством.

В законодавстві України передбачено визначення основних засад державної політики щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, механізмів забезпечення рівності таких прав, зокрема у сферах здобуття освіти, роботи в органах місцевого самоврядування, державної служби, отриманні винагороди за працю, стосунках з роботодавцями, в соціальній сфері тощо.

Підкреслимо, що центральним у реалізації гендерної рівності є поняття уповноваження (empowerment). Уповноваження стосується людей – жінок і чоловіків – щодо контролю над власним життям – планування, набуття необхідних умінь та навичок, досягнення упевненості у собі, вирішення проблем, реалізації життєвих перспектив. Уповноваження стосується не тільки колективу, громади, спільноти чи політики, а й окремої особи

– і не лише відповідного процесу, а й його результату. Отже, у вирішенні цієї проблеми велика роль відводиться самій людині.

Аналіз останніх досягнень. Проблема гендерної рівності досліджують зарубіжні та вітчизняні вчені, зокрема правам людини та гендерній рівності присвячено багато досліджень та публікацій. Наприклад, Ш. Берн, В. Брайсон, В. Близнюк, Т. Василевська, Л. Виноградова, О. Войтенко, Л. Воронько, Н. Грицяк, О. Дашковська, І. Дорожкіна, А. Заєць, Ю. Захарова, Е. Здравомислова, В. Кириченко, Л. Кобилянська, А. Колодій, О. Кулачек, М. Кімел, О. Кісь, В. Кравець, Т. де Лореті, К. Левченко, Т. Мельник, Т. Марценюк, О. Мірошниченко, А. Мищенко, В. Мюллер, О. Новак-Каляєва, Дж. Міль, С. Олійник, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, С. Полєніна, М. Пірен, В. Толстокурова, Н. Чухим тощо, розглядаються окремі питання прав людини та проблеми впровадження гендерної рівності у суспільних відносинах. Елементи гендерної політики в побудові міжнародних освітніх зв'язків між Україною та

ЄС розглядаються у нещодавній статті С. Руденка, Р. Сапенюк, О. Базалука та В. Титаренка. [11] Один із прикладів негативного досвіду гендерної політики ісламських країн та її наслідків описаний в статті присвяченій корупції в Афганістані та в Україні. [12] Однак, питання захисту гендерної рівності в державному управлінні саме на рівні міжнародного права залишається мало розглянутим у науці.

Презентація основних досліджень. Проведене дослідження є ще одним підтвердженням висновків науковців, що проблема гендерної рівності в сучасному історичному контексті як в Україні, так і в країнах Європи, зберігатиметься у найближчій перспективі. Обумовлено це тим, що проблема гендерної нерівності і соціально-економічна та політична дискримінація перш за все жінок не може бути вирішена лише реформами з боку держави, декларованим законодавством, оскільки система норм, що забороняють будь-яке погіршення прав жінок, навряд чи працюватиме без дієвої системи контролю зі сторони інститутів громадянського суспільства та держави.

До розв'язання проблеми слід підходити комплексно, поєднуючи досягнення науки у вирішенні гендерної проблематики, впровадження гендерного підходу в усі сфери державної політики і сфери управління через удосконалення й оцінку процесів прийняття рішень, створення законодавства, вироблення стратегічної політики та програм у всіх сферах і на всіх рівнях з метою забезпечення принципу гендерної рівності і головне удосконалення державного механізму реального забезпечення захисту рівних прав громадян. Погоджуючись з висновками багатьох науковців, необхідно констатувати: потрібна консолідація зусиль держави і громадянського суспільства у цьому напрямку. Тому що гендерна рівність – наскрізна, а не тематична проблематика, вона стосується усіх аспектів життя людини – жінок і чоловіків, які мають різні перспективи, потреби, інтереси, ролі, ресурси, і ці відмінності між ними можуть бути посилені соціальною, етнічною належністю, віком чи іншими обставинами.

У цьому напрямку в Європейському Союзі вже є реальні напрацювання. Загальновідомо, у 2006 році було засновано Європейський інститут із гендерної рівності (ЄІГР) (European Institute for Gender Equality), який міститься у Литві (Вільнюсі). Серед завдань діяльності інституту зазначено про збір, аналіз і розповсюдження інформації стосовно гендерної рівності, у тому числі, результатів досліджень і успішної практики упровадження рівних прав і можливостей; пропозиції напрямків досліджень; покращення методології збору даних (особливо, гендерно-дезагрегованих) тощо. "Євро Гендерна мережа" ("Euro Gender Network") – це основна консультативна платформа ЄІГР, яка надає можливість її 10000 користувачам (дослідницям, експертам, політикам із держав-членів ЄС та різних інституцій) обмінюватися ресурсами, знаннями та успішними практиками у сфері забезпечення гендерної рівності. Окрім того, ЄІГР розробив індекс із гендерної рівності (Gender Equality Index), у якому для порівняння стану гендерних відносин у країнах ЄС було взято такі шість показників як *робота* (позиції чоловіків і жінок на ринку праці, тривалість трудового життя та якість роботи й захист), *гроші* (розрив між доходами чоловіків і жінок, а також ризик бідності), *знання* (кількість чоловіків і жінок, які здобувають освіту різного рівня), *час* (скільки часу витрачається на неоплачувану діяльність, в тому числі догляд за дітьми та домашня робота, участь в культурних заходах і т. п.), *влада* (представленість чоловіків і жінок у політичній та економічній сферах, *здоров'я* (дос-

туп до структур охорони здоров'я), додатково *насилство* (насильство проти жінок, стереотипи та упередження, які підривають покращення ситуації у забезпеченні більшої рівності статей). Значення індексу варіює від 1 (повна нерівність) до 100 (повна рівність). Загалом по ЄС індекс із гендерної рівності становить 54, тобто, гендерну рівність забезпечено лише наполовину. Найкращою в ЄС є ситуація із станом здоров'я жінок і чоловіків, а найгіршою – із розподілом владних уповноважень. Слід зазначити, що подібні результати надають й інші міжнародні звіти (як Глобальний звіт із гендерного розриву), у яких вимірюється стан гендерних відносин у різних сферах публічного життя. Висновки цих звітів, стосовно України, знайшли підтвердження в дослідженнях Центру Разумкова (2016), проведених за підтримки Уряду Швеції [9].

По-перше, система державного управління є складовою більш широкої системи – суспільства. Отже без вирішення проблеми гендерної рівності в українському суспільстві в цілому, проблему гендерного дисбалансу в системі державного управління не вирішити. Як зазначається в звіті Центру Разумкова: "Докорінна зміна наявного становища можлива тільки за умови поглиблення науково-дослідницької роботи з вироблення механізмів адаптації міжнародних норм і стандартів забезпечення гендерної рівності до національних особливостей і традицій українського суспільства та утвердження ідеї гендерної рівності як *складової прав людини*, а не специфічного особливого інституту, який стосується сім'ї, дітей та молоді" [9, с. 158].

Отже, у вибудовуванні теоретичної моделі слід виходити з ідеї прав людини як універсальної цінності, фактору стабільного розвитку суспільства в третьому тисячолітті.

Погоджуючись, з думкою В.Кравець, яка наголошує на помилковій установці фемінізму на формальну рівність у дусі зрівнялівки, коли, зокрема, феміністки виставляють вимогу пропорційного представництва жінок у всіх сферах життєдіяльності суспільства, що передбачає професійність управлінського апарату визначати не за якісними характеристиками знань і досвіду, а за кількісним співвідношенням чоловіків і жінок в апараті. Слід наголосити: рівність не означає мати однакову кількість жінок і чоловіків у парламенті чи інститутах управління. Це – свобода вільно від стереотипів обирати свій шлях: займатися питаннями сім'ї, політикою або ж йти у науку, незалежно від статі [3].

Феміністські конструкти щодо стереотипів гендерних пріоритетів та статевого балансу між чоловіками і жінками інтегровані пояснюючими моделями гендерних відносин патріархатної та феміністської, які сформувалися в рамках парадигми "влада-домінування-покір". В цій тріаді влада виступає основним виміром стратифікаційно-статусного поділу, розподіляючи індивідів за соціальними ролями та позиціями. Принцип паритету або гендерної паритетності (всебічно проаналізувала і обґрунтувала українська дослідниця О.Кулачек [6]) закладає підвалини в модель відносин, коли на передній план впливає питання про пропорційність, квоти і т. п. чоловіків та жінок в системі державного управління. А це пряме порушення прав людини, нехай і в рамках тимчасово існуючої на заході так званої "позитивної дискримінації".

У цьому разі в межах запропонованого соціокультурного підходу до вирішення проблеми гендерної рівності акценти мають зосереджуватися, по суті, не на принципі паритетності, а на принципі рівноправності громадян у системі державного управління. У цьому разі ми виходимо на більш широкий спектр аналізу з включенням онтологічних, соціальних і правових основ гендерної рівності,

не акцентуючи увагу на відношенні статей, а на принципи взаємної відповідальності суспільства, держави і кожного громадянина за створення простору соціального партнерства, як умови гідного життя незалежно від статі. Цей принцип кореспондується з принципом універсальності прав людини – важливого фактора розвитку цивілізації в третьому тисячолітті.

З підручників відомо, що гуманістична, моральна парадигма державного управління виходить з пріоритетів гармонійного поєднання інтересів людини, суспільства і держави; орієнтації на збалансований розвиток суспільства, всіх механізмів суспільного відтворення та всебічний розвиток особистості; підпорядкування держави громадянському суспільству; реального плюралізму усіх форм власності; широких можливостей для прояву господарської ініціативи індивідів та об'єднань; відсутності монополії на знання, свободи вибору; створення нових місць у суспільній системі для здійснення індивідом активної соціальної діяльності; наявності дієвих механізмів компромісного розв'язання суспільних конфліктів тощо [4].

Якість державного управління забезпечується людьми. Права людини є вищою цінністю. Отже, як уже зазначалося, у вирішенні питань про подолання гендерного дисбалансу в системі державного управління акценти слід зміщувати з аналізу відношень статі на механізм взаємодії принципів рівноправності в системі державного управління та універсальності прав людини.

Звідси впливає розуміння гендерної політики в системі державного управління як такої, що не належить винятково сфері діяльності держави і владних структур, а має персоніфіковану природу, є складовою структури діяльності особи (не чоловіка і жінки, а громадянина) як повноцінного суб'єкта управлінської діяльності.

По-друге: *удосконалення механізму судового захисту прав громадян в системі трудових відносин*.

Підставою для аналізу цього питання є видання, підготовлене у рамках проекту "Гарантування дотримання прав людини при здійсненні правосуддя", що впроваджується Координатором проектів ОБСЄ в Україні спільно з Національною школою суддів України, Верховним Судом України та Вищим адміністративним судом України за фінансової підтримки Уряду Канади [8].

Звертаємо увагу саме на систему трудових відносин, оскільки їх ефективність, а отже, ефективність вирішення гендерних проблем в системі державного управління прямо залежить від умов формування простору соціального партнерства. Соціальне партнерство являє собою форму соціальної взаємодії різноманітних державних органів та інститутів громадянського суспільства, яка дозволяє їм вільно виражати свої інтереси і знаходити цивілізовані способи їх гармонізації та реалізації. Незважаючи на той факт, що для формування ефективної системи соціального партнерства в Україні склалися всі необхідні умови, а саме: здійснено перехід до ринкових форм господарювання; сформувався клас підприємців; розроблена правова основа для розвитку соціального партнерства; держава виступає в якості посередника у відносинах між працівниками і роботодавцями; для представництва і захисту інтересів працюючих є профспілки тощо, вона є недосконалою. Дискримінація як стосовно чоловіків, так і жінок існує [9, с. 199].

Слід погодитися з експертами, що будь-яка дискримінація в українському суспільстві виникає переважно на побутовому рівні, і насамперед – з причин дефіциту або нерозвинутої особистісної культури, браку освіти або етичного ставлення до людей. І якщо на рівні законодавства можна досить швидко втілити певні антидискримінаційні стандарти, то на рівні масової свідомості

довгий час будуть домінувати дискримінаційні стереотипи сприйняття статей [9].

У цьому разі, на наш погляд, актуалізується проблема удосконалення судового механізму захисту прав громадян. Тільки в суді захищаються, встановлюються і відновлюються права людини, у тому числі в системі трудових відносин сфери державного управління. Водночас у літературі наголошується: поки що гендерні проблеми та аспекти практично не враховуються у стратегіях та програмах сталого розвитку, зокрема тих, що стосуються судової гілки влади. Гендерна тематика не дістала відображення в Стратегії розвитку судової системи на 2015–2020 роки [8, с. 15], що свідчить про її несприйняття як наскрізної проблеми, яка пронизує усі сфери життя суспільства і пов'язана зі здійсненням судочинства.

Яким же чином судова система може сприяти досягненню цілей гендерної рівності? Як справедливо зауважує Т. Фулей: "По-перше, через впровадження принципу гендерної рівності як елементу загального принципу рівності перед законом і судом та елементу права на справедливий суд, гарантованого ст. 24, 129 Конституції України, ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та ст. 7, 9 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" (в редакції Закону від 12 лютого 2015 р. № 192-VIII "Про забезпечення права на справедливий суд"); по-друге, через виявлення проблеми гендерної дискримінації, її масштабів та природи – зокрема, дослідження фактів гендерної дискримінації за допомогою судової статистики та аналізу судової практики з подальшим з'ясуванням причин та пошуком ефективних засобів правового захисту. Це вимагає розуміння суті, природи, форм і проявів дискримінації за різними ознаками, в тому числі за ознакою статі, та розуміння суті гендерних проблем у суспільстві, які можуть набувати форми правовідносин та, відповідно, бути предметом судового розгляду, а також наявності інструментів (наприклад, гендерної статистики) та методів аналізу (наприклад, методик аналізу судових рішень) таких проблем; по-третє, через застосування при вирішенні спорів законодавства із урахуванням чинних для України міжнародних договорів та практики їх застосування як невід'ємної частини національної системи права. Це, у свою чергу, вимагає знання цих договорів, розуміння міжнародних механізмів захисту та їх співвідношення із національними правовими механізмами, уміння обрати найбільш ефективний спосіб правового захисту із теоретично та практично можливих, а також використовувати міжнародні стандарти при вирішенні конкретних судових справ; по-четверте, через розробку методичних рекомендацій щодо виявлення тих випадків, коли порушення прав та законних інтересів особи є наслідком дії дискримінаційних положень національного законодавства чи нейтральних законодавчих положень, які на практиці призводять до дискримінаційних наслідків, а також гендерних стереотипів, крізь призму яких тлумачиться чи застосовується законодавство. Це вимагає уміння виявляти такі положення, а також обізнаності з найбільш поширеними гендерними стереотипами та механізмом їх дії" [8, с.19–20].

В Україні доступ до суду загалом визнається як суспільна проблема, однак для України вона не є гендерно забарвленою [8, с. 34]. Причиною цього, на нашу думку, є відсутність у структурі судової системи судів, які б прямо розглядали питання, пов'язані з гендерною дискримінацією. Натомість європейський досвід існування таких судів існує.

Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччина існує п'ять основних сфер юстиції, одна з яких трудова. До її компетенції належать справи, що стосуються питань гендерної дискримінації. Суду у трудових справах

історично виділилися в самостійну галузь західнонімецької юриспруденції з цивільного судочинства. Перший закон про трудові суди був прийнятий у Німеччині в 1926 р. Сьогодні діє закон 1958 р. (в редакції 2 липня 1979 р.). Компетенція трудових судів докладно визначена законом. До неї належать, насамперед, суперечки між профспілками й союзами роботодавців, включаючи протиріччя, які виникли в результаті страйків, у тому числі й питання відшкодування шкоди. До трудових судів надходить велика кількість спорів між окремими підприємцями, з одного боку, і робітниками та службовцями – з іншого. Вони стосуються розмірів заробітної плати; відпусток і звільнень; матеріального відшкодування збитків, заподіяних робітником; спорів між учасниками спільно виконаної роботи, а особливо що виникають у зв'язку із застосуванням Закону про участь в управлінні підприємством, який регулює відносини робітників із власниками підприємства, а особливо межі їхнього втручання в організацію виробництва. Система судів по трудових спорах – триступенева: дільничі суди по трудовим спорам, суд землі по трудових спорах, Верховний суд по трудових спорах (Федеральний трудовий суд). Рішення, що стосуються його організації, управління та службового нагляду за його діяльністю, приймає Федеральний міністр праці та соціального порядку за узгодженням з міністром юстиції ФРН [10].

У Франції вирішення трудових спорів, пов'язаних з гендерною дискримінацією в органах управління, розглядається наступними судовими інстанціями: радою прюдомів (бездоганно чесних людей), Апеляційним Судом у судовому окрузі Франції (палата із соціальних питань), Касаційним Судом Франції (палата із соціальних питань).

В цій системі особлива роль відведена раді прюдомів, яка покликана примирювати сторони, або вирішувати конфлікти, пов'язані з укладанням, виконанням і розірванням індивідуальних трудових договорів. В апеляційних судах загальної юстиції є палата з соціальних питань, яка розглядає в порядку апеляції також і гендерні спори. У Касаційному Суді, що очолює систему загальних судів, утворена палата з соціальних питань, яка теж розглядає трудові спори, що включають і гендерні спори, у порядку нагляду [7].

Таким чином, одним із шляхів вирішення проблеми гендерної диспропорції в системі державного управління є створення науково обґрунтованої інклюзивної інституційно-правової, децентралізованої моделі консолідації гендерно-чутливого українського суспільства на принципі кооперативної взаємодії суспільства, держави і людини (громадянина). Остання одноосібно має брати на себе відповідальність щодо контролю над власним життям – планування, набуття необхідних умінь та навичок, досягнення упевненості у собі, вирішення проблем тощо. Завдання держави полягає в створенні умов для реалізації цих життєвих перспектив, зокрема через створення системи справедливого судочинства.

Гендерні проблеми мають обов'язково бути враховані у стратегіях та програмах сталого розвитку, зокрема тих, що стосуються судової гілки влади. Гендерна тематика має знайти відображення в Стратегії розвитку судової системи України в третьому тисячолітті як наскрізна проблема, що пронизує усі сфери життя суспільства та прямо пов'язана із здійсненням справедливого судочинства.

Практична діяльність: отже, в основі теоретичного і практичного вирішення питань гендерного дисбалансу в системі державного управління має лежати ідея людиноцентризму як антропологічна основа управління (людиноцентризм яскраво узагальнює процеси переходу від родового, загальнолюдського, гуманістичного в люд-

ську детермінованість, функціонування всезагального як індивідуального і навпаки). Її застосування сприяє тому, щоб правові, політичні, соціальні, економічні інститути були зорієнтовані на індивіда.

Інституційною формореалізації сутності професійної діяльності у сфері державного управління виступає гендерний паритет (інститут партнерства). Основним видом якого є – багаторівневе партнерство. Його суть полягає в тому, що будь-яке рішення може бути результатом конкуренції чи компромісу між центрами влади та місцевими групами інтересу.

При цьому наголошуємо, що досягнення гендерного паритету ми розглядаємо як інституційну форму реального забезпечення поєднання інтересів суспільства, держави, особи через систему державного управління. Гендерний паритет, або принцип паритетної демократії, як справедливо зауважує Л. Воронько: "... ґрунтується на позиції важливості забезпечення рівноцінної участі жінок і чоловіків як рівноправних суб'єктів у політичних, економічних, державотворчих, соціально-гуманітарних та культурних процесах. Цей принцип передбачає рівноцінне представництво жінок і чоловіків у будь-яких владних структурах і вимагає доступу як чоловіків, так і жінок до формування і реалізації гендерної політики виходячи з плюралізму, що гарантує існування свободи думки, яка повинна мати тісний взаємозв'язок із відповідальністю, правами і обов'язками" [2, с. 8, 11].

В основі механізму досягнення гендерного паритету в системі державного управління має лежати концепція доброго (належного) врядування. Концепція сформувалася 90-х р. XX ст. у контексті вирішення проблеми зв'язку ефективності управління та станом демократії, який оцінюється, насамперед, за показником рівня участі громад. Як справедливо зауважує А. Колодій: "Концепція допомагає зрозуміти: "Як домогтися ефективного функціонування державних інституцій у межах демократичної матриці?" [5]. Змістом концепції є забезпечення співпраці влади, громадськості, бізнесу та інших зацікавлених сторін у створенні системи, яка б сприяла максимальному вивченню і задоволенню потреб громадян у короткостроковій і довгостроковій перспективі. Нехтування засадами доброго врядування має наслідком формування практики неналежного (поганого) управління, що супроводжується корупцією, неефективністю, закритістю і т. п. А. Колодій далі пише: "... нова модель урядування означає: а) звуження обсягу урядових функцій, частина яких стають надбанням суспільства; б) зміну стилю управлінської діяльності – замість розпоряджень із гори вниз іде координація по горизонталі – уряд тільки скеровує діяльність інших суспільних суб'єктів; в) залучення усіх заінтересованих сторін до управління, завдяки чому підвищується легітимність, ефективність та результативність управлінського процесу. Модель нового врядування не скасовує такого виду управлінської діяльності як публічне адміністрування, яке було й залишається складовою процесу управління. Але ключові функції: визначення напрямку розвитку, прийняття і впровадження загальнозначущих рішень, вироблення і здійснення публічної політики, що завжди були прерогативою, насамперед виконавчої, а також законодавчої гілки влади, – тепер, в умовах нової моделі врядування все більше переходять до суспільства. Нова парадигма виходить із необхідності "роздержавлення" управлінських функцій, залучення в управлінському процесі всіх зацікавлених сторін: уряду, бізнесу, громадянського суспільства, інших суспільних суб'єктів – в інтересах кращої креативності, вищої ефективності та більшої легітимності управлінської діяльності" [1].

Отже, з огляду на викладене, система державного управління досягне ефекту за умови формування партнерської моделі гендерних відносин.

Незважаючи на той факт, що в Україні, як зазначалося на сторінках дисертації, гендерна дискримінація носить фоновий характер, українське суспільство є гендерно чутливим, гендерна проблема на рівні буденної свідомості є неактуальною, усе ж існують проблеми, що знаходять вираження в існуванні так званих ефектів "скляної стелі" (Glassceiling) – (метафора, термін американського менеджменту, що описує невидимий та формально ніяк не визначений бар'єр, який обмежує просування жінки службовими сходами), або "скляних стін" (Glasswall) – (метафора для визначення ситуації, коли жінки мають менший доступ до професій і видів діяльності, які забезпечують надалі значний кар'єрний ріст). "Скляні стіни" сприяють концентрації жінок у тих галузях, які є менш дохідними, надають менший доступ до фінансових і економічних ресурсів, і тому забезпечують менший доступ у владні структури.

Наведене має прямий стосунок до проблеми дискримінації в галузі праці та занять. Так, стосовно показника недискримінації, який розраховується відповідно до рекомендацій Конвенції МОП № 111 "Про дискримінацію в галузі праці та занять", то Індекс недискримінації в Україні, наприклад, в 2012 р., було погіршено на 13 пунктів порівняно з 2010 р. [9].

Слід наголосити, що науковці і експерти підкреслюють присутність у вітчизняному трудовому праві явища подвійної дискримінації. З одного боку, є чинні норми, що презумптивно вважають жінок нездатними до певних видів роботи. Тим самим порушується право жінок на рівні можливості в доступі до джерел існування. З іншого боку, для них встановлено необґрунтовані пільги. Таке становище суперечить документам Міжнародної організації праці, Директивам ЄС та найкращій світовій практиці. Коли держава забороняє жінкам певні види робіт, обґрунтовуючи це турботою про їхнє репродуктивне здоров'я, вона визнає і створює вищу цінність "жінки як матері" і занижує роль "жінки як працівниці". Така заборона водночас нехтує чоловічим репродуктивним здоров'ям, яке несправедливо вважається невразливим, стійким до зовнішніх шкідливих впливів. Через таку заборону транслиються гендерні стереотипи: чоловіки постають як невразливі, а жінки – як надмірно вразливі, які повинні народжувати дітей. Ситуація, коли турбота про жінок реалізується у вигляді ряду заборон, являє жінок як несамоостійких і нетямущих, які потребують догляду та опіки [9].

Соціологічне дослідження трудових прав виступає найбільш показовим для прояву виразних гендерних стереотипів у сфері праці. Найбільш узагальнено можна вирізнити кілька видів дискримінації на ринку праці. Це дискримінація під час працевлаштування, яка проявляється, коли ту чи іншу категорію осіб за інших рівних умов беруть в останню чергу на роботу, але першими звільняють. Дискримінація в доступі до певних професій чи посад, коли певній групі забороняють або обмежують доступ до певних видів діяльності, професій, посад. Дискримінація під час оплати праці, коли значно меншою є оплата одних працівників, порівняно з іншими, за виконання роботи однакової цінності. Дискримінація під час посадового просування, на підвищення кваліфікації та участь в управлінні [9].

Дискримінація на ринку праці – це нерівні можливості групи працівників, виділених за певною ознакою, які мають однакову продуктивність з іншими працівниками (групова дискримінація), або нерівні можливості окремих працівників порівняно з працівниками, які мають

аналогічні характеристики робочої сили (індивідуальна дискримінація) [8, с. 11].

Аналіз опублікованих статистичних даних дає підстави для висновку про те, що дискримінація на ринку праці в Україні зумовлена низкою чинників. Описуючи власний досвід, найчастіше опитані жінки повідомляли, що стикалися з проявами упередженого ставлення через вік – молодий або старший (передпенсійний). На наявності сімейних обов'язків (необхідність піклуватися про дітей, інвалідів, хворих або літніх родичів) як чинника нерівного ставлення зауважили понад третина роботодавців та майже кожна п'ята жінка. Іншими чинниками стали стан здоров'я, переконання та етнічна належність, а також такі, як особисті симпатії чи антипатії керівника, відсутність досвіду роботи, чинники особистого характеру (такі як вагітність, наявність стосунків тощо), зовнішній вигляд. Деякі респондентки заявили про факти упередженого ставлення з боку керівників при прийомі на роботу, що їх вони пояснювали бажанням керівника взяти на вакантне місце когось зі своїх знайомих [8, с. 68–69].

Висновки. 1. Доведено, що на сучасному етапі розвитку українського суспільства досягнення політики гендерної рівності, впровадження її в систему суспільних відносин, в усі сфери соціального життя, здійснення на її основі належного громадського та державного управління однозначно успішно вирішується на конституційному та законодавчому рівні.

Водночас існує концепт "скляної стелі" (невидимі і формально означені бар'єри, які є перепорою до кар'єрного росту жінок). Відповідне поняття хоч і не є вживаним, але об'єктивно притаманне управлінському середовищу та українському політикуму.

2. Підтверджено висновки науковців, що серйозними причинами існування дисбалансу у встановленні паритетного представництва чоловіків та жінок в системі державного управління України є декларативність норм гендерного законодавства; відсутність правового механізму реального забезпечення принципу рівноправності жінок та чоловіків.

3. Підтверджено, що в національному законодавстві не вистачає належної бази нормативно-правових актів, у яких було б чітко визначено санкції за порушення прав людини та за дискримінацію за ознакою статі. Доцільним було б до сімейного, цивільного, трудового й навіть до кримінального кодексів України внести зміни з більш жорсткими санкціями за порушення прав людини відповідно до міжнародних договорів і європейських стандартів.

4. Стратегія інтегрування європейського досвіду вирішення гендерних проблем в системі державного управління та державної служби у законодавство України мусить супроводжуватися стратегією забезпечення умов управлінської діяльності, які б гарантували рівні права та однакове ставлення як до жінок, так і до чоловіків, а головне – рівні можливості для самореалізації.

5. Для досягнення гендерного паритету в державному управлінні недостатньо змін у виборчій системі, адже частина державних органів не є виборними. Тому зміни виборчої системи повинні супроводжуватися такими заходами, як гендерно чутлива цивільна освіта та усунення гендерних стереотипів і штучно створеного упередженого ставлення до кандидатів-жінок, зокрема в рамках політичних партій та зі сторони засобів масової інформації.

6. Підтверджено, що одним із пріоритетних напрямів в українській гендерній політиці у сфері державного управління і надалі має бути імплементація міжнародних стандартів та рекомендацій як в українське законодавство, так і в сферу впливу інфраправа. У цьому разі важливою і корисною є тісна співпраця державних та громадських інститутів.

7. Законодавчі зміни мають супроводжуватися гендерно-чутливою освітою задля формування гендерної культури громадян загалом та державних службовців зокрема; запровадженням програм, спрямованих на підвищення соціального статусу як жінок так і чоловіків; співпраці державних та громадських інституцій, які опікуються гендерними питаннями із засобами масової інформації щодо висвітлення суспільних та політичних процесів з урахуванням принципів гендерної рівності та рівноправності.

8. Гендерні проблеми мають обов'язково бути враховані у стратегіях та програмах сталого розвитку, зокрема тих, що стосуються судової гілки влади. Гендерна тематика має знайти відображення в Стратегії розвитку судової системи України в третьому тисячолітті, як наскрізна проблема, що пронизує усі сфери життя суспільства та прямо пов'язана із здійсненням справедливого судочинства.

Список використаних джерел:

1. Бібліографічний електронний покажчик джерел до тематичної експозиції "Гендерна політика, аналіз та дослідження гендерної рівності: українські реалії й зарубіжний досвід" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www/akademy.gov.ua/lib/about.html](http://www.akademy.gov.ua/lib/about.html)
2. Воронько Л. О. Принципи гендерної політики в системі державного управління: поняття, сутність, характеристика [Електронний ресурс] / Л. О. Воронько. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12VLOPSH.pdf>
3. Грицяк Н. В. Теоретико-методологічні засади формування й реалізації державної гендерної політики в Україні : автореф. дис... д-ра держ. упр. : спец. 25.00.01 – теорія та історія державного управління / Н. В. Грицяк. – К., 2005. – 36 с.
4. Грицяк Н. В. Формування гендерної політики в Україні: проблеми теорії, методології, практики : монографія / Н. В. Грицяк. – К. : НАДУ, 2004. – 384 с.
5. Колодій А. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем [Електронний ресурс] / А. Колодій // Демократичне врядування : наук. вісн. – 2012 – Вип. 10. – Режим доступу : http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik10/fail/Kolodij.pdf
6. Кулачек О. І. Гендерна паритетність у державному управлінні: становлення та тенденції розвитку в Україні : дис... канд. держ. упр. : 25.00.01 – теорія та історія державного управління / О. І. Кулачек. – К., 2003. – 225 с.

7. Судова система Франції та її особливості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://fas-ust.com/pres-tsentr/sudova-sistema-frantsii-ta-ii-osoblivosti.html>
8. Фулей Т. Гендерна рівність при здійсненні правосуддя / Т. Фулей. – К. : ВАІТЕ, 2016. – 180 с.
9. Гендерна рівність і розвиток: погляд у контексті європейської стратегії України // Центр Разумкова. – К. : Заповіт, 2016. – 244 с.
10. Шишкін В. Федеральний суд Німеччини з трудових спорів / В. Шишкін // Охорона праці. – 1996. – № 10. – С. 10–23.

References:

1. Bibliographic electronic index of sources for the thematic exhibition "Gender Policy, Analysis and Research on Gender Equality: Ukrainian Realities and Foreign Experience" [Electronic resource]. – Mode of access: [www/akademy.gov.ua/lib/about.html](http://www.akademy.gov.ua/lib/about.html)
2. Voronko L.O. Principles of Gender Policy in the System of Public Administration: Concept, Essence, Characteristics [Electronic resource] / L.O. Voronko. – Access mode: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12VLOPSH.pdf>
3. Gryciak NV Theoretical and methodological principles of the formation and implementation of the state gender policy in Ukraine: the dissertation author's abstract for obtaining a scientific degree d.derzh.upr. : special 25.00.01 – Theory and History of Public Administration /
4. N.V. Gritsiak; National acad. state exercise under the President of Ukraine. – K., 2005. – 36 p.
5. Gryciak NV Formation of gender policy in Ukraine: problems of theory, methodology, practice: monograph / N.V. Gritsiak. – K.: NAPA, 2004. – 384 pp.
6. Kolodiy A. Concept of Public (New) Governance in its Application to Democratic and Transitional Systems [Electronic resource] / A. Kolodiy // Democratic Governance. Scientific Herald. – 2012 – Voip. 10. – Access mode: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik10/fail/Kolodij.pdf
7. Kulachok O. I. Gender Parity in Public Administration: Formation and Development Trends in Ukraine: Thesis for obtaining a scientific degree k.ederg.upr. : 25.00.01 – Theory and History of Public Administration /
8. O. I. Kulachko; Ukrainian Academy of Public Administration under the President of Ukraine. – K., 2003. – 225 p. French Judiciary and its features [Electronic resource]. – Access mode: <http://fas-ust.com/pres-tsentr/sudova-sistema-frantsii-ta-ii-osoblivosti.html> Fulei T. Gender equality in the administration of justice /
9. T. Fuley. – K.: VAITE, 2016. – 180 p. Razumkov Center / Gender Equity and Development: A Viewpoint in the Context of the European Strategy of Ukraine. – K.: Testament, 2016. – 244 p. Shishkin V. German Federal Labor Court on Labor Disputes /
10. V. Shishkin // Labor Protection. – 1996 – №10. – P. 10-23.
11. Rudenko S., Sapeňko R., Bazaluk O., Tytarenko V. (2018). Management features of international educational projects between universities of Poland and Ukraine. URL: <https://doi.org/10.29202/nvngu/2018-2/21>.
12. Rahmani Z., Tytarenko V. (2018). Corruption in Afghanistan: an Experience for Ukraine.

Надійшла до редколегії 03.09.18

V. Chernyakhivska, Candidate of Science in Public Administration
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

AYS OF IMPROVEMENT OF GENDER POLICY IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

Purpose: to research the ways of gender policy improvement in the system of public administration.

It is proved that at the present stage of development of the Ukrainian society the achievements of the gender equality policy are introduced successfully at both constitutional and legislative level. Those achievements are introduced into the system of social relations, in all spheres of social life. On its basis a proper public and state governance is being done.

The author came to the conclusion that the system of public administration is part of a wider system – a society. Thus, without solving the problem of gender equality in Ukrainian society, the problem of gender imbalance in the system of public administration can not be solved.

The basis of the practical solution of issues of gender imbalance in the system of public administration should be the idea of "human-centrism" as an anthropological basis of administration. Its application contributes to the legal, political, social, and economic institutions being oriented towards the individual.

Keywords. Gender, gender policy, public administration, society, parity democracy, discrimination, human rights, gender equality.

В. В. Черняховская, канд. наук по государственному управлению
Киевский национальный университет имени Тараса Шевченка, Киев, Украина

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Исследованы пути совершенствования гендерной политики в системе государственного управления.

Доказано, что на современном этапе развития украинского общества достижения политики гендерного равенства, внедрение ее в систему общественных отношений, во все сферы социальной жизни, осуществления на ее основе надлежащего общественного и государственного управления одноназначно успешно решается на конституционном и законодательном уровне.

Сделан вывод, что система государственного управления является составляющей более широкой системы – общества. Так что без решения проблемы гендерного равенства в украинском обществе в целом, проблему гендерного дисбаланса в системе государственного управления не решить.

В основе практического решения вопросов гендерного дисбаланса в системе государственного управления должна лежать идея человекоцентризма как антропологическая основа управления. Ее применение способствует тому, чтобы правовые, политические, социальные, экономические институты были ориентированы на индивида.

Ключевые слова. Гендер, гендерная политика, государственное управление, общество, паритетное демократия, дискриминация, права человека, гендерное равенство.

UDC 159.9:613+159.98:338.24

DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2018/10-11/12>

S. Sharap, Deputy Director of the Department –
Head of the organization of operational and investigative activities
Department of Operational Activities of the Administration of the State Border Guard Service of Ukraine, Kyiv, Ukraine
e-mail: sergsharap494@gmail.com

PERSONAL POLICY: CONCEPT, TYPES, PECULIARITIES IN THE STATE BORDER SERVICE OF UKRAINE

The purpose of the paper is to summarize scientific approaches to the definition of the content of the concept of "personnel policy"; determine the types of personnel policy and peculiarities of the state personnel policy and personnel policy in the State Border Guard Service of Ukraine.

The analysis of problems of formation of the state personnel policy in law-enforcement bodies is made, since the security of the state depends on the quality of personnel potential.

Novelty is the author's definition of the concept of "personnel policy in the State Border Guard Service" in the broad sense is a complex of legal, organizational and managerial decisions and socio-psychological measures aimed at the formation of the necessary human resources and ensuring their effective work on solving tasks entrusted to the SBGS. In the narrow sense, we propose to understand the personnel policy of the State Tax Administration in the form of a complex of adopted state decisions regarding the provision of SBGS by highly skilled specialists through the implementation of a set of scientifically based methods of work with personnel.

The practical significance of the research results is that they can become the basis for further scientific and theoretical research of personnel policy.

Keywords: security and defense sector, law enforcement bodies, State Border Guard Service of Ukraine, personnel policy, types of personnel policy, peculiarities of personnel policy.

Introduction. The development of Ukraine as a powerful European state is impossible without real security and defense reforms. Reform and modernization of the security sector in general and law enforcement agencies in particular today are one of the strategic priorities of the Ukrainian state. One of the important components of these priorities is staffing of reforms, activation and improvement of professionalism of employees, qualitative training of human resources, since the efficiency of public administration in the security sector depends on its human resource provision.

Analysis of the recent achievements. Personnel policy acts as an important factor in the policy of the state, especially in the security sphere, its main tool of selection and education of personnel. The solution of personnel issues is one of the most pressing problems in Ukraine in the conditions of Russian aggression, a crucial aspect of the formation of an effective policy, the functioning and consolidation of the legitimacy of state power.

Personnel policy was covered in the works by domestic and foreign scholars, namely: M. Armstrong, O. Banchuk-Petrosova, O. Voronko, Y. Kovbasyuk, K. Vashchenko, Y. Surmin, V. Oluiko, O. Dyomin, J. Zhovnirchik, N. Zhuk, K. Izbash, A. Krushelnyska, V. Malinovsky, N. Nyzhnik, O. Parkhomenko-Kutsevil, V. Pleshkin, O. Sardak, L. Titarenko, G. Shchokin, V. Yatsuba and other.

The analysis of publications suggests that from the time of independence the issue of personnel policies was the subject of research by domestic scientists, and the creation of a state personnel policy was identified as one of the priorities of the national security of Ukraine. It should also be noted that the theoretical and applied aspects of the state personnel policy are devoted to a large number of scientific studies, however, modern modernization and reform processes in the security and defense sector require not only an effective system of personnel management in this field, which includes a set of institutions that will effectively manage human resources processes, but also thorough scientific research and definition of perspective directions of personnel policy development of law enforcement agencies.

Presentation of the main research. Personnel policy as a social phenomenon, having a multi-level structure, is much broader in content than the state human resources policy, where the subject is a state that can not solely take on the resolution of all personnel problems. Personnel policy reflects the patterns of development of objective personnel processes, relationships and relationships that

give them a certain qualitative characteristics, determine the main features and principles of personnel work [7].

An important feature of the formation of personnel policy is "a set of principles, methods, forms of an organizational mechanism for the formation, reproduction, development and use of personnel, the creation of optimal working conditions, its motivation and stimulation" [10]. Such an approach is also contained in the following definition: "human resources policy as a system of principles, ideas and requirements defining the main directions of work with personnel, its forms and methods", the author of which emphasizes that "the main goal of personnel policy is to ensure the timely provision of an optimal balance of manning processes, preservation of personnel, its development in accordance with the requirements of the enterprise, the current legislation and the state of the labor market" [15].

According to K. Izbash, scientists are united in the fact that the personnel policy is: the strategy and tactics of work with personnel; a set of principles, methods and forms of work with personnel; a set of goals, tasks and priorities of work with personnel; the ideology of work with personnel, that is, define it as a certain concept of work with personnel in a certain system of bodies, or in a separate organization. However, the term "personnel policy" as a social phenomenon has a multi-level structure and is much wider in content than adjacent categories. Personnel policy is: in the development of strategy and tactics; creation of activity programs on their basis; definition of the course; providing for results of activity [9].

Therefore, the personnel policy is divided into types by domestic scientists – in the sphere of activity: state personnel policy, personnel policy in the NPU, military state personnel policy, personnel policy in the SBGS, etc. [4].

Serving to achieve the purpose of this article, consider such types of personnel policy as "state personnel policy" and "personnel policy in the State Border Guard Service of Ukraine".

Thus, the authors of the manual "European Integration" define the personnel policy as a direction of activity of the state, institutions of the organization for the implementation of measures aimed at the formation of personnel and the improvement of labor potential, which includes a set of principles, methods, forms, organizational mechanism for the development of goals and objectives, aimed at the preservation, strengthening and development of human resources, the creation of a highly productive, cohesive

team able to respond in a timely manner to changing market demands [6].

The problem of staffing of state policy and management needs to determine the features of the state personnel policy as a separate type of personnel policy. To this type include the following definitions.

Personnel policy is one of the most important areas of public administration focused on the need for public administration in the personnel, which is strategic in defining the goals, ideological and software for the formation, development and use of human resources as a determining factor in the effectiveness of the system of public authorities [11].

Personnel policy as a component of the internal and external policy of the state and the means of its implementation is formed on the basis and within the limits of state policy. It is developed in the interests of the latter. Objectives, priorities and principles of personnel policy depend to a large extent on the role of the state in society, on solving the main problems of the formation of Ukrainian statehood, the type of government, the level and democratization of the mechanisms of the state, the division and interaction of the branches of power, the delimitation of their functions and powers, the prospects for the transformation of central, regional and local authorities [8].

Understanding of personnel policy as "the system of officially recognized, legally established national goals, tasks and priorities, organizational principles, approaches and methods of forming the personnel potential of the state apparatus of management" characterizes, in our opinion, the essential features of state policy in this area.

Under the state personnel policy, they also understand "the state strategy expressing the will of the people, the political course of work with personnel at the national level, the strategy for the formation, development and rational use of personnel, all human resources of the state" [5].

The same approach defines the following definition: "State staffing policy is a purposeful national state strategy that is designed for a long period of strategic activity of the state, aimed at the search, formation, development and rational use and reproduction of human capital to ensure the realization of national interests: the interests of the individual, society and state in various spheres of their life, the realization of which guarantees the preservation of national values, state sovereignty, territoriality and integrity in the context of Ukraine as a democratic, social state with a developed market economy [2].

State personnel policy is the most important factor in preserving and strengthening the integrity of the state, socio-political stability of society, a strategic component of the regulation of citizens' livelihoods. An important part of the state personnel policy is the creation of a balanced human capital management system that should ensure the optimum use of the country's labor resources. The objectives of the state personnel policy are to define a set of basic provisions that should protect the national interests of Ukraine in various areas of national security of the state. The main objective of the state personnel policy is to create a balanced human capital management system, which should provide all fields of life of the state with skilled personnel for realization of national interests in the context of Ukraine's development as a democratic, social state with a developed market economy [2].

State personnel policy is a system of organizational, legal and other measures authorized by the state of entities on the formation of staffing, that is, the staffing of trained specialists of bodies that ensure the fulfillment of state functions. In other words, the state human resources policy

is a nation-wide strategy for the formation, development and rational use of professional human potential [1].

Today, the most important issue is the staffing of law enforcement agencies, which depends on the content of their personnel policy, which is a separate form of state policy.

The State Border Guard Service of Ukraine is a special law enforcement body that is protected against any attempts to cross the state border of Ukraine illegally, armed conflicts and other provocations at the border. This task is realized in cooperation with the Armed Forces of Ukraine and other military formations in repelling an invasion or attack on the territory of Ukraine of another state or group of states.

The important tasks of the State Border Guard Service of Ukraine, which the law pertains to its competence, are:

- detection and termination of crimes and administrative offenses, conducting of inquiry, conducting of proceedings in cases of administrative offenses,
- implementation of border control and passage of persons, vehicles, cargo and other property in the established order,
- registration of foreigners and stateless persons who arrive in Ukraine according to the established procedure and their passport documents at border crossing points,
- prevention of entry into or departure from Ukraine of persons who, according to the law, are not allowed to enter Ukraine or are temporarily restricted in the right of departure from Ukraine, including in accordance with the order of law enforcement agencies,
- searching for at the border crossing points of persons who are hiding from the bodies of inquiry, investigation and court, evade criminal punishment,
- execution of other orders of law enforcement agencies in accordance with the established procedure.

In the interest of protecting the border, protecting the interests of citizens and the state, the border service carries out intelligence-analytical and operational-search activities, as well as counter-intelligence activities in the interests of ensuring the protection of the state border of Ukraine.

The bodies of the department are also responsible for the fight against illegal migration.

Personnel policy at the State Border Guard Service of Ukraine is formed on the basis of these powers and with the aim of high-quality personnel protection of the border.

The signs of personnel policy in the bodies of the State Border Guard Service of Ukraine are as follows: 1) it is a part of the nationwide personnel policy in public authorities in general and law enforcement, including the bodies of the State Border Guard Service, in particular; 2) the formation of personnel policy in the bodies of the State Border Guard Service of Ukraine is the exclusive right of the specially authorized central executive authority on matters of state border guarding, which are the Administrations of the State Border Guard Service of Ukraine; 3) is detailed in its purpose, tasks and principles of work with the personnel of the State Border Guard Service, specific directions of work with it, which in the complex should be fixed in a single normative act – the Program of personnel policy in the bodies of the State Border Guard Service of Ukraine; 4) defines the general line (strategy) and the fundamental principles in working with personnel for the long-term perspective; 5) the mechanism of its implementation is a system of plans, norms and norms, organizational, administrative and social measures aimed at solving personnel problems and meeting the needs of bodies and units of the State Tax Administration in personnel of a certain qualification; 6) provides for the definition of general requirements for personnel of the DPS; 7) is aimed at solving both national and departmental (internal and external

law enforcement) problems; 8) is formed taking into account the influence of both external and internal factors; 9) its general principles are formed in the concept of development (work, reform) of the State Border Guard Service [16].

Conclusions. The analysis of publications on the issues of personnel policy and legal acts regulating the activity of the State Border Guard Service of Ukraine made it possible to draw the following conclusions:

1. The fundamental changes in the security of Ukraine in recent years, including in the personnel policy, make it necessary to analyze existing problems in this area and determine the ways of their further solution. Of particular importance is the analysis of the problems of the formation of state personnel policy in law enforcement agencies, since the security of the state depends on the quality of human resources. Such analysis envisages, first of all, the study of the state of scientific developments in personnel policy. Domestic scientists in determining the personnel policy focus on its various features and components.

2. The problem of staffing of state policy and management needs to identify the features of the state personnel policy as a separate type of personnel policy. Today, the most important issue is the staffing of law enforcement agencies, which depends on the content of their personnel policy, which is a separate form of state policy.

3. Personnel policy in the State Border Guard Service of Ukraine in the broad sense is a complex of legal, organizational and managerial decisions and socio-psychological measures aimed at the formation of the necessary human resources and ensuring their effective activity in resolving the tasks entrusted to the State Border Guard Service. In the narrow sense, the personnel policy of the State Border Guard Service of Ukraine is understood as a complex of adopted national decisions regarding the provision of the State Border Guard Service of Ukraine by highly skilled specialists through the implementation of a set of scientifically based methods of work with personnel.

The prospect of further research is to determine the peculiarities of the formation and implementation of personnel policy in the State Border Guard Service of Ukraine in the context of a hybrid war.

References:

1. Armstrong M. Strategicheskoe upravlenye chelovecheskymy resursamy / Majkl Armstrong ; per. z angl. N. Grinberg. – M. : YNFRA-M, 2002. – 328 s.
2. Banchuk-Petrosova O. V. Teoretychni osnovy suchasnoi' derzhavnoi' kadrovoi' polityky Ukrainy // Derzhavne upravlinnja: udoskonalennja ta rozvytok. – № 7. – 2013. – Elektronnyj resurs. – Rezhym dostupu: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=597>
3. Derzhavna kadrova polityka v Ukraini: stan, problemy ta perspektivy rozvytku: nauk. dop. / avt. kol.: Ju.V. Kovbasjuk, K.O. Vashchenko, Ju.P. Surmin ta in. – K.: NADU, 2012. – 72 s.
4. Derzhavna kadrova polityka: teoretyko-metodologichne zabezpechennja: monografija / za zag. red. V. M. Olujka. – K.: NADU, 2008. – 418 s.
5. D'omin O. Derzhavna kadrova polityka: systema roboty z kadramy / O. D'omin, G. Leliov, V. Soroko // Visnyk derzhavnoi' sluzhby Ukrainy. – 2001. – №2. [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=37667&cat_id=37402&time=1141128557187.
6. Jevropejs'ka integracija: navchal'nyj posibnyk dlja studentiv vyshhyh navchal'nyh zakladiv ta sluhachiv magistrats'koj pidgotovky za naprjamom "Derzhavne upravlinnja" / Kol. avt.; za zag. red. prof. I.A. Grycjaka ta D. I. Dzvinchuka. – Ivano-Frankivsk: Misto NV, 2013. – 464 s.
7. Zhovniirchuk Ja.F. Suchasna kadrova polityka v organah derzhavnoi' vlady ta organah miscevoho samovrjaduvannja // Investyicii: praktyka ta dosvid. – 2017. – № 12. – S. 102 – 107.
8. Zhuk N.B. Derzhavna kadrova polityka: vortcha robota / N.B. Zhuk, 2011. [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://kds.org.ua/blog/zhuk-n-b-tvorch-robot-derzhavna-kadrova-politika>
9. Izbash K.S. Sutnist' kadrovoi' polityky v organah vnutrishnih sprav Ukrainy // Pivdenoukrai'ns'kyj pravnychij chasopys. – 2014. – № 1. – S. 116 – 119.
10. Krushel'nyk O.V. Upravlinnja personalom: Navchal'nyj posibnyk / O.V. Krushel'nyk ta D.P. Mel'nychuk. – K.: "Kondor". – 2003. – 296 s.
11. Malynovs'kyj V.Ja. Derzhavne upravlinnja: navch. posib. / V. Ja. Malynovs'kyj. – [2-ge vyd., dopov. ta pererobl.]. – K.: Atika, 2003. – 576 s.
12. Pro Derzhavnu prykordonnu sluzhbu Ukrainy: Zakon Ukrainy № 661-IV vid 3 kvitnja 2003 roku zi zminamy [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15>.
13. Pro operatyvno-rozshukovu dijal'nist': Zakon Ukrainy № 2135-XII vid 18.02.1992 r. zi zminamy [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2135-12>
14. Pro rozviduval'ni organy Ukrainy: Zakon Ukrainy № 2331-III vid 22.03.2001 r. [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2331-14>
15. Sardak O. V. Menedzhment personalu / O. V. Sardak. – Donec'k: DonNUET, 2008. – S. 25–26.
16. Tytarenko L.M. Derzhavna kadrova polityka: social'no-psychologichnij ta humanitarnij komponenty udoskonalennja pidgotovky upravlins'kyh kadrov: avtoref. dys. ... kand. polit nauk: 23.00.02; ONJuA / L.M. Tytarenko. – Odesa, 2005. – 20 s.

Надійшла до редколегії 03.09.18

С. О. Шарап, заст. дир. деп., начальник управління організації оперативно-розшукової діяльності Департаменту оперативної діяльності Адміністрації Державної прикордонної служби України, Київ, Україна

КАДРОВА ПОЛІТИКА: ПОНЯТТЯ, ВИДИ, ОСОБЛИВОСТІ В ДЕРЖАВНІЙ ПРИКОРДОННІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ

Узагальнено наукові підходи до визначення змісту поняття "кадрова політика"; визначено види кадрової політики й особливості державної кадрової політики та кадрової політики в Державній прикордонній службі України.

Зроблено аналіз проблем формування державної кадрової політики в правоохоронних органах, оскільки від якості кадрового потенціалу залежить безпека держави.

Визначено поняття "кадрова політика в ДПСУ" у широкому розумінні, що є комплексом правових, організаційно-управлінських рішень та соціально-психологічних заходів, спрямованих на формування необхідних кадрових ресурсів і забезпечення ефективної їх діяльності з вирішення покладених на ДПСУ завдань. Кадрову політику ДПСУ у вузькому розумінні запропоновано розуміти як комплекс загальнодержавних рішень щодо забезпечення ДПСУ висококваліфікованими фахівцями шляхом реалізації сукупності науково обґрунтованих методів роботи з персоналом.

Результати дослідження можуть стати основою для подальших науково-теоретичних досліджень кадрової політики.

Ключові слова: сектор безпеки і оборони, правоохоронні органи, Державна прикордонна служба України, кадрова політика, види кадрової політики, особливості кадрової політики.

С. А. Шарап, зам. дир. деп., начальник управления организации оперативно-розыскной деятельности Департамента оперативной деятельности Администрации Государственной пограничной службы Украины, Киев, Украина

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА: ПОНЯТИЕ, ВИДЫ, ОСОБЕННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОГРАНИЧНОЙ СЛУЖБЕ УКРАИНЫ

Обобщены научные подходы к определению содержания понятия "кадровая политика"; определены виды кадровой политики и особенности государственной кадровой политики и кадровой политики в Государственной пограничной службе Украины.

Сделан анализа существующих проблем в этой сфере и определение путей их дальнейшего решения.

Дано авторское определение понятия "кадровая политика в ГНСУ" в широком смысле представляет собой комплекс правовых, организационно-управленческих решений и социально-психологических мероприятий, направленных на формирование необходимых кадровых ресурсов и обеспечение эффективной их деятельности по решению возложенных на ГНСУ задач. Кадровую политику ГНСУ в узком понимании предложено понимать как комплекс принятых общегосударственных решений по обеспечению ГНСУ высококвалифицированными специалистами путем реализации совокупности научно обоснованных методов работы с персоналом.

Результаты исследования могут стать основой для дальнейших научно-теоретических исследований кадровой политики.

Ключевые слова: сектор безопасности и обороны, правоохранительные органы, Государственная пограничная служба Украины, кадровая политика, виды кадровой политики, особенности кадровой политики.

УДК 35.088.6

DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2018/10-12/12>

А. Ширинова, асп.
Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина
e-mail: shirinova.aliya@gmail.com,
ORCID: 0000-0002-7646-2944

К ВОПРОСУ О ПРИМЕНЕНИИ ИНСТРУМЕНТОВ НЕТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЭД (ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ) В КОНТЕКСТЕ ПРАВИЛ ВТО (ВСЕМИРНАЯ ТОРГОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ)

Обоснована необходимость усовершенствования использования нетарифных инструментов таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности.

Описаны процессы усовершенствования использования нетарифных инструментов таможенной деятельности на основе анализа их применения в мире (в контексте ВТО).

Доказано, что эффективный опыт, накопленный развитыми странами, не должен вводиться в национальную практику автоматически, потому что так принято в другой стране или определено международными предписаниями. Сделан вывод, что учет национальных интересов должен стать главным фактором развития инструментов нетарифного регулирования.

Выявлены особенности применения административных инструментов регулирования в современном мире; определены меры реформирования нетарифного регулирования ВЭД, необходимые для совершенствования и оптимизации осуществления таможенной деятельности.

Ключевые слова: нетарифное регулирование, инструменты нетарифного регулирования, ВТО, правила ВТО, субсидирование, демпинг.

Введение. Актуальность темы исследования с позиции государственного управления объясняется необходимостью дальнейшего повышения эффективности государственного регулирования экономики. С точки зрения международной политической нестабильности актуальность можно связать с политической значимостью вопросов осуществления таможенной деятельности. То есть вопрос таможи – политический, а, следовательно, в значительной степени связан с тенденциями в политической жизни общества. Необходимо также иметь в виду, что экономическая динамика многих стран бывшего СССР (как экспортеров углеводородов вроде Азербайджана и Казахстана, так и импортеров от Молдовы до Украины) с 2014 года оказалась в значительной зависимости от отдельных направлений таможенной деятельности, – это касается как вступления РФ в ВТО, так и критической зависимости указанных стран от показателей внешней торговли, то есть актуальность имеет место и в сфере макроэкономики. Данное исследование выполнено в корреляции с принципами модернизации отечественной политологической науки, описанными в монографии "Методологічні засади модернізації філософської та політологічної освіти і науки України" [16] и вписывается в современную стратегию подготовки специалистов по государственному управлению которая изложена в недавней статье Д. Нелипы и О. Батрименко. [17]

Проблематика исследования проистекает из существующего на протяжении веков противоречия между потребностью развития торговли как движущей силы экономики и необходимостью защиты национального рынка. В связи со вступлением в ВТО, возможностей для последнего у стран указанной группы значительно меньше. Вместе с тем исторически чрезмерное развитие нетарифных инструментов таможенной политики, в том числе таможенных процедур, преимущественно остается вне поля зрения ученых. Публикаций, посвященных истории таможенной деятельности, немало, – проблема в них рассматривается лишь как вторичная, гораздо больше внимания посвящено инструментам внешнеторговой политики вообще и таможенному тарифу в частности. Исследователи-правоведы уделяют особое внимание проблеме гармонизации таможенного законодательства со стандартами ВТО и учитывая создание и перспективный рост Таможенного Союза. Во-

просы особенностей применения нетарифных инструментов таможенной политики широко освещены в исследованиях теоретиков государственного управления и международной торговли.

Во взглядах на совершенствование упомянутых инструментов в странах бывшего СССР можно выделить два основных направления: оптимистический – связан с надеждой на то, что преимущества от вступления в ВТО приведут к значительному улучшению экономической ситуации, и реалистичный – связанный с необходимостью поддержания деловой активности институциональных субъектов (экономических агентов, или акторов) внутри страны и резидентов – за ее пределами вопреки отдельным установленным правилам, поскольку иначе она ограничена в возможностях защиты собственного рынка и обречена на многолетнюю стагнацию (достаточно взглянуть на Японию). Большинство российских, например, публикаций и исследований после начала "крымского" кризиса разделяют второй взгляд, подчеркивая необходимость внедрения более эффективных нетарифных инструментов таможенной политики, что и было сделано правительством; впрочем, до этого ожидания были совсем другими. Консерватизм государственного аппарата и традиционное сопротивление изменениям обусловили то, что оптимисты (по сути – либералы и монетаристы) до сих пор имеют в странах СНГ многочисленных последователей.

В процессе выполнения этого исследования целью является обоснование необходимости усовершенствования использования нетарифных инструментов таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности.

Методы, применяемые в данном исследовании, – анализ документов, герменевтические и аналитические методы. Предметом данного исследования является процесс усовершенствования использования нетарифных инструментов таможенной деятельности на основе анализа их применения в мире (в контексте ВТО). Объект исследования – государственная подсистема, отвечающая за формулирование и внедрение таможенной политики, принятие решений по вопросам таможенной деятельности, но прежде всего – международное регулирование, основанное на правилах ВТО.

Учитывая проблематику и цель нашего исследования, перед нами стоят следующие задачи: 1) выявить

особенности применения административных инструментов регулирования в современном мире; 2) определить меры реформирования нетарифного регулирования ВЭД, необходимые для совершенствования и оптимизации осуществления таможенной деятельности.

Сущность нетарифного регулирования. Нетарифные инструменты таможенного регулирования – понятие, всесторонне используемое как в российском законодательстве, так и в научном обороте в России в то самое время, как в европейском праве и среди ученых Западной Европы применяется термин "административные инструменты таможенного регулирования (политики)". Последнему в известной степени соответствует общепринятое в российской экономической науке понятие "инструменты нетарифного регулирования", более того, часть ученых склонны их отождествлять. Вместе с тем такой взгляд не единственный. Сторонники одного из альтернативных подходов называют нетарифными методами только квотирование, лицензирование, технические барьеры, субсидии и т. Административными же инструментами при таких условиях считаются, кроме нетарифных методов, также таможенные режимы, таможенные формальности, влияние внутренних налогов, антидемпинговые меры, политика государственных закупок и тому подобное. При таком подходе понятие "административные инструменты регулирования" является несколько более широким, чем "нетарифные методы". Одно из определений утверждает: административные инструменты регулирования – понятие, которое охватывает меры, которые непосредственно не направлены на ограничение внешней торговли (то есть квотирование или лицензирование сюда не относятся), но такие, которые устанавливают национальные стандарты (то есть: технические барьеры и требования к химическому составу, упаковки и т.п.), определяют таможенные формальности, порядок осуществления таможенного контроля и тому подобное. При таком подходе административные инструменты регулирования рассматриваются или как один из нетарифных методов, или же считаются пересекающимися с нетарифными (например, квотирование – нетарифный метод, а технические барьеры относятся и к нетарифным, и к административным методам регулирования).

По нашему мнению, наиболее удачным является подход, при котором предусматривается зачисление в административные инструменты максимального количества имеющихся в распоряжении государства (администрируемых ею) методов и механизмов влияния на международную торговлю, не направленные на использование таможенного тарифа. Однако поскольку в теме у нас все же указано "нетарифные методы", далее мы будем пользоваться именно этим термином, однако в широком значении. Следовательно, в этом исследовании под нетарифными (или административными) инструментами мы будем понимать следующие:

- квотирование;
- лицензирование;
- технические барьеры;
- "добровольное" ограничение экспорта;
- субсидирование;
- кредитование;
- политика государственных закупок;
- внутренние налоги;
- таможенные процедуры;
- таможенная стоимость;
- льготы для инвесторов;
- валютное регулирование;
- заключения по коду товара и классификации;
- сертификаты о стране происхождения;

- контролируемые поставки;
- установление ценового диапазона (индикативные цены);
- таможенные формальности и особенности осуществления таможенного контроля;
- преференции, предоставляемые участникам ВЭД в соответствии с режимом наибольшего благоприятствования, соглашений о свободной торговле, об избегании двойного налогообложения, на основании участия в других международных соглашениях¹²³.

Таким образом, нетарифные, или административные инструменты регулирования – такие меры и мероприятия государства в области регулирования внешней торговли, которые, воздействуя непосредственно на цену экспортируемого/импортированного товара, одновременно влияют на степень доступности национального рынка для импортируемого товара или возможность экспорта товара. Например, таможенные процедуры, реализуемые в виде (например, в законодательстве Украины⁴) таможенных режимов – это совокупность норм, установленных законами по вопросам таможенного дела и в зависимости от заявленной цели перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу определяют порядок такого перемещения и объем таможенных процедур, при этом осуществляются. Фактически это возможность объявления цели и желаемого порядка перемещения и последующего распоряжения товаров через границу.

В Украине, России, Азербайджане, в сущности, во всех законодательствах стран СНГ таможенные процедуры в общем сводятся к таковым: импорт; экспорт; транзит; переработка на таможенной территории (в РФ – толлинг); переработка для внутреннего потребления; переработка вне таможенной территории; временный ввоз; таможенный склад; свободная таможенная зона (свободный склад); реимпорта; реэкспорта; уничтожение; отказа в пользу государства; временный вывоз; беспошлинная торговля (duty-free); перемещение припасов⁵. Таможенные режимы упомянуты среди нетарифных административных инструментов регулирования потому, что законодательное толкование каждого из режимов дает возможность субъектам ВЭД очень активно использовать возможность декларирования товаров в различных режимах в интересах налоговой оптимизации. Такие возможности связаны с использованием "серых", а то и откровенно преступных схем перемещения товаров через границу. Например, специальные таможенные зоны в свое время использовались для уклонения от уплаты импортной пошлины на автомобили, акцизов на алкоголь и т. д.

Нетарифные инструменты таможенной политики в системе правил ВТО. Система регулирования международной торговли ГАТТ/ВТО существует уже более 60 лет. Генеральное соглашение по тарифам и торговле, инициированное 23 странами, со временем выросло в глобальную, всеобъемлющую организацию, охватывающую различные аспекты торговли и связанные с ней сферы.

Значение Всемирной торговой организации (ВТО) сложно переоценить: в нее входит большинство стран

¹ Булатов А. С., Рогатных, Е. Б., Волков, Р. Ф. и др. Мировая экономика. М., 2004.

² Сергеев П. В. Мировая экономика [Электронный ресурс]. URL : <http://books.efaculty.kiev.ua/mek/1/>.

³ Стрыгин А. Мировая экономика. М., 2004.

⁴ Таможенный кодекс Украины [Электронный ресурс]. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4495-17?lang=ru>.

⁵ Таможенный кодекс Евразийского экономического Союза [Электронный ресурс]. URL : <https://www.alt.ru/codex-2017/>.

мира, и это позволяет отнести ее к наиболее влиятельным международным организациям⁶. В последние годы не сходят со страниц экономических газет и журналов статьи, отражающие противоречия между развитыми странами и развивающимися, а также торговые споры между США и Европейским союзом. Подавляющее большинство внешней торговли стран бывшего СССР происходит в пределах многосторонней торговой системы.

Соглашение о создании ВТО достаточно подробно описывает инструменты внешнеторгового регулирования и условия их применения. Неправомерное использование тех или иных методов (субсидирования, демпинга) может привести к жестким мерам со стороны торговых партнеров, что негативно скажется на экспорте и может значительно испортить имидж страны на мировой арене (это особенно важно, учитывая обстоятельства "крымского" кризиса, низкие цены на углеводороды и потребность стран-экспортеров сырья, то есть и Украины, и Азербайджана, и всех прочих стран бывшего СССР, в иностранных инвестициях).

Один из ключевых принципов ГАТТ/ВТО заключается в том, чтобы защищать национальные отрасли промышленности и сельского хозяйства с помощью тарифов, а не путем введения количественных ограничений или других нетарифных инструментов запрета импорта. В результате восьми раундов многосторонних переговоров, проведенных в рамках ГАТТ с 1947 г., почти все тарифы на промышленные товары и значительная часть тарифов на сельскохозяйственную продукцию стали связанными, то есть их нельзя повышать в одностороннем порядке.

Кроме тарифных инструментов регулирования импорта большинство стран активно используют инструменты влияния на внешнюю торговлю, не связанные с установлением ставок ввозных таможенных пошлин. По мере сокращения в результате переговоров общего уровня таможенных тарифов растет протекционистская роль именно нетарифных инструментов регулирования. Поэтому совместная работа по выработке общих принципов и правил поведения в данной сфере занимает значительное место в деятельности ВТО.

ВТО выделяет ряд административных инструментов таможенной политики, в отношении которых выработаны общие для всех участников правила игры.

Соглашение по техническим барьерам в торговле, прежде всего, связано с соблюдением режима наибольшего благоприятствования и национального режима при технической регламентации импорта. Законными целями при использовании данного метода регулирования признаются следующие требования: по национальной безопасности; предотвращение мошеннической практики; защита здоровья и безопасности людей, жизни и здоровья животных и растений, охрана окружающей среды⁷.

Из числа стандартов соглашение отдает приоритет международным – уже существующим или таковым, которые находятся в разработке. При этом члены ВТО, планируя ввести определенные технические регламенты, которые могут серьезно повлиять на отдельные страны, информируют о предполагаемых изменениях других участников организации и дают им возможность высказать свои замечания и пожелания.

Похожими по характеру являются санитарные и фитосанитарные меры, регулируемые соответствующим

соглашением. В соответствии с Соглашением, члены ВТО имеют право вводить санитарные и фитосанитарные меры, необходимые для защиты жизни и здоровья людей, животных и растений, при условии, что такие меры не противоречат положениям Соглашения. При этом мера, которая вводится, должна быть основана на научных принципах, иметь соответствующее обоснование и не иметь дискриминационного характера. К санитарным или фитосанитарным мерам относятся все соответствующие законы, постановления, правила, требования и процедуры, охватывающие, среди прочего, требования к конечному продукту; методы обработки и производства; процедуры испытания, инспекции, сертификации и одобрения; карантинные правила, включая соответствующие требования к перевозке животных, растений или материалов, необходимых для их жизнедеятельности.

Соглашение по процедурам лицензирования импорта содержит требования и правила данной процедуры. Сама процедура получения лицензии должна быть максимально простой, информация обо всех требованиях – доступной для заинтересованных лиц. Выделяются автоматическая и неавтоматическая лицензии. Причем ни та, ни другая не должна использоваться как средство воздействия на международную торговлю. При квотировании импорта с помощью лицензий лицензирующий орган должен предоставлять информацию о размере квот, о уже выданных квотах, о распределении квот между странами, о начале и окончании процедуры распределения квот. При отказе в получении лицензии заявитель должен знать причины такого решения, а также иметь возможность подать апелляцию или в соответствии с законодательством страны внести изменения в свое заявление или предложение. Срок действия лицензии не должен быть настолько малым, чтобы сделать заведомо невозможным импорт из отдаленных стран. Страны, которые создают процедуры лицензирования или вносят в них изменения, должны сообщать об этом Комитет по лицензированию импорта в течение 60 дней с момента публикации с предоставлением максимально детальной информации.

Достаточно серьезное влияние на возможность импорта может иметь оценка таможенной стоимости товара. Различные подходы к данной процедуре могут привести к значительным расхождениям в величине уплаченных налогов. В зависимости от обстоятельств предлагаются различные способы исчисления таможенной стоимости. В соответствии со статьей 1 Соглашения таможенной стоимостью товара должна признаваться цена сделки при отсутствии ограничений на территории продажи и использования товара, дополнительных условий приобретения товара, а также при условии, что покупатель и продавец не связаны между собой (или их взаимосвязь не влияет на цену сделки)⁸. В случае невозможности применения цены сделки должна использоваться стоимость аналогичных товаров, экспортируемых и импортируемых данными странами. Если невозможно применение первого и второго подходов, используют цены на подобные товары. Далее следуют методы оценки по цене единицы продукции и расчетный метод, который заключается в суммировании расходов, прибыли и других элементов цены товара, импортируемого. При этом не могут применяться методы, основанные на цене товаров, произведенных в импортирующей стране, цене товара на внут-

⁶ Официальный сайт ВТО [Электронный ресурс]. URL : <http://www.wtoomd.org>.

⁷ Agreement on Technical Barriers to Trade. *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Treats*. Geneva, 2002. P. 121–142.

⁸ Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994. *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Treats*. Geneva, 2002. P. 172–200.

ренем рынке страны-экспортера, экспортной цене в страны другой, чем импортирующая страна.

Соглашение по предотгрузочной инспекции относит к данной процедуры все действия государства или его органов, направленные на установление качества, количества, цены товаров, которые должны ввозиться в страну. К данному методу регулирования торговли относится ряд требований: недискриминационная основа; соответствие законодательства в данной сфере ГАТТ 1994 г.; проведение инспекции на таможенной территории экспортера или, в крайнем случае, на таможенной территории производителя; оценка количества и качества в соответствии со стандартами, определенными продавцом и покупателем, или же в соответствии с международными стандартами; прозрачность процедуры; полное информирование экспортера в удобной и понятной форме о процедуре инспекции; обязательная публикация странами-участницами нормативных актов, касающихся данного вопроса; защита конфиденциальной информации; устранение неоправданных задержек; необходимость заблаговременного уточнения инспектирующих органов цены на товар и т.д.⁹.

Государства могут использовать меры регулирования внешней торговли в разной степени в зависимости от страны происхождения товара. Соглашение по правилам определения страны происхождения товара содержит принципы и порядок данной процедуры. Государственный таможенный комитет Азербайджана, руководствуясь межправительственными соглашениями (например, с Турцией, Казахстаном, другими странами СНГ) применяет упрощенные процедуры. Вместе с тем, применение правил определения происхождения не должно носить дискриминационный характер и приводить к искажению международной торговли¹⁰.

На международную торговлю влияют не только мероприятия, непосредственно относящиеся к собственно отношения по торговле между странами. Определенное воздействие на торговлю могут иметь также инструменты из сферы инвестиционного регулирования. Соглашение по инвестиционным мерам, связанным с торговлей, приводит список таких мер, противоречащих Генеральному соглашению, в частности:

1. Принципу национального режима противоречат требования к предприятиям покупать или использовать продукцию отечественного происхождения, выраженные в виде условий о конкретных товарах, цене, количестве; ограничение потребления импортных товаров предприятием, связанные с объемами или стоимости его экспорта.

2. Обязательству по устранению количественных ограничений противоречат связанные с объемами экспорта ограничения на импорт продукции, используемой предприятием, а также ограничения на импорт для отдельных предприятий путем усиления барьеров доступа к валюте, связанных с величиной валютных поступлений по данному предприятию; в общем, речь идет ухудшение условий торговли вообще¹¹.

Развитые страны имеют возможность влиять на конкурентоспособность своих производителей с помощью субсидий, которые могут достигать миллиардов долларов. Такие огромные суммы серьезно влияют на

торговлю между государствами, а также лишают возможности развивающиеся страны на равных конкурировать с производителями из экономически развитых стран. Поэтому вопросу субсидий ВТО уделяет повышенное внимание. Именно вокруг субсидий разворачиваются ожесточенные споры между странами с различным уровнем экономического развития. В рамках Всемирной торговой организации применение субсидий регулируется Соглашением по субсидиям и компенсационным мерам.

В соответствии с указанным соглашением субсидия имеет место, когда оказывается финансовое содействие со стороны правительства или любого государственного органа в пределах территории страны-члена, то есть когда правительство осуществляет прямой перевод денежных средств (например, в виде дотаций, займов или покупки акций) или принимает на себя обязательства по переводу таких средств (например, гарантии по займам), а также отказывается от взимания или не взимает доходы, принадлежащие государству или предоставляет товары и услуги или покупает товары; то же касается осуществления платежей в фонды для финансирования или поручение либо рекомендации частному лицу по выполнению чего-либо из вышеуказанного.

Не всякое субсидирование дает заинтересованной стороне право применить меры. Необходимо, чтобы субсидия была специфической, что оценивается по ряду критериев (например, если четко ограничивается круг предприятий, имеющих доступ к субсидиям). Если установлены объективные критерии или условия получения субсидии, то она не признается специфической. Если на основании двух предыдущих позиций не удастся однозначно классифицировать ситуацию, то рассматриваются дополнительные критерии: преимущественное использование субсидии определенными предприятиями, непропорциональные суммы субсидий, получаемых различными предприятиями и тому подобное.

Члены ВТО также не должны использовать субсидии, применение которых может привести к неблагоприятным последствиям для других членов: к убыткам промышленности другой страны-члена; аннулированию или сокращению выгод, которые прямо или косвенно вытекают из ГАТТ 1994 г.; к ущербу для интересов другого члена. В отношении субсидий как таковые рассматриваются случаи: а) превышение долей субсидии в стоимости товара 5%; б) применение субсидии на покрытие эксплуатационных убытков отрасли промышленности; в) использование субсидии на покрытие эксплуатационных убытков предприятия; г) прямого списания задолженности и субсидий на погашение долгов.

При этом для установления факта серьезного ущемления интересов применение субсидии должно вести к таким последствиям: вытеснение или затруднение импорта аналогичного товара из другой страны-члена на рынок субсидируемой страны-члена; вытеснение или затруднение экспорта аналогичного товара другой страной-членом на рынок третьей страны; значительного занижения цены субсидируемого товара по сравнению с ценой аналогичного товара производства другой страны-члена на одном и том же рынке; увеличение доли субсидируемой страны-члена на мировом рынке того или иного сырьевого товара по сравнению со средней долей, которую она занимала за предыдущий трехлетний период, и если это увеличение является устойчивой тенденцией на протяжении периода, когда имело место субсидирование¹².

⁹ Agreement on Preshipment Inspection. *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Treats*. Geneva, 2002. P. 201–210.

¹⁰ Agreement on Rules of Origin. *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Treats*. Geneva, 2002. – P. 211–222.

¹¹ Agreement on Trade-related Investment Measures. *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Treats*. Geneva, 2002. – P. 143–146.

¹² Agreement on Subsidies and Countervailing Measures. *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Treats*. Geneva, 2002. P. 231–274.

Соглашение также детально определяет процедуру расследования и разрешения споров по данному вопросу. Ряд субсидий не дает основания для применения определенных мер. Этот перечень включает помощь на исследовательскую деятельность; помощь неблагополучным регионам, при условии, что она является неспецифической; содействие в адаптации существующих производственных мощностей к изменениям в требованиях по охране окружающей среды.

Для субсидий, которые регулируются Соглашением по сельскому хозяйству, правила ВТО предусматривают введение максимального порога государственного субсидирования. При этом государственная помощь классифицируется по трем категориям: "красная" – запрещенная, "желтая" – условно допустимая, "зеленая" – разрешенная. Обязательства по "красным" мероприятиям выражены в агрегатном методе поддержки, который показывает для каждой страны и каждого товара сумму полученной помощи. "Зеленая" помощь покрывает общие услуги, предоставленные правительством (исследования, образование, санитарный контроль, инфраструктура, охрана окружающей среды, обеспечение продовольствием). "Желтыми" признаются лишь некоторые формы поддержки отраслей, а именно: содействие структурной перестройке, прямые платежи по региональным программам и программам по охране окружающей среды. Они могут стать "зелеными" или "красными" в зависимости от их конкретных форм. Только "красные" и некоторые "желтые" виды помощи попадают под обязательства о сокращении¹³.

Соглашение по сельскому хозяйству предусматривает, что участники должны принять на себя конкретные обязательства в сфере доступа на рынок и по сокращению внутренних и экспортных субсидий в виде: прямых экспортных субсидий; продажи или наличия для экспорта запасов по ценам ниже, чем на национальном рынке; платежей по экспорту, производимых производителями с помощью государственных дотаций; субсидий для снижения расходов по маркетингу и расходов на международный и внутренний транспорт (за исключением рекламы экспортируемых товаров и оплаты услуг советников). Данные положения должны были быть претворены в жизнь в течение шести лет для развитых стран и десяти лет для развивающихся стран, начиная с 1995 г., то есть после вступления в силу положений Уругвайского раунда.

Применительно к внутреннему субсидированию было установлено требование за шестилетний период реализации соглашения сократить их на 20 % (на 13,3 % в течение 10 лет для развивающихся стран). Если субсидирование осуществлялось на уровне ниже 5 % от стоимости производства (10 % для развивающихся стран), то вступала в силу "оговорка о минимуме", что позволяло стране-участнице не сокращать такое субсидирование вообще. Субсидирование экспорта должно было снижаться параллельно со снижением таможенных пошлин и внутреннего субсидирования. Также было предусмотрено сокращение прямых экспортных субсидий на 36 % от бюджетных расходов (для развивающихся стран – на две трети этого уровня) и на 21 % от их общего количества. Какая-либо экспортная помощь не должна предоставляться для товаров, для которых ее раньше не было (то есть произошло так называемое замораживание). Базовым для расчета внутреннего и экспортного субсидирования был принят период 1986–1988 гг.

Влияние таких требований ВТО на торговлю и экономику в целом хорошо иллюстрирует такой пример (мы умышленно рассматриваем Россию – недавнего члена ВТО и Беларусь – страну, не являющуюся (на момент написания работы) членом ВТО). По экспертным оценкам, Россия за три года до вступления в ВТО тратила на поддержку сельхозпроизводителей в среднем 1,5 млрд. долл. США в год, хотя на переговорах с ВТО отстаивала сумму в 16 млрд долл. США. По оценкам тех же экспертов, Беларусь на аналогичную поддержку тратила около 600–700 млн. долл. США. Среднегодовые расходы на мероприятия, соответствующие требованиям Приложения 2 Соглашения по сельскому хозяйству ГАТТ/ВТО, так называемые меры "зеленой корзины", составляют в эквиваленте немногим более, чем 100 млн долл. США. Мероприятия "желтой корзины" в среднем за указанный выше период оцениваются в эквиваленте в 504 млн долл. США в год. Таким образом, при вступлении в ВТО за шесть лет Беларусь (соответствующая критериям развитой страны по классификации Мирового банка) вынуждена была сократить "запрещенные" субсидии на 20%, что составляет около 100 млн долл. США. Однако фактическое состояние отрасли в настоящее время таково, что сохранение существующего уровня поддержки недостаточно даже для простого воспроизводства. Зато Российская Федерация не в последнюю очередь благодаря длительности течения переговоров получила право на такие объемы субсидирования, которые гораздо больше суммы, фактически направленной на эти цели до вступления РФ в ВТО. При этом Азербайджан вообще ничем не ограничен в применении субсидирования производителей, что проявляется (в результате) в виде более стабильной экономики, внутреннего рынка, чем в прочих странах бывшего СССР.

Кроме устремленности к простому повышению конкурентоспособности отечественных производителей страны отдельные предприятия могут нацелиться на полное вытеснение конкурентов с рынка с помощью заниженных цен. В соответствии с соглашением товар признается предметом демпинга, если экспортируется по цене ниже, чем цена, устанавливаемая на аналогичный товар в ходе нормальной торговли для потребления на внутреннем рынке экспортирующей страны. Если по какой-либо причине не представляется возможным использовать внутреннюю цену как базу сравнения, используется цена экспорта в третьи страны или издержки производства в данной стране, включающие разумную сумму административных, торговых, общих расходов, а также прибыль¹⁴.

Однако для принятия мер в ответ необходимо установление факта причинения или угрозы причинения материального ущерба отечественной отрасли. При этом исследование проводится по двум направлениям: изучение объема демпингового импорта и его влияния на внутренние цены; изучение влияния импорта на отечественных производителей (включая оценку всех экономических факторов, относящиеся к делу, и показателей, связанных с состоянием данной отрасли). Установление наличия угрозы материального ущерба должно основываться на фактах, а не на предположениях.

Данные свидетельствуют, что больше всего претензий по демпингу у развитых стран к развивающимся, а у развивающихся к своим коллегам по группировке. Основные инициаторы антидемпинговых расследова-

¹³ Маховикова, Г., Ефимова, Н., Павлова, Е. Внешнеэкономическая деятельность. М., 2006.

¹⁴ Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994. *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Treats.* Geneva, 2002. P. 147–171.

ний в разрезе стран – США, ЕС, Австралия, Канада и Мексика. Основными же товарными рынками, на которых происходит конкурентная борьба между производителями разных стран, является рынок черных металлов, химических удобрений и изделий химической отрасли, производство промышленных машин и электрооборудования, а также текстиля. Американский и европейский рынки являются наиболее привлекательными для иностранных производителей, хотя, возможно, такое количество антидемпинговых мер связано с чрезмерным стремлением этих стран к защите от конкуренции со стороны дешевых товаров. В то же время Япония за последние 20 лет период не применяла ни единого антидемпингового мероприятия. Данный факт, по-видимому, объясняется сложностью выхода на японский рынок, в результате чего дешевые товары туда просто не попадают.

Решение о введении антидемпинговой пошлины и о его величине принимается компетентными органами страны-импортера. Антидемпинговая пошлина действует только в течение такого периода, который необходим для противодействия демпингу. В целом срок его существования не должен превышать пяти лет с даты введения или даты пересмотра.

Несмотря на стремление ВТО сделать международную торговлю беспрепятственной и предсказуемой, случаются ситуации, когда страна под влиянием резкого изменения тех или иных факторов предстает перед угрозой серьезных материальных убытков, которые могут быть устранены только путем применения мер, ограничивающих внешнюю торговлю¹⁵. Разрешается в случае необходимости принимать временные специальные защитные меры, если установлено, что впоследствии устранить нанесенный ущерб будет невозможно. Временные меры выражаются в форме повышения тарифа и должны действовать не более 200 дней. Любой член применяет специальные защитные меры только в течение такого периода времени, который может быть необходим, чтобы предотвратить или устранить серьезный ущерб и облегчить процесс реагирования и адаптации собственной экономики. Этот период не должен превышать четырех лет, если только он не продлен согласно установленным правилам.

Отметим, что антидемпинговая пошлина сама по себе – мера тарифного регулирования ВЭД. Но поскольку процедура расследования требует установления факта субсидирования определенной отрасли (как правило), мы сочли уместным упомянуть о демпинге в данной работе.

В целом за годы существования ВТО была проделана огромная работа по разработке унифицированных правил и процедур нетарифного регулирования внешней торговли, что способствует ее предсказуемости и прозрачности.

Выводы. В ходе работы был проанализирован мировой опыт применения нетарифных инструментов таможенного регулирования. В ходе анализа данных инструментов таможенного регулирования были установлены следующие закономерности их использования:

- нетарифные (административные) инструменты, в том числе таможенные процедуры, существуют как дополнение к тарифным (фискальным), однако, как только у государства возникает интерес, связанный с более эффективной защитой внутреннего рынка, появляются и скрытые способы защититься от посягательств иностранных производителей;

- использование нетарифных средств регулирования технически более сложное, чем тарифного регулирования. Если для взимания пошлин достаточно сформулировать таможенный тариф и обеспечить таможенные органы минимальным количеством кадров, то при использовании административных инструментов нужно сформулировать четкие правила, по которым совершаются те или иные процедуры, а также создать множество ответственных органов власти: тех, кто будет определять коды товарной номенклатуры, сопровождать грузы в соответствии с выбранным таможенным режимом, выдавать лицензии и тому подобное. Что касается квотирования, то оно в современном его понимании невозможно без широкого применения технологий передачи данных. Таким образом, говорить о преобладании нетарифных инструментов регулирования до окончания индустриальной эпохи, то есть до перехода к постиндустриальной, не следует. Нетарифные инструменты регулирования приобрели решающее значение в мировой торговле только в последние 25-30 лет;

- международные соглашения и правила направлены на упрощение существующих таможенных процедур и содействие торговле. В то же время государства изобретают новые и все более утонченные способы уклонения от взятых на себя обязательств, соревнуясь друг с другом именно с помощью нетарифных инструментов таможенного регулирования. Именно поэтому перспектива усиления протекционизма в условиях кризиса означает более широкое применение именно таких инструментов;

- глобализация как преобладающая тенденция мировой экономики и цивилизации в целом все же способствует все большему ограничению объемов применения любых барьеров в торговле. На первом месте здесь стоит Генеральное соглашение по тарифам и торговле, превращенное ее участниками во Всемирную торговую организацию. Создание глобальных правил заставляет государства ограничивать "невидимую" защиту собственных рынков и бороться за собственную конкурентоспособность на мировых рынках;

- в отличие от таможенного тарифа, нетарифные инструменты таможенной политики часто применяются в одностороннем порядке, то есть "связывание", свойственное тарифам, для нетарифных инструментов не характерно. Это тем более увеличивает привлекательность последних и способствует их широкому применению;

- в странах бывшего СССР отсутствует системный подход к применению нетарифных инструментов регулирования. Часто инструменты регулирования применяются лишь как реакция на ситуацию (например, Украины на оккупацию Крыма или (ранее) Азербайджана на агрессию Армении, Грузии – на действия РФ при симметричных действиях России). Вступление в ВТО стало для большинства постсоветских стран возможным вследствие определенных уступок, в том числе связанных с применением нетарифных инструментов защиты собственного рынка. В будущем возможно обострение социально-экономических проблем в этих странах вследствие в том числе неэффективности того подхода к применению нетарифных инструментов таможенной политики, который сложился на сегодня. Постсоветские страны, которые не являются членами ВТО (Азербайджан, Беларусь, Туркменистан) в результате занятой ими принципиальной позиции на данный момент располагают куда более действенным механизмом защиты национального производителя, чем вступивши в ВТО, особенно те, которые форсировали это вступление (Кыргызстан, Украина), понеся в ре-

¹⁵ Agreement on Safeguards. *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Treats.* Geneva, 2002. P. 275–287.

зультате серьезные потери ввиду невозможности применения многих нетарифных мер. При этом та же Беларусь – единственная страна ЕАЭС, не входящая в ВТО, – вынуждена фактически жить и строить свою торговую политику по правилам этой организации.

Таким образом, нетарифные инструменты таможенного регулирования являются одним из самых важных факторов экономического развития страны. Поэтому от дальнейшего развития практики их применения для зависимой от международной торговли стран бывшего СССР зависит очень много. Эффективный опыт, накопленный развитыми странами, не должен вводиться в национальную практику автоматически, потому что так принято в другой стране или определено международными предписаниями. Учет национальных интересов – именно это должно быть главным фактором развития инструментов нетарифного регулирования в Азербайджане, Украине и прочих постсоветских странах.

Список использованных источников/References:

1. Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 // The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Treats. Geneva : WTO, 2002. – P. 147–171.
2. Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 // The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Treats. Geneva : WTO, 2002. – P. 172–200.
3. Agreement on Preshipment Inspection // The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Treats. Geneva : WTO, 2002. – P. 201–210.
4. Agreement on Rules of Origin // The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Treats. Geneva : WTO, 2002. – P. 211–222.

5. Agreement on Safeguards // The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Treats. Geneva : WTO, 2002. – P. 275–287.
6. Agreement on Subsidies and Countervailing Measures // The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Treats. Geneva : WTO, 2002. – P. 231–274.
7. Agreement on Technical Barriers to Trade // The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Treats. Geneva : WTO, 2002. – P. 121–142.
8. Agreement on Trade-related Investment Measures // The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Treats. Geneva : WTO, 2002. – P. 143–146.
9. Bulatov, AS, Rogatnykh, EB, Volkov, RF, etc. World Economy / AS Bulatov, EB Rogatnykh, RF Volkov. – Moscow: Jurist / Ekonomist, 2004. P. 734.
10. Makhovikova, G., Efimova, N., Pavlova, E. Foreign economic activity / G. Makhovikova, N. Efimova, E. Pavlova. M.: The Vector, 2006. P. – 224.
11. Official site of the WTO [Electronic resource]. – Access mode: URL: <http://www.wtoomd.org>. – Name from the screen.
12. Sergeev, P.V. World Economy / PV Sergeev [Electronic resource]. – Access mode: URL: <http://books.efaculty.kiev.ua/mek/1/>. – Name from the screen.
13. Strygin, A. World Economy / A. Strygin. – M.: Exam, 2004. P. – 512.
14. Customs Code of the Eurasian Economic Union [Electronic resource]. – Access mode: URL: <https://www.alt.ru/codex-2017/>. – Name from the screen.
15. Customs Code of Ukraine [Electronic resource]. – Access mode: URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4495-17?lang=en>.
16. Methodological basics of modernization of philosophical and political education of Ukraine: monograph] (2017). Rudenko S.V., Vilkov V.Yu., Sobolievskyi Ya.A., Yarmolicka N.V.– K.: VPTS "Kyivskyi universitet", – 175 p.
17. Nelipa D., Batrymenko O. (2018). Strategy, management model and educational scientific civil servants training program in postgraduate studies of the university. URL: <https://doi.org/10.29202/nvngu/2018-2/16>.

Надійшла до редколегії 03.09.18

А. Шірінова, асп.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

ДО ПИТАННЯ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ НЕТАРИФНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕД (ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ) В КОНТЕКСТІ ПРАВИЛ СОТ (СВІТОВА ОРГАНІЗАЦІЯ ТОРГІВЛІ)

Обґрунтовано необхідність удосконалення використання нетарифних інструментів митного регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

Описано процеси вдосконалення використання нетарифних інструментів митної діяльності на основі аналізу їх застосування у світі (у контексті СОТ).

Доведено, що ефективний досвід, накопичений розвиненими країнами, не треба впроваджувати в національну практику автоматично, тому що так заведено в іншій країні або визначено міжнародними приписами. Зроблено висновок, що врахування національних інтересів повинно стати головним чинником розвитку інструментів нетарифного регулювання.

З'ясовано особливості застосування адміністративних інструментів регулювання в сучасному світі; визначено заходи реформування нетарифного регулювання ЗЕД, необхідні для вдосконалення та оптимізації здійснення митної діяльності.

Ключові слова: нетарифне регулювання, інструменти нетарифного регулювання, СОТ, правила СОТ, субсидування, демпінг.

A. Shirinova, PhD student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

ON THE ISSUE OF THE APPLICATION OF FEA (FOREIGN ECONOMIC ACTIVITY) NON-TARIFF REGULATION INSTRUMENTS IN THE CONTEXT OF THE WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION) REGULATIONS

The justification of the necessity to improve the use of non-tariff instruments of customs regulation of foreign economic activity.

The processes of improving the use of non-tariff instruments of customs activities based on an analysis of their global use (in the context of the WTO) were described.

The article proved that effective experience gained by developed countries should not be enacted into national practice automatically, because of its acceptance in any other country or prescription by international regulations. The author came to the conclusion that consideration of national interests should be the main factor in the development of non-tariff regulation instruments.

Clarified the features of the use of administrative regulatory tools in the modern world are revealed; the reforming measures for non-tariff regulation of foreign economic activity which are necessary for improvement and optimization of the customs activity are defined.

Keywords: non-tariff regulation, instruments of non-tariff regulation, WTO, WTO rules, subsidies, dumping.

Наукове видання



ВІСНИК

КИЇВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Випуск 1(10)

Друкується за авторською редакцією

Оригінал-макет виготовлено Видавничо-поліграфічним центром "Київський університет"

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність за підбір, точність наведених фактів, цитат, економіко-статистичних даних, власних імен та інших відомостей. Редколегія залишає за собою право скорочувати та редагувати подані матеріали.



Формат 60x84^{1/8}. Ум. друк. арк. 7,3. Наклад 300. Зам. № 218-9034.
Гарнітура Arial. Папір офсетний. Друк офсетний. Вид. № Фл10.
Підписано до друку 27.12.18

Видавець і виготовлювач
Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет"
01601, Київ, б-р Т. Шевченка, 14, кімн. 43

☎ (38044) 239 3222; (38044) 239 3172; тел./факс (38044) 239 3128
e-mail: vpc_div.chief@univ.net.ua; redaktor@univ.net.ua
<http://vpc.univ.kiev.ua>

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1103 від 31.10.02