

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЧЕРНІГІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

***ПУБЛІЧНЕ
АДМІНІСТРУВАННЯ:
НАУКОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА
РОЗВИТОК***

ЕЛЕКТРОННИЙ НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ

№ 1 (3)

ЧЕРНІГІВ 2017

УДК 35(086)
ББК 67.401
П88

Друкується за рішенням вченої ради Чернігівського національного технологічного університету (протокол № 6 від 29.05.2017).

Фахова реєстрація: включений до переліку електронних наукових фахових видань України з державного управління (наказ МОН України від 11.07.2017 №996).

П 88 Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток: електронний науковий журнал / Чернігівський національний технологічний університет. – Чернігів: ЧНТУ, 2017. – № 1 (3). – 107 с.

У цьому випуску електронного наукового журналу «Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток» вміщено статті, присвячені теоретичним проблемам та прикладним аспектам механізмів державного управління, електронного врядування, децентралізації державної влади.

Видання буде корисним для науковців, аспірантів, магістрантів та студентів вищих навчальних закладів.

УДК 35(086)
ББК 67.401

Головний редактор:

Бутко М.П., доктор економічних наук, професор.

Заступники головного редактора:

Олійченко І.М., доктор наук з державного управління, професор;

Оліфіренко Л.Д., доктор наук з державного управління, доцент.

Члени редакційної колегії:

Вдовенко С.М., доктор наук з державного управління, професор;

Руденко О.М., доктор наук з державного управління, професор;

Пепа Т.В., доктор економічних наук, професор;

Удовиченко В.П., доктор економічних наук, професор;

Андрій В.М., доктор юридичних наук, професор;

Царенко О. В., доктор наук з державного управління, доцент;

Стрілець М.І., кандидат наук з державного управління, доцент;

Дітковська М.Ю., кандидат наук з державного управління, доцент;

Гечбаія Бадрі, кандидат економічних наук, доцент, завідувач кафедри бізнес-адміністрування Батумського державного університету ім. Шота Руставелі (м. Батумі, Грузія);

Фортмюллер Ріхард доктор економічних наук, професор, заступник директора інституту Економічної освіти Віденського університету економіки та бізнесу (м. Відень, Австрія).

MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE OF UKRAINE
CHERNIHIV NATIONAL UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

***PUBLIC ADMINISTRATION:
RESEARCH AND
DEVELOPMENT***

ELECTRONIC SCIENTIFIC JOURNAL

ISSUE № 1 (3)

UDC 35(086)
LBC 67.401

Published by the decision of the Academic Council of the Chernihiv National University of Technology (protocol № 6 dated 29.05.2017).

Professional registration: included in the list of electronic scientific professional editions of Ukraine on public administration (Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine of 11.07.2017 №996).

Public administration, research and development, electronic scientific Journal / Chernihiv National University of Technology. - Chernihiv: Chernihiv National University of Technology, 2017. - № 1 (3). – 107 p.

The articles on theoretical problems and the applied aspects of the mechanisms of governance, e-government, decentralization of state power have been published in this issue of the electronic scientific journal "Public administration, research and development".

The publication will be useful for researchers, graduate students, undergraduates and high school students.

UDC 35(086)
LBC 67.401

Chief Editor:

Butko M.P., Doctor of Economics, Professor.

Deputy Editors in Chief:

Oliychenko I.M., Doctor of Public Administration, Professor;

Olifirenko L.D., Doctor of Public Administration, Associate Professor.

Members of the Editorial Board:

Vdovenko S.M., Doctor of Public Administration, Professor;

Rudenko O.M., Doctor of Public Administration, Professor;

Pepa T.V., Doctor of Economics, Professor;

Udovychenko V.P., Doctor of Economics, Professor;

Andrew V.M., Doctor of Law, Professor;

Tsarenko O.V., Doctor of Public Administration, Associate Professor;

Strilets M.I., PhD in Public Administration, Associate Professor;

Ditkovska M.Yu., PhD in Public Administration, Associate Professor;

Gechbaia Badri, PhD in Economics, Associate Professor, Head of Business Administration Department of Batumi Shota Rustaveli State University (Batumi, Georgia);

Fortmuller Richard, Doctor of Economics, Professor, Deputy Head of Institute for Business Education, Vienna University of Economics and Business (Vienna, Austria).

© Chernihiv National University
of Technology, 2017

ЗМІСТ

Бутко М.П. Інституціональні механізми підвищення ефективності процесів децентралізації владних повноважень.....	7
Oliychenko I. Synergetics and self-organization in public administration.....	13
Olifirenko L. Improvement determinants of institutional development mechanism of agro-corporations.....	20
Ditkovska M. Theoretical foundations of formation and development of information systems in public administration.....	27
Задорожна С.М. Актуальні питання кадрового забезпечення об'єднаних територіальних громад в Україні.....	34
Шевченко О.М. Державне регулювання інвестиційної діяльності у сучасних трансформаційних умовах.....	47
Харченко Ю.П. Динаміка та тенденції стану державного управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування: сирітство мовою цифр.....	59
Мурашко М.І., Назарко С.О. Нові освітні стандарти як основа реформування вищої освіти.....	66
Ребало М.М. Персонал пробації Міністерства юстиції України: поділ та шляхи удосконалення.....	72
Денисенко К.В. Швецький досвід реалізації державної політики у сфері соціального захисту осіб похилого віку та його адаптація в Україні.....	77
Салькова Т.В. Досвід формування та розвитку пенсійних систем у країнах Європейського союзу.....	83
Лашук О.С. Методологічні основи механізмів державного регулювання розвитку регіону.....	93
Повна С.В. Методологія проектного менеджменту в управлінні державними інвестиційними проектами.....	101

CONTENT

Butko M. Institutional mechanisms of enhancing the performance of decentralization of authentic authorities.....	7
Oliychenko I. Synergetics and self-organization in public administration	13
Olifirenko L. Improvement determinants of institutional development mechanism of agro-corporations.....	20
Ditkovska M. Theoretical foundations of formation and development of information systems in public administration	27
Zadorozhna S. Actual issues of human resources for the united territorial communities in Ukraine.....	34
Shevchenko O. State regulation of investment activities in modern transformation conditions.....	47
Kharchenko Yu. Dynamics and trends the state of governance socio-legal protection of children deprived of parental care orphans in terms of numbers	59
Murashko M., Nazarko S. New educational standards as a basis for higher education reform.....	66
Rebkalo M. Probation personnel of the Ministry of justice of Ukraine: division and ways of improvement.....	72
Denysenko K. Swedish experience of implementation of the state policy in the sphere of social protection of elderly people and its adaptation in Ukraine.....	77
Salkova T. Experience of formation and development of pension systems in the european union.....	83
Lashuk O. Methodological basis of mechanisms of the government regional development regulation.....	93
Povna S. Methodology of the project approach in the management of state investment projects	101

УДК 331.5:35.072.1

М.П.Бутко, д-р екон. наук, професор

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

**ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ МЕХАНІЗМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОЦЕСІВ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ****Н.П.Бутко**, д-р екон. наук, професор

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ПРОЦЕССОВ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ****N.P.Butko**, Doctor of Economics, Professor

Chernihiv State Technological University, Chernihiv, Ukraine

**INSTITUTIONAL MECHANISMS OF ENHANCING THE PERFORMANCE OF
DECENTRALIZATION OF AUTHENTIC AUTHORITIES**

Досліджено генезу існуючих теоретичних підходів до проблем інституціоналізму, його впливу на використання конкурентних позицій регіонів. Для подолання інституційних пасток доведено необхідність формування інститутів у сфері транскордонного співробітництва та європейської інтеграції, міжрегіональних зв'язків. Окреслено напрями прискореного розвитку інноваційної інфраструктури, створення ринку об'єктів інтелектуальної власності, удосконалення механізмів формування державного замовлення, доступу до ресурсів міжнародних фінансових організацій в умовах децентралізації управлінських функцій.

Ключові слова: інституційне середовище, регіональні конкурентні переваги, інвестиційна привабливість, транскордонне співробітництво, децентралізація управлінських функцій

Исследованы генезис существующих теоретических подходов к проблемам институционализма, его влияния на использование конкурентных позиций регионов. Для преодоления институциональных ловушек доказана необходимость формирования институтов в сфере трансграничного сотрудничества и европейской интеграции, межрегиональных связей. Определены направления ускоренного развития инновационной инфраструктуры, создание рынка объектов интеллектуальной собственности, совершенствованию механизмов формирования государственного заказа, доступа к ресурсам международных финансовых организаций в условиях децентрализации управленческих функций.

Ключевые слова: институциональная среда, региональные конкурентные преимущества, инвестиционная привлекательность, трансграничное сотрудничество, децентрализация управленческих функций

Investigated genesis existing theoretical approaches to institutionalism, its impact on the use of the competitive position of regions. To overcome institutional traps the necessity of forming institutions in the field of cross-border cooperation and European integration, inter-regional relations. Outlined directions of innovation accelerated development of infrastructure, creation of IP market, improving the mechanisms of formation of the state order, access to resources of international financial institutions in a decentralized management functions.

Key words: institutional environment, regional competitive advantages, investment attractiveness, cross-border cooperation, decentralization of administrative functions

Постановка проблеми. Сучасний розвиток українського суспільства, в умовах існуючих ризиків та загроз як глобального, так і регіонального рівнів, постав перед проблемою забезпечення стабільної та довготривалої ефективності. В цьому зв'язку, важливим є реалізації стратегії сталого розвитку в Україні, результатом якої повинно стати оптимальне поєднання та врахування базових складових суспільного розвитку та забезпечення економічної, соціальної та екологічної ефективності. Одним із основних джерел розвитку українського суспільства є земля, а тому для системи управління в державі надзвичайно важливим та необхідним є створення таких умов, за яких використання земельних ресурсів забезпечувало реалізацію встановлених цілей сталого розвитку, який на державному рівні визначений як основна стратегія розвитку нашої країни [12]. Додають особливої актуальності даному питанню і процеси децентралізації, які нині здійснюються в

України. Дані процеси найбільше торкнуться сільських території, внаслідок масштабного реформування системи їх управління, результатом якого має стати суттєве збільшення прав та відповідальностей місцевих громад. Сталий розвиток громад, в першу чергу, залежить від ефективності функціонування системи місцевого самоврядування, як суб'єкту земельних відносин. Результатом прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] є формування практики застосування його норм в умовах проведення реформ. Однак, поки що, спроби підвищити ефективність реформ у сфері управління земельними ресурсами не ліквідували всіх суперечностей, які вже були сформовані, а також виникли в нинішніх умовах реформування. Надзвичайної гостроти набувають проблеми формування теоретико-методологічних засад управління земельними ресурсами, які повинні стати базисом для розробки та реалізації практичних принципів функціонування сільських територій в умовах проведення децентралізації. Це дасть можливість забезпечити послідовність та ефективність місцевої політики в цій сфері, сприятиме сталому розвитку територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам впливу інституціоналізму на процеси нарощування конкурентних позицій національної економіки присвячено численні публікації вітчизняних і зарубіжних вчених серед яких О.І.Амоша, В.Д.Бакуменко, Б.В.Буркинський, А.С.Гальчинський, В.М.Геєць, В.В.Гриценко, Б.М.Данилишин, Д.І.Дзвінчук, Н.Дуглас, Д.В.Карамішев, Г.Колодко, В.В.Кулішов, В.С.Падалка, Т.В.Пепа, М.Портер, Д.Стігліц, Л.Г.Чернюк та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Віддаючи належне науковим надбанням стосовно конкурентоспроможності вони майже не торкались регіональних господарських систем, а більше проектувались на макро- та мікрорівні.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження впливу інституційного середовища на формування регіональних конкурентних переваг в умовах децентралізації владних повноважень.

Виклад основного матеріалу. Ефективність суспільного розвитку в умовах посилення інтеграції України у світовий господарський простір знаходиться у прямій залежності від організації управління процесами модернізації продуктивних сил територіальних формувань, регіонів та країни в цілому. Модернізація діючої системи управління повинна гарантувати гармонізацію діяльності усіх ієрархічних рівнів з метою формування конкурентоспроможного господарства та вирішення основного завдання – підвищення рівня життя населення.

У цьому зв'язку особливої уваги потребує перегляду інституціональна складова регіонального розвитку, адже складність та задавленість багатьох соціальних та економічних проблем, а ресурсний стан вітчизняної економіки, політичні загрози, які обумовлені військовою агресією Росії, не дозволяють спрямувати наявні управлінські механізми на задіяння просторового потенціалу територіальних громад та регіонів.

Генеza теоретичних підходів до проблеми інституційного забезпечення регіонального розвитку дає можливість визначити, що у загальному розумінні інститути – це сукупність, сформованих протягом певного історичного періоду, суспільних норм і правил які можуть бути вираженими або у вигляді певних законів, нормативів, обмежень обов'язкових до виконання (формальний рівень), або у вигляді морально-етичних установок, принципів поведінки, традицій тощо, яких дотримується населення в процесі свого існування (неформальний рівень). Реалізація законів, правил та установок поведінки всіх учасників суспільних відносин забезпечується спеціальними утвореннями, а саме інституціями. Під інститутами розуміються формальні чи неформальні утворення, які забезпечують упорядкування діяльності окремих груп населення та відіграють провідну роль у визначенні їх місця в системі суспільних відносин. Головним завданням інституцій є організація життя суспільства, зменшення невизначеності у процесі його існування через встановлення постійної структури людської взаємодії; формування механізмів щодо забезпечення всієї

сукупності рамоквих обмежень, пануючих правил, настанов тощо. Взаємодіючи між собою, інститути та інституції формують інституційний механізм, під яким розуміється сукупність взаємозв'язків між формальними та неформальними інститутами, а також інституціями, які сприяють реалізації принципів демократичного урядування, забезпечують узгодження та коригування інтересів різних суспільних груп, координацію сумісної діяльності на шляху досягнення задекларованих цілей розвитку регіону.

Грунтуючись на теоретичних засадах та оцінці практичних результатів європейських країн, інституціональні передумови використання наявного потенціалу регіонів України потребують [1]:

- по-перше, наявності ефективної системи регіонального управління як на загальнодержавному, так і місцевому рівнях, яке б дозволяло динамічно розвиватись всім сферам економічної діяльності, котрі зацікавлені у використанні просторових ресурсів;

- по друге, сформованості потужного внутрішнього ринку, функціонування якого є стимулюючим фактором зростання економічної активності територіальних громад;

- по-третє, розвитку ринкової інфраструктури, адаптивність якої має за мету використання усіх наявних переваг, підвищення економічної діяльності передусім територіальних громад та запобігання кризових проявів на внутрішньому ринку ;

- по-четверте, формування інвестиційної привабливості, яка спирається на формування позитивного ставлення всіх соціальних груп до сталого розвитку територіальної громади, а також створення сприятливого іміджу регіону з боку вітчизняних і іноземних інвесторів;

- по-п'яте, активізації міжрегіонального та транскордонного співробітництва як форми прояву просторових проявів економічної змагальності.

При формуванні інституційно-правової бази функціонування територіальних громад в слід виходити із взірцевого для України європейського досвіду просторової інституціалізації. У сучасній Європі практично склалася тристороння система відносин між таксономічними одиницями, державою та європейськими структурами. Тобто першочерговим завданням є адаптація і запровадження в Україні саме європейських правових моделей внутрішньодержавних відносин. Наріжним каменем таких відносин є децентралізація господарсько-управлінських функцій.

Зараз в Україні діє близько 12 тис. територіальних громад, при цьому у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громад – менш як 500 осіб. У більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.[7].

Виходячи зі стратегічного напрямку інтеграції України до ЄС інституційні зміни повинні відбуватися відповідно до основоположних вимог Євросоюзу у сфері забезпечення регіонального розвитку.

Слід розрізняти інституціональне середовище та інституціональне забезпечення управління регіональним розвитком. Взаємодія регіону з інституціональним середовищем формує інституціональну забезпеченість управлінської діяльності.

Під інфраструктурним середовищем розуміється наявний соціально-економіко-екологічний каркас, на якому ґрунтується система суспільних зв'язків, а інституціональне середовище – це своєрідний правовий результат внутрішніх відносин у межах самої системи, та зовнішніх – у межах держави.

Інституційне забезпечення управління регіональним розвитком базується на створенні належних умов для функціонування існуючих, а за потреби – реорганізацію або ж створення таких інституцій, які б безпосередньо впливали на процес координації зусиль у сфері розробки і реалізації стратегій та проектів просторового розвитку.

Детальний аналіз діючої нормативно-правової бази свідчить, що значна частина повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування є делегованими, що означає – надання повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання. Одночасно, делегуючий суб'єкт набуває право контролю за станом і наслідками виконання цих повноважень та повинен здійснювати фінансово-майнове їх забезпечення. Однак здебільшого делегування повноважень між різними гілками влади не підтримується відповідними ресурсами, хоча саме територіальні громади, районні і обласні ради повинні бути самодостатніми суб'єктами на відповідних територіях. На нашу думку, першочерговими заходами для досягнення цієї мети повинні стати:

- перегляд положень Конституції України щодо управління процесами територіального розвитку;
- розширення сфери повноважень місцевого самоврядування;
- закріплення територіальної громади як базової інституції на територіальному рівні;
- відмова від системи делегування повноважень у сфері регіонального розвитку;
- підвищення якості управлінського середовища.

Здійснення ефективного управління територіальним розвитком, вирішення проблем їх інституційного забезпечення значною мірою залежить від рівня компетентності державних службовців та посадових осіб в органах місцевого самоврядування як на національному, так і на регіональному та місцевому рівнях. Адже компетентність, уміння приймати продумані та стратегічно сплановані управлінські рішення – це ті риси, яких нині бракує управлінському персоналу в Україні.

Діюче правове поле у сфері регіонального розвитку включає Конституцію України, Закони України «Про засади державної регіональної політики», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про стимулювання розвитку регіонів», Податковий та Бюджетний кодекси України, стратегії національного та регіонального розвитку.

Проте ці надзвичайно важливі законодавчі акти не враховують того, що:

- регіональний ландшафт України серйозно зруйнований, внаслідок анексії Криму та тривалої військової агресії Росії на Сході країни;
- територіальні громади слід розглядати як самодостатні об'єкти, а регулювання їх розвитку пропонується здійснювати виключно не за рахунок перегляду міжбюджетних відносин, а через акти вітчизняної економічної діяльності та створення нових робочих місць;
- стратегії та програми регіонального розвитку не є обов'язковими для виконання на всіх рівнях управління;
- у цілях, завданнях та пріоритетах просторового розвитку не закладені глобальні виклики, ризики та загрози, що постають внаслідок інтеграції України у світогосподарський простір;
- рівень регіонального і муніципального менеджменту потребує докорінного перегляду та нового кадрового перезавантаження.

На додаток у чинному правовому полі є численні інституційні пастки, які не дозволяють задіяти ефективні механізми планування, організації та контролю сталого розвитку територіальних формувань. Це значною мірою викликає регіональну диференціацію, яка за певних обставин може проявлятися і на субрегіональному рівні, а також призведе до неповного використання місцевих конкурентних переваг, що знижує потенційні можливості територіальних громад у збалансованому і комплексному розвитку своїх територій.

Одним із найбільш адекватних та дієвих шляхів вирішення цієї проблеми може стати перехід до функціонально-саморегулятивного управління на мезорівні.

Основними завданнями, що повинна вирішити така система управління, є:

- формування раціональної системи місцевого управління регіональним розвитком на основі чіткого визначення повноважень органів влади та ступеня їх відповідальності за результативність реалізації державної політики;
- формування та реалізація дієвих програм зайнятості на рівні кожної громади як основи підвищення якості людського потенціалу та його капіталізації;
- запровадження мотиваційних механізмів до використання ресурсних можливостей громад задля використання наявних у них конкурентних переваг;
- запровадження постійного моніторингу та реалізація системних заходів у сфері раціонального природокористування, охорони довкілля;
- планомірне зменшення залежності місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів та перехід до їх повної фінансової самодостатності як основи для проведення активної економічної, соціальної та екологічної політики в регіонах.

Висновки і пропозиції. Відповідно, на нашу думку, основними цілями діяльності органів влади у напрямі ефективного використання наявного просторового потенціалу мають стати:

- активізація інвестиційно-інноваційної діяльності у напрямку розвитку сфер економічної діяльності відповідно до сформованих пріоритетів;
- зростання рівня ділової активності, особливо у сфері малого та середнього бізнесу;
- запровадження мотиваційних механізмів щодо нарощування обсягів експорту та планомірного імпортозаміщення;
- задіяння інтелектуального потенціалу з метою прискорення формування кластерних, мережових та інших новітніх територіально-виробничих форм оптимізації господарства;
- налагодження ефективних міжрегіональних зв'язків з метою товаронасичення та ефективного функціонування на внутрішньому ринку;
- інтеграцію зусиль для налагодження активного транскордонного співробітництва, передусім з країнами ЄС;
- запровадження моніторингу діяльності територіальних громад у частині збалансованого і комплексного їх розвитку та тиражування досвіду кращих у межах держави.

Список використаних джерел

1. Бутко М.П. Архітектоніка конкурентоспроможності регіонів України в контексті євроінтеграції: монографія / М.П. Бутко. – Київ: АМУ, 2016. – 452 с.
2. Бутко М.П. Інтелектуальний капітал як чинник модернізації регіонального економічного простору : [монографія] / М.П. Бутко, О.В. Попело ; [під. ред. наук. кер. д-ра екон. наук, проф. М.П. Бутка]. – Ніжин : ТОВ «Аспект-Поліграф», 2014. – 372 с.
3. Попело О.В. Інноваційна активність як домінуюча складова модернізації продуктивних сил регіону / О.В. Попело // Проблеми і перспективи економіки та управління : науковий журнал. – Чернігів: Черніг. нац. технолог. ун-т, 2015. – № 4(4). – С. 222-229.
4. Попело О.В. Інтелектуальний капітал: теоретичний аспект і сучасні тенденції розвитку в Україні / Економіка і регіон. – 2015. – №2. – С.66-78.
5. Про засади державної регіональної політики [Електронний ресурс] : Закон України від 05 лютого 2015 року №156-VIII, ст.90 // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>
6. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 07 вересня 2016 року № 1492-VIII, ст. 736 // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів

України // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

References

1. Butko M.P. Arkhitektonika konkurentospromozhnosti rehioniv Ukrainy v konteksti yevrointegratsii: monohrafiia / M.P. Butko. – Kyiv: AMU, 2016. – 452 s.
2. Butko M.P. Intelktualnyi kapital yak chynnyk modernizatsii rehionalnoho ekonomichnoho prostoru : [monohrafiia] / M.P. Butko, O.V. Popelo ; [pid. red. nauk. ker. d-ra ekon. nauk, prof. M.P. Butka]. – Nizhyn : TOV «Aspekt-Polihraf», 2014. – 372 s.
3. Popelo O.V. Innovatsiina aktyvnist yak dominuiucha skladova modernizatsii produktyvnykh syl rehionu / O.V. Popelo // Problemy i perspektyvy ekonomiky ta upravlinnia : naukovyi zhurnal. – Chernihiv: Chernih. nats. tekhnoloh. un-t, 2015. – № 4(4). – S. 222-229.
4. Popelo O.V. Intelktualnyi kapital: teoretychnyi aspekt i suchasni tendentsii rozvytku v Ukraini / Ekonomika i rehion. – 2015. – №2. – S.66-78.
5. Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky [Elektronnyi resurs] : Zakon Ukrainy vid 05 liutoho 2015 roku №156-VIII, st.90 // Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>
6. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini [Elektronnyi resurs] : Zakon Ukrainy vid 07 veresnia 2016 roku № 1492-VIII, st. 736 // Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. – Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
7. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini [Elektronnyi resurs] : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy // Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

Бутко Микола Петрович, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри менеджменту та державної служби, Чернігівський національний технологічний університет (вул. Шевченка, 95, м. Чернігів, 14027, Україна).

Бутко Николай Петрович, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой менеджмента и государственной службы, Черниговский национальный технологический университет (ул. Шевченка, 95, г. Чернигов, 14027, Украина).

Butko Nikolay, Doctor of Economics, professor, head of the Department of Management and Public Service, Chernihiv National University of Technology (95 Shevchenko Str., 14027 Chernihiv, Ukraine).

UDC 351.354:303.094.7

Igor Oliychenko, Doctor of Public Administration, professor
Chernigiv National Technological University, Chernigov, Ukraine

SYNERGETICS AND SELF-ORGANIZATION IN PUBLIC ADMINISTRATION

І.М. Олійченко, д-р.держ.упр., професор
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

СИНЕРГЕТИКА І САМООРГАНІЗАЦІЯ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

И.М. Олейченко, д-р наук по гос. упр., профессор
Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

СИНЕРГЕТИКА И САМООРГАНИЗАЦИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

The article studies the operation and development of public administration from the standpoint of self-organization and usage of synergistic approach to the system of public authorities. The paper examines the concept of self-organization that occurs in spontaneous emergence of spatial or temporal coherence with a consistent flow of several random processes associated with the processes by which new structures are created and there is the interaction of chance and necessity. The use of resonant excitation methods that will carry out in the future, with regard to their own forms of organization of environment appropriate to its nature is suggested.

Keywords: attractors, positive feedback, nonlinearity, fluctuations, bifurcation, information technology, structure-attractors, resonant excitation methods.

В статті проведено дослідження функціонування та розвитку систем державного управління з позицій самоорганізації і використання синергетичного підходу в системі державної влади. Проведено аналіз поняття самоорганізації яка має місце при спонтанному виникненні просторової або часової когерентності, тобто при узгодженому протіканні в часі декількох випадкових процесів, яка пов'язана з процесами, завдяки яким виникають нові структури і відбувається в результаті взаємодії випадковості і необхідності. Запропоновано використання методів резонансного збудження, які дозволять здійснювати вихід на майбутнє, якому віддається перевага, з врахуванням власних форм організації середовища, що відповідають його природі.

Ключові слова: аттрактор, позитивний зворотний зв'язок, нелінійність, флуктуації, біфуркації, інформаційні технології, структури-аттрактори, резонансні методи збудження.

В статье проведено исследование функционирования и развития систем государственного управления с позиций самоорганизации и использования синергетического подхода в системе государственной власти. Проведен анализ понятия самоорганизации имеющей место при спонтанном возникновении пространственной или временной когерентности, то есть при согласованном протекании во времени нескольких случайных процессов, которая связана с процессами, благодаря которым возникают новые структуры и происходит в результате взаимодействия случайности и необходимости. Предложено использование методов резонансного возбуждения, которые позволят осуществлять выход на будущее, которому отдается предпочтение, с учетом собственных форм организации среды, соответствующих ее природе.

Ключевые слова: аттрактор, положительная обратная связь, нелинейность, флуктуации, бифуркации, информационные технологии, структуры-аттракторы, резонансные методы возбуждения.

Problem statement. Improving of governance is associated with the use of modern scientific approaches that can improve the functioning and development of the government. One such scientific fields capable of solving complex problems in the area of governance is synergetics, the science that deals with the study of self-organization in systems of different nature. Self-organization of systems is studied during the processes of their creation, functioning and development; such phenomena are investigated as the transition from disorder to order. The subject of the synergetics is concerned with mechanisms of self-organization, so it is also called the theory of self-organization. Self-organization is associated with the establishment of the order installation procedure by cooperative actions and communications components, according to previous history of the system. Self-organization leads to changes in spatial, temporal and functional structure of the system. It is also associated with the

processes by which new structures arise as a result of the interaction of chance and necessity, with the transition from an unstable state to the stable state.

Analysis of recent research and publications. The investigation of using synergetics in governance were performed in researches such scientists as Dobronravov I.S. Bilous V.S. Derbentsev V.D. Ilchenko B.V., Nicolis, G. Haken G., Knyazev E.N., Kurdyumov S.P., G.G. Malinetskii G.G., Milovanov V.P., Bevzenko L.D. Bogutsky Y.P. However, despite the significant achievements of these authors remain poorly studied issues related to the use of synergetics in governance.

Allocation of the unsolved earlier parts of the overall problem. The researches of different approaches to development of government administration and local government shows that the problem of implementing effective scientific approaches to the governance is investigated not enough. Therefore the problem of implementation synergetic approach in state and local authorities is particularly relevant.

The objectives of the article. The aim of this work is to study the functioning and development of public administration and local government with using synergistic approach. The object of the study is the formation and operation system of government and local government in modern conditions based on the use of a synergistic approach to governance. The subject of research is theoretical concepts and practical approaches to the introduction of synergetic approach to the system of public administration and local government.

The main results of the study. The term "Synergy" is derived from the Greek "synerhos" - co-operating. The term was first used to refer to H. Haken new scientific direction. For this area is characterized by research joint action of various systems, leading to the emergence of new structures for the effective functioning [10]. Using synergetics for researching systems of different nature requires cooperation of different scientific fields. H. Haken laid in the definition of synergetics the concept of "synergy" effect sometimes called " $2 + 2 = 5$ " when the results of joint activities far superior individual achievement. Synergism is also determined as a measure of joint effects that appear in the interaction of the components of the system, leading to the formation of an appropriate structure and operations [9]. Also the synergy task is to ascertain the laws for establish organizations and the emergence of order. The emphasis is on the principles of building system, its occurrence, development and complexity. Self-organization is associated with the development in the direction of fewer complexes to more complex objects and more orderly forms of organization. Self-organization occurs in complex dynamic systems. In addition, in the heading of the science lies the idea of interdisciplinarity.

Synergetics considered interdisciplinary research areas, engaged in research of self-organization in systems of different nature. I. Dobronravova in article "Synergetics: the formation of non-linear thinking" [2] considers synergetics as scientific field that studies the essence of a variety of phenomena, considered as the transition from disorder to order. E. Knyazev and S. Kurdyumov in the article "law of evolution and self-organization of complex systems" give the definition of synergetics as a heuristic method for investigation open self-organizing systems are prone to the cooperative effect which is accompanied by the formation of spatial, temporal or functional structures, or briefly, self-organizing processes of different nature. Definition involves the use of specific methods of research the open systems [4].

J. Nicolis in "The dynamics of hierarchical systems: evolutionary idea" connects self-organization with spontaneous emergence of spatial or temporal coherence that is consistent with the occurrence in time of several random processes. The phenomenon of self-organization leads to the fact that for characterizing the object, which is described by a large number of variables is sufficient only a few variables, so-called order parameters [12]. These options are "subordinate" other variables, determining their value. Haken defines self-organization as an installation of order, which is due to cooperative action links its components, according to its past history and leads to changes in spatial, temporal or functional structure [10]. Prerequisites of self-organization are the openness of the system and its disequilibrium. Self-organization is associated with the processes by which new structures arise

and is the result of the interaction of chance and necessity. Self-organization always associated with the transition from instability to stability.

Nowadays, many research efforts aimed at studying changing developing world which is in an unstable state. It is believed that without instability is no development. Thus using nonlinear positive feedback, which is an essential element in the models autocatalytic processes of different nature. These models suggest the presence of a nonlinear positive feedback at each point of the medium, in other words, the bulk nonlinear positive feedback. Autocatalytic processes are investigated in biological, economic and sociological systems. A classic example for economics is the rapid growth of capital. In terms of non-linear environment the conditions in its various different locations are different and processes in them are also different. However, there is a self-influence at each point of the environment and the local change of the environment affecting the operation of non-linear sources in this place. Thus, nonlinear positive feedback ensures accelerated growth throughout the environment. This is a positive feedback is a source of rapid development [7].

With the synergetics associated new principles of public administration. Inefficient management of social system, in terms of synergy entails that the system is imposing unnatural forms of organization. Such management makes negative results or losses, leading to the crisis, if not taken into account nonlinear inverse action of complex systems. There is a synergetic idea of the right ways of development of any non-linear environments: development path is not predetermined, so is the ability to select the optimal path; the number of paths is not infinite, so there are limits; You can find the best deployment scenarios of events, knowing the range of attractors, that is, accelerate evolution. New management approach is focused on internal environment, on the fact of existing very peculiar environment and its laws of evolution and self-organization [11]. Along with this, is important not the force of control action but its coherence with their own tendencies nonlinear medium. If the impact on the environment is provided at the right time and right place and agreed with its own structure then it will implement its hidden features. The above principles provide new possibilities for the organization of public administration. The scientific approach to the analysis of the processes taking place in society and in the work of public authorities, the identification of attractors, and focus on the laws of evolution, organization and implementation of decision-making on the basis of their own tendencies environment can significantly improve the efficiency of public administration.

R. Haken in "Secrets of Nature. Synergetics: the doctrine of interaction" examines the problem of state economic management and indicates that the economic lives there are natural processes that may lead to the emergence of adverse events, such as partial unemployment [8]. Since the change of a single parameter is often enable to achieve the effect of self-organization, this effect can be obtained in the control system of economic processes. Instead of various state control, which appears in the form of emergency are proposed differentiated management, the method of regulation by means of a control parameter (such as tax incentives for individuals). Moreover, the authors establish priorities, allowing a direct impact on economic processes, even when it first by legislators is not anticipated. In addition, due to synergetics known that can occur randomly any process, including managed. Similarly behave complex and sophisticated system in the economy and control measures do not take into account the features of the system that can lead to chaotic flow processes. However, a synergistic effect may not always occur. For example, the combining organizations may have problems with communication, leading to losses due to internal friction and reduce the effectiveness of the combined organization.

In some works the problems of civilization development is investigated in a synergistic mode. Also the synergy in the economy, the nonlinearity of structures in public administration, organizational development as processes of self-transformation and as a form of self-organization of society are investigated. The paper S. Doroguntsov, O. Ralchuka "Sustainable development - civilizational dialogue nature and culture," the problem of interaction between nature and culture harmonize in civilization, which takes additional features, absent alone in nature, and culture [3]. Civilization, act in a synergistic mode, which aims at self-improvement and development by varying its structure while preserving system integrity and identity components. This instrument known as sustainable development can be

understood as a process driven coevolution - change interdependent items both humanity (culture) and the biosphere (nature). Synergy involves the coordination of human action with capability of the nature.

In the study of public administration is very important to know the potential synergy respect social structures and social control [5]. System cannot impose their way of development it should contribute to their own tendencies; Chaos can serve as the beginning of forming a constructive mechanism of evolution; for complex systems, there are several alternative ways of development; synergy opens a new principle of superposition, the construction of complex structures that develop from simple; Synergetics provides knowledge on how to properly operate complex systems and how to effectively manage them; Synergetics reveals patterns and rapid flow conditions, avalanche nonlinear processes, self-stimulating growth. We believe that these areas meet the requirements for effective management of complex dynamic systems, which are the social and economic system, but they need more detail on the use in public administration. Important component in the applied use of synergetics is information that requires special study [1].

Public administration is the main kind of social control, which is regarded as meaningful impact on society for its improvement, preservation, improvement and development. One of the hallmarks of governance is that it is a social and political phenomenon. In our opinion in the theory of society, self-organizing, attention should be paid Defects market economy, forcing the community in times of crisis to increase state influence on the processes occurring in the socio economic sphere.

In nature, there is a diversity of natural selection. At the micro-level of the natural spontaneous movements are treated as equal opportunities, freedom of action. The deployment of self-organization can occur in a market social environment. However, market mechanisms cannot fully provide effective ways to develop: market environment can lead to chaos, which means that, the collapse of complex social systems. Market mechanisms can spend a long time for attain the attractors. Therefore, the public administration can be used resonant excitation methods that will carry out future preferred. Also need to consider their forms of organization environment, consistent with its nature. These findings coincide with our vision of the processes taking place in society, but some aspects of a market economy requires more detailed study. It concerns the functioning of public authorities and management processes they perform. Since management is informative nature, then there are questions regarding information processes, information support of governance, and deployment of self-organization in an environment where there are public administration and local government.

The processes taking place in Ukraine in modern conditions associated with the exchange of information is increasing and accelerating. This is a sign that modern society is a complex, dynamic system that is self-organizing and operating in a nonlinear medium. In such circumstances, government system, built on the principles of linearity, ineffective and there is a need for a new approach to governance, based on a synergistic approach and the ideas of self-organization. Objects that are capable to self-organization create new structures that meet their own trends. In addition, the current social and economic systems, self-important factor they exchange of information, the intensity of which is provided by the latest information technology. In Social systems stability is achieved by supporting stability of subsystems that are the parts of system and by replacing elements that are not able to perform its functions. Introduction and development of information systems in public administration are the factors of increasing stability by means of providing accurate, timely and relevant information by managers for decision making. Similarly, information systems affect the process of updating the subsystems of the social system; they can create new connections in the administrative structures that were impossible under the conditions of use of "classic" information technology to build a new system to ensure the system of government. Therefore, the development of public administration should be built on the basis of these trends.

Transparency of governance is manifested primarily through intensive information exchange with the environment. Information receives to government bodies from a higher level and from subordinate organizations and institutions. This exchange of information makes it possible to ensure

the coordination of actions. Openness allows provide for nonequilibrium states of the system and its attractors. Attractors, in turn, ensure the existence the form of organization that adequate self-structuring of the system.

An important role in the development of public administration has nonlinearity. One manifestation of nonlinearity are many variations that concerning governance is manifested in the decision making process. The state employee must take into account that in this situation, for solving a particular problem, there are several options. But the number of options is limited and the manager must identify this particular set of possible further action, and choose the most affordable option in these circumstances. However, the manager must remember that it is necessary to implement only those solutions that do not deny the natural process of self-organization in control object. Also we must consider the fact that due to presence of an unstable, non-equilibrium state of the system, even a minor exposure can lead to catastrophic consequences. The information system in these situations should provide for stability. It should provide the ability to select from limited number of possible solutions in these circumstances and allow them to make choices on the most reasonable manner. It can also provide stability nonequilibrium state of the system by analyzing the intrinsic properties of the medium, and by identifying possible ways of development. In the future this information may be used in the program-based approach to address social and economic problems. Having information for effective decision-making that information system provides to manager and using the analytical component, allows the system to determine the effects of a particular alternative. This allows determining the courses of action that may lead to negative results.

Another aspect of nonlinearity in public administration is cyclical processes that occur in it. Similarity the development of processes to the waves is a sign of social and economic processes, and waves are a form of nonlinear development. These processes are manifested in the exchange of information that exists in the public administration. The presence of both waves associated with the state of society and to seasonal fluctuations that occur in the system. In times of crisis there is a need to harmonize processes with different rhythms of development. In addition to developing appropriate programs it is necessary to ensure their implementation on the basis of political processes in the country. This development and implementation depends largely on the information base, which is statistical information and information that flows through branch channels in the public administration. The power of the information system is treated as the ability to provide an answer to the most essential questions, and the efficiency of the integrated information system is determined as a capability to support decision making at the national and local levels.

Also important role in synergistic approach play synergetic conceptions such as fluctuation and bifurcation point. Fluctuations is small deviations from the statistical equilibrium is widespread manifestations of the changes occurring in the system. However, the impact of these changes is difficult to determine without a statistical analysis of the phenomena that cause these abnormalities. For the analysis of fluctuations need an information system that can provide collection, processing, analysis and dissemination of information on the socio-economic processes in society. Such is the state statistics system that provides the necessary data, in public administration at local and national level. State Statistics Information System should be integrated subsystems for the functions of the socio-economic system and have the means to analyze statistical information that would allow drawing conclusions on trends taking place in the country, and therefore determine the trajectory of the system and the possibility of withdrawal socio-economic system from unstable situations.

Fluctuations lead to changes in the system, manifested as a bifurcation point where it has a number of alternatives. In this case the necessary information systems that provide the ability to make professional conclusions on controlled processes. Definition of the main parameters of operation, performance criteria and technical advice on the choice of alternative solutions enable a bifurcation points choose the path that ensures the development of society.

The point of bifurcation characterizes the moment when civil servants make decisions. These decisions are made at all levels of public administration system by managers of various ranks. The

result of the introduction of new solutions causes fluctuations that define new bifurcation point. Moreover, this process occurs horizontally - at the appropriate level hierarchical system, and vertically, which provides coordination of different levels. This confirms the correctness of the Concept of state information system by integrating different information systems will improve the coordination of activities at all levels of government[6].

The analysis of using synergetics in public administration and in its information components enables formulates the main features of the synergistic approach to information support in governance. This approach is determined a deep knowledge of self-organization of complex, non-linear, open systems, which are the subjects and objects of public administration. The knowledge are obtained through the collection, analysis and dissemination of information, identifying ways of further development of information society and the decision-making process, contributing to this development; providing structural changes in the socio-economic system.

Conclusions and suggestions. The analysis of processes of governance from the standpoint of synergetics gives reason to draw conclusions about the main principles for a synergistic approach to the state management. This is self-organization in both subject and object in the public administration that has informational nature; openness in government, which through information exchange as network streams provide interaction of all components of public administration; the presence of nonlinearity, which manifests itself in of multiple, cyclical phenomena and resonance, due to the diversity of the information environment in which public administration functions; Chaos as both constructive and destructive phenomenon that allows analysis by socio-economic information in government and develop effective solutions to ensure the development of institutions that are relevant for a given socio-economic system; the existence of fluctuations, which lead to deviations from equilibrium statistical information to be collected, analyzed and distributed in public administration in order to identify development trends; the existence of bifurcation points, that lead to changes in the system and are important elements in the work of civil servants, who based on information about system, analyzes the decision options and chooses the most favorable in terms of solving the existing problems.

References

1. Ditkovska M.Iu. Samoorhanizatsiia i synerhetyka v systemi informatsiinoho zabezpechennia orhaniv derzhavnoi vldy / M.Iu. Ditkovska, I.M. Oliichenko // Visnyk Chernihivskoho derzhavnoho tekhnolohichnoho universytetu: zb. nauk. pr. – Chernihiv, ChDTU, 2012. - № 1 (56). – S. 309-314 - (seriia «Ekonomichni nauky»)
2. Dobronravova Y.S. Synerhetyka: stanovlenye nelyneinoho myshleniya / Yryna Serafymovna Dobronravova. - K.: Kyevskiy natsyonalnyi unyversytet ymeny Tarasa Shevchenko, 1990. – 146 s.
3. Dorohuntsov S.I. Stalyi rozvytok – tsyvilizatsiinyi dialoh pryrody i kultury / S.I. Dorohuntsov, O.M. Ralchuk // Visnyk NAN Ukrainy. – 2001. - №10 – Rezhy m dostupu <http://www.nbuv.gov.ua/portal/all/herald/2001-10/4.htm>
4. Kniazeva E.N. Zakony razvitiya v samoorganizatsionnykh systemakh / E.N. Kniazeva, S.P. Kurdiunov. - M.: Nauka, 1994. - 240 s.
5. Komarova Yu. Deaki aspekty analizu strukturnoi samoorganizatsii politychnoi systemy / Yuliia Komarova // Politychnyi menedzhment. - 2005. - № 1 (10). - S. 97-112.
6. Oliichenko I.M. Synerhetychnyi pidkhid do informatsiinoho zabezpechennia systemy derzhavnoho upravlinnia / I.M. Oliichenko // Ekonomika ta derzhava. – 2010. – № 2. – S. 109-110.
7. Synerhetychna paradyhma ekonomiky: svitohliadna rol synerhetyky, ekonomichni katehorii v konteksti synerhetyky, synerhetyka slabkykh syhnaliv, synerhetyka korporatyvnoho upravlinnia, synerhetyka stiikosti ekonomichnykh system, synerhiina tekhnolohiia reklamy: monohrafiia / [Khodakivskiy Ye.I., Hrabar I.H., Tsai-Tsalko Yu.S., ta in.]; za red.. Ye.I. Khodakivskoho. — Zhytomyr : Ruta, 2007. — 154s.

8. Khaken H. Тайны природы. Synerhetyka: uchenye o vzaymodeistvyi. — Moskva-Yzhevsk: Ynstytut kompiuternykh yssledovaniy, 2003, 320 s.
9. Andrew Campbell, Kathleen SommersLuchs Strategic Synergy (2nd Edition) International Thomson Business Press, 1998. - 327 p.
10. Hermann Haken. Synergetics – New York, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, 1977. – 325 p.
11. Ilya Prigogine The End of Certainty. Time, Chaos and the New Laws of Nature - New York: The Free Press, 1997, - 228 p.
12. John S. Nicolis. Dynamics of Hierarchical Systems. An Evolutionary Approach. - Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg-New York, Tokyo, 1986. - 397 p.

References (in language original)

1. Дітковська М.Ю. Самоорганізація і синергетика в системі інформаційного забезпечення органів державної влади / М.Ю. Дітковська, І.М. Олійченко // Вісник Чернігівського державного технологічного університету: зб. наук. пр. – Чернігів, ЧДТУ, 2012. - № 1 (56). – С. 309-314 - (серія «Економічні науки»)
2. Добронравова И.С. Синергетика: становление нелинейного мышления / Ирина Серафимовна Добронравова. - К.: Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, 1990. – 146 с.
3. Дорогунцов С.І. Сталий розвиток – цивілізаційний діалог природи і культури / С.І. Дорогунцов, О.М. Ральчук // Вісник НАН України. – 2001. - №10 – Режим доступу <http://www.nbuv.gov.ua/portal/all/herald/2001-10/4.htm>
4. Князева Е.Н. Законы эволюции и самоорганизации сложных систем / Е.Н. Князева, С.П. Курдюмов. - М.: Наука, 1994. - 240 с.
5. Комарова Ю. Деякі аспекти аналізу структурної самоорганізації політичної системи / Юлія Комарова // Політичний менеджмент. - 2005. - № 1 (10). - С. 97-112.
6. Олійченко І.М. Синергетичний підхід до інформаційного забезпечення системи державного управління / І.М. Олійченко // Економіка та держава. – 2010. – № 2. – С. 109-110.
7. Синергетична парадигма економіки: світоглядна роль синергетики, економічні категорії в контексті синергетики, синергетика слабких сигналів, синергетика корпоративного управління, синергетика стійкості економічних систем, синергійна технологія реклами: монографія / [Ходаківський Є.І., Грабар І.Г., Цал-Цалко Ю.С., та ін.]; за ред. Є.І. Ходаківського. — Житомир : Рута, 2007. — 154с.
8. Хакен Г. Тайны природы. Синергетика: учение о взаимодействии. — Москва-Ижевск: Институт компьютерных исследований, 2003, 320 с.
9. Andrew Campbell, Kathleen SommersLuchs Strategic Synergy (2nd Edition) International Thomson Business Press, 1998. - 327 p.
10. Hermann Haken. Synergetics – New York, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, 1977. – 325 p.
11. Ilya Prigogine The End of Certainty. Time, Chaos and the New Laws of Nature - New York: The Free Press, 1997, - 228 p.
12. John S. Nicolis. Dynamics of Hierarchical Systems. An Evolutionary Approach. - Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg-New York, Tokyo, 1986. - 397 p.

Oliychenko Igor, Doctor of Public Administration, Professor, Professor of the Department of Management and Public Service, Chernihiv National University of Technology (95 Shevchenko Str., 14027 Chernihiv, Ukraine).

Олійченко Ігор Михайлович, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри менеджменту та державної служби, Чернігівський національний технологічний університет (вул. Шевченка, 95, м. Чернігів, 14027, Україна).

Олейченко Игорь Михайлович, доктор наук по государственному управлению, профессор, профессор кафедры менеджмента и государственной службы, Черниговский национальный технологический университет (ул. Шевченко, 95, г. Чернигов, 14027, Украина).

УДК 351:82: 330.101

Liliya Olifirenko, Doctor of Public Administration
Chernigiv National Technological University, Chernigov, Ukraine

IMPROVEMENT DETERMINANTS OF INSTITUTIONAL DEVELOPMENT MECHANISM OF AGRO-CORPORATIONS

Л.Д. Оліфіренко, д-р. наук з держ. упр.

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

ДЕТЕРМІНАНТИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ РОЗВИТКУ АГРОКОРПОРАЦІЙ

Л.Д. Олифиренко, д-р наук по гос. упр.

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

ДЕТЕРМИНАНТЫ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА РАЗВИТИЯ АГРОКОРПОРАЦИЙ

The article defines how interrelated of components of the institutional environment of the functioning of agro-corporations with machineries of governmental regulation are revealed, that influences the structural transformation of the national economy differently.

Keywords: machineries of governmental regulation, institutional environment, development of argo-corporation.

У статті викладено як взаємопов'язані складові інституціонального середовища функціонування агрокорпорацій з механізмами державного регулювання, які по-різному позитивно впливають на структурну трансформацію національної економіки.

Ключові слова: інституціональне середовище, механізми державного регулювання, розвиток агрокорпорацій.

В статье объясняется как взаимосвязанные составляющие институциональной среды функционирования агрокорпораций с механизмами государственного регулирования, которые по-разному положительно влияют на структурную трансформацию национальной экономики.

Ключевые слова: институциональная среда, механизмы государственного регулирования, развитие агрокорпораций.

Statement of problem. A process of institutional development of corporations submits to laws and patterns which under the influence of methods and machineries of governmental regulation are reflected in the condition of development and character of relations of production of accounting entities. This process is represented by the wide range of institutes and their interrelations which make contents and reflect efficiency and expediency of economic decisions. The most important factor of the mechanism of regulation of development of agro-corporation is the efficiency of the influence of basic institutes which structure the institutional environment and define multidimensional conditions of development. The economic the behaviour of participants of the agro market is caused by the influence of the governmental regulation and special role of the last in questions of improvement of the institutional development mechanism of agro corporations that allows finding adequate and effective methods of public administration.

Analysis of recent researches and publications. Theoretical and all-methodological questions of improvement of the institutional development mechanism of the enterprises and organizations acted as subject of researches of big cohort of scientists among which there are leading domestic scientists of S. Arkhiereiev, V. Heiets, A. Hrytsenko, V. Dementiev, O. Kondrashov, M. Latynyn, I. Maliy, O. Prutska, A. Tkach and others. Key provisions of institutionalism in the direction of development of new approaches and the analysis of institutional factors of development at various times mortgaged L. Abalkin, A. Alchian, O. Viliamson, H. Demsets, K. Errou, Ya. Kornay, R. Kouz, D. Lvov, K. Menar, P.R. Mildzhrom, H. Minz, D. Nort, A. Oleinyk, V. Polterovych, D. Stihler, A. Shastitko and others.

Allocation of the unsolved earlier parts of the overall problem. However, recognising important achievements of scientists, it should be noted that improvement of the

institutional development mechanism of agro-industrial corporations remains an unresolved question.

The objectives of the article. Identification of communication of components of the institutional environment of functioning and development of corporations which can be the basis for modernization of economic system and system of public administration acts as research purpose.

The main material. For determination of the main determinants of the institutional development mechanism of agro-corporations, it is offered to use understanding of essence of the economic organization of the corporate type formulated in works [1; 2; 3; 4] where the corporation is considered from the point of view of system approach asset of the relations and the property rights, their combinations of redistribution in the course of formation and development of subjects of economy. At a research of the nature, structure, tendencies of development of agro-corporations the organisational and legal and organisational and economic relations which are opened in provisions of the institutional theory [3; 6-9; 11] were analysed. The effectiveness of institutional transformations of the environment of functioning of agro-corporations in Ukraine because of features of the current government of development of national economy appeared in direct dependence on the efficiency of its reforming [9]. About it determinations of scientific approaches in the solution of questions of institutional development of agro-corporations it has to be performed in the context of administrative reforming of a state system of Ukraine [4]. Implementation of the last is one of the directions of the solution of deep contradictions of the discrepancy of the system of the organisation of social production by a problem of economic growth in the conditions of open economy and its integration into world space.

Modern institutional mechanisms represent symbiosis of several mechanisms of coordination: market and organisations, organisations and government, government and market. The last is characterised by dynamics of changes, information on which is expressed in the price between demand and supply on commodity market and services. The corporation is characterised by the high extent of formalisation and openness on the coordination of the communications determined by an organisational structure of management, rules and procedures of decision making and so forth. Government institutions it is also characterised by the high extent of formalisation and still high extent of centralization of management on certain the state laws, regulations, rules, by methods and the principles of regulation of development of corporations [9]. However, the market allows choosing conducts for all participants of the economic relations are adapted.

For the understanding of target influence of governmental regulation on the development of corporations, it is offered to structure components of the institutional mechanism of regulation of development agro-corporations (Fig. 1) that will allow establishing the connection of the governmental methods of influence thanks to the functioning of corporations mediated communications of the institutional environment.

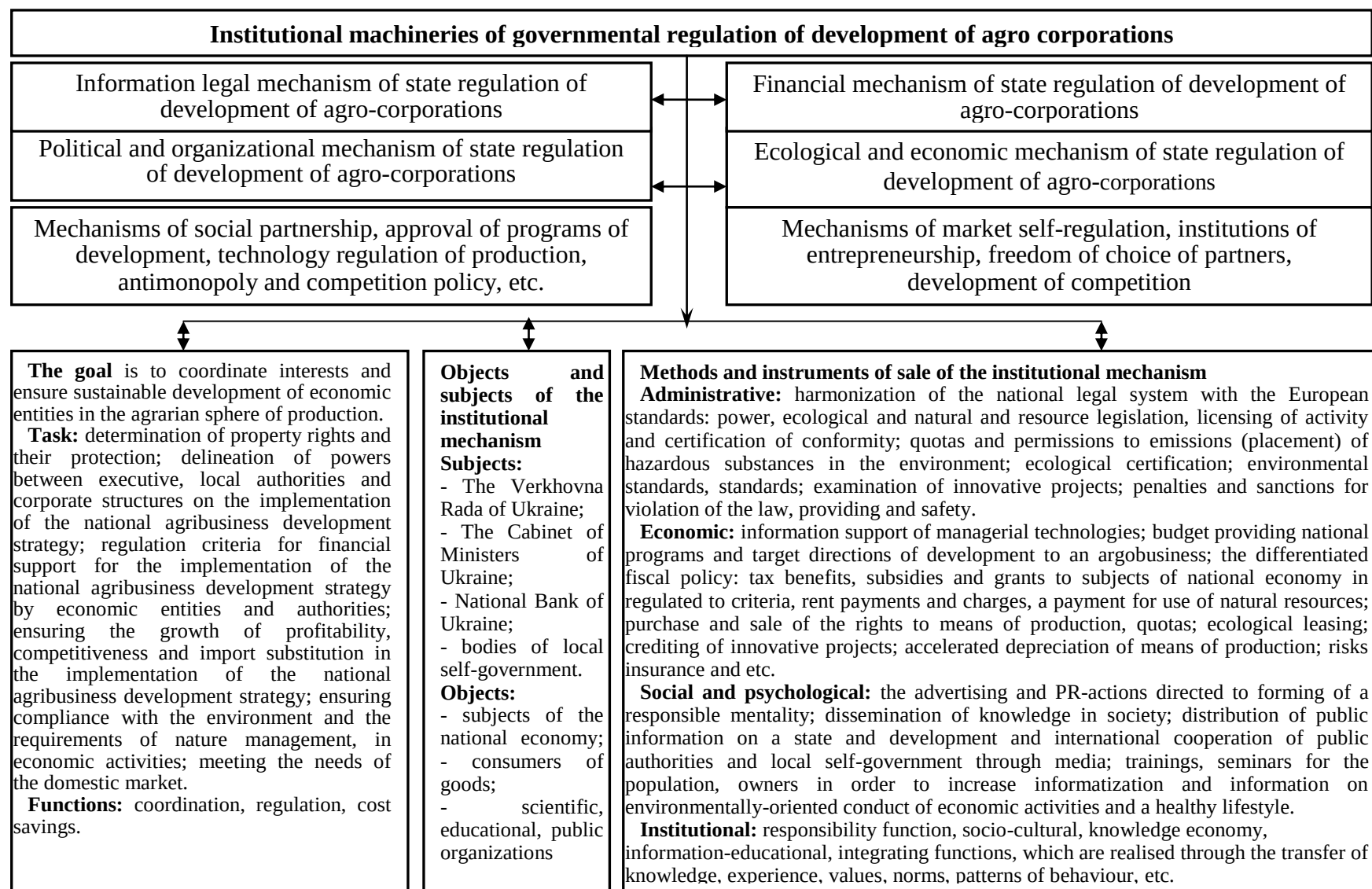


Fig. 1. Scheme of institutional mechanism of governmental regulation of development of agro-corporations

The institutional environment, according to the terminology offered by L. Davies and D. Nort [10], is the "rules of the game" defining a context of the implementation of economic activity, consisting from basic political, social, precepts of law also creates a basis for production processes, exchange, distribution and consumption. The institutional environment of the development of agro-corporations is offered to understand as an order of interaction of the corporations making the mechanism of governmental regulation of development which efficiency influences the level of transactional and transformational costs and creates new sales terms of mutually advantageous decisions. So, the institutional environment makes such institutes which define the general restrictions for all, causing forms of the organisation and mechanisms of regulation of business activities. Socially recognised forms become the absolute property rights. The property rights absolute (de jure) are mortgaged in the normative legislation of different fields of activity of government: joint-stock, antimonopoly, about privatisation, about bankruptcy, about licensing and registration and so forth. Rules of conduct of economic actors informal (de facto) include customary business practice which is recognised by society during the corresponding time frame.

One of the provisions of institutional approach in questions of regulation of development is that economic institutes form only under the influence of demand for them provided that expenses on their forming will be less public expenses at their absence: market imperfection becomes covered by its participants including the government [11].

Therefore, institutes perform a double function: substitute the market in the conditions of its imperfect organisation and supplement it in the conditions of institutional balances. Transactional costs increase because of market imperfection and quantitatively reflect expenses absence of institutes. Demand and supply of institutes as which source both large corporations and the government can act depends on the number of participants of the market and level of their development. Minimization of total institutional expenses of economic agents is only under such circumstances provided. The last occupy both expense types: transactional – because of market imperfection, and transformational – reorganisation costs of an internal order and support of the development of market institutes. The first expense type is removed by another. However, subjects of the economic relations will create and develop institutes so far the price of them will be lower, than transactions which they excluding. Therefore, demand and supply on forming of new institutes can drag on (to stop) as costs for their creation will exceed transactional costs for the functioning of a corporation. It explains low efficiency of the governmental management and decisions on the improvement of the institutional environment of agrobusiness.

Almost all corporations aim to reduce transaction costs incurred due to imperfect market, uncertainty information risk activities, partners, unpredictable behaviour etc. Forms institutions implementing changes can be initiated by both the corporation and the state. Nature of market power sufficient detail described by various researchers [6-9]. However, it should be emphasised duality in terms of adaptation to changes in a corporate institutional environment. On the one hand, economic actors choose the appropriate action on a number of alternatives, and the other – the accumulated knowledge and experience activities that integrate different models of purposeful activity, investment, innovation, leading to changes in the institutional structure and organisational management structure. Thus, increasing performance progressive institutional activity region that makes the state and corporations in new ways to build economic relations between him and other market participants. Regardless of the classification of transaction costs, are the main organisational impact that reflects both the state and the corporation by implementing their own strategies aimed at reducing transaction costs in the market share and redistribution of resources. So far, unfortunately, there is no certainty in understanding the definitions and the impact of transactions on the functioning of the institutions, however, stressed the relevance, importance and complexity of the analysis.

It is necessary to provide yet another source of development corporations, for example, need to increase the flexibility and adaptability to external (exogenous) changes due to the rationalisation of

internal (endogenous) procedures for reconciling the interests and improve responsiveness to information and self-perception. This property provides organisations a competitive advantage in the market.

Many researchers note another effect of corporations - synergistic, which reflects the main organisational relationship between the degree of organisation and the synergistic effect: for any organisation, there is a set of elements for which its potential is always greater or substantially larger than the simple sum of its constituents, or substantially less.

I. Ansoff focuses attention on a combination of market factors, for which the effect of the sum is greater than the sum of the effects of the constituent parts [2]. However, he warns that synergism can be both positive and negative. According to I. Ansoff, the synergistic effect affects the company's competitive position in the market. According to his conclusions, there are two ways to measure the synergistic effect: to reduce costs for a given level of income; ascending profits for a given level of investment.

All synergistic effects described by three variables: profit increase in monetary terms; reduce operating costs; reducing the need for investment. These variables reflect the dynamics of companies can be considered as the last four variable synergistic effect. As noted researcher, quantify and consolidate their influence on the synergy impossible due to lack of quantitative models measuring these variables.

Thus, we should focus on the fact that the corporation reproducing the processes of production socially useful goods, an economic agent and coordinator at the market and institutions that are characterised by hierarchy, administrative authority, structure, specialisation, volume control and so on. Based on the fact that the mixed economy is fundamentally different mechanisms influence the management of the market, state, organisational culture, hierarchy, the latter of which manifests itself in the form of a corporation created for the implementation of market power.

The government, backed by the hierarchy – the system orders, orders redistribution of powers and responsibilities "top to bottom", transfers of authority in decision-making.

The hierarchy appears within a defined social relations that authorities are not typical and may appear in the interests of consistency of several parties.

The system of property rights, consisting in society is part of the institutional environment for corporations that affects its management and organisation of activities. Implementation of ownership follows the rules and regulations are notified by the state (formal rules - the laws, decrees, regulations, statutes, standards, etc.) and society (informal - culture, traditions, customs, patterns and behaviour patterns, etc.). Sometimes formal and informal restrictions are antagonistic to a position that will certainly affect the efficiency of public administration. This situation forces the corporation to choose the combination of formal and informal rules of behaviour that may not always be successful and prudent. The institutional environment characterised by greater inertia, inertia are even more informal rules. Thus, the institutional environment – a set of rules and regulations that limit the scope of possible actions of corporations.

Exchange, placement, use or redistribution of corporate resources in the external environment is provided by the market. It is understood as a mechanism for transferring property rights within the framework of economic relations. On this basis, the market differs from the institution, which is a set of rules for the formation of exchange conditions, and an organisation where such a transfer is absent in the classical form. On this basis, the market is different from the institute, which is a set of rules for creating conditions of exchange and the organisation where the classic form of the transfer unavailable.

Analysis corporations functioning institutional environment implies taking into account quality indicators that certainly depend on the trajectory of historical development and management of national characteristics, organisational culture, the structure of society, its informatization, corporate culture and others. Development policy on the regulation of corporate sector should take into account the mutual influence of different components of the institutional environment. While most

institutions related to economic policy and even created her very important to consider the processes of formation and development institutions, orderliness which is characteristic of the institutional structure. The institutional structure is a combination of organisational, legal, economic, cultural and information relations that interact within various organisational relations.

Depending on the strategy of the corporation system of ownership divided by the basic forms of business: sole ownership, partnership, corporation. These subjects share of market relations established benefits through market exchange, which is an exchange of property rights (misappropriation, alienation), or particles.

Within the redistribution of property rights is considered a set of obligations to shareholders in the form of organisational agreement under which certain corporation represents the interests of its investors and follows their implementation.

The state as a key regulator of economic relations forms the basic rules governing the appropriate organisational structures and control mechanisms of economic activity. These economic policy changes affect these rules. Therefore, improvement of organisational forms of business entities is a function of economic policy. Thus, the institutional structure should be considered from the standpoint of public policy, which is possible to optimise performance and limitations in the regulation of economic activity. The quality of the institutional constraints manifested through their impact on the effective functioning of corporations, allowing the latter to reduce transaction and transformation costs. However, deciding to reform the institutional environment, consider the inertia of its transformation process. This is why changes should be incremental, and their stages – modified. Modernising the state administration and the economy, it is necessary to take into account the evolutionary or inductive nature of the environment in the formation of qualitatively new conditions for the conduct of economic activities of corporations.

Conclusions and suggestions. Conclusions and suggestions. Improving the institutional mechanism for regulating the development of agro-corporations, which improves the characteristics of the institutional environment, aims to minimise transactional and transformation costs and the stability of the functioning of economic entities. The described institutional mechanism systematises the components, allows to adequately determine and objectively evaluate the ideology, policy and strategy of structural changes to the agrobusiness, and also the appropriateness of measures of the state policy of its development. In further research, it is planned to seek methodological approaches to the evaluation of public management decisions on the appropriateness of the application of economic methods and instruments of the institutional mechanism.

Список використаних джерел

1. Норт, Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт ; пер. з англ. І. Дзюб. – К. : Основи, 2000. – 198 с.
2. Ансофф, И. Новая корпоративная стратегия / И. Ансофф; пер. с англ. – СПб.: Питер Ком, 1999. – 416 с.
3. Минцберг, Г. Структура в кулаке: создание эффективной организации / Г. Минцберг; пер. с англ. Ю. Н. Капуревскою – СПб.: Питер, 2001. – 512 с.
4. Геєць, В. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку : монографія / В. М. Геєць // НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. – Київ : [б. в.], 2009. – 863 с.
5. Hodson, G. Economics and institution (A manifesto for a Modern Institutional Economics) / G. Hodson. – Oxford U. K.: Polity Press, 1988. – [Електронний ресурс]: Режим доступу: // <http://www.amazon.com/Economics-Institutions-Manifesto-Modern-Institutional/dp/0812281136>.
6. Оліфіренко, Л. Д. Структурні зв'язки інституціонального механізму регулювання розвитку суб'єктів господарювання / Л. Д. Оліфіренко // Економічний часопис-XXI (*Economic annals-XXI*). – 2015. – № 11-12. – С. 51-54.
7. Оліфіренко, Л. Д. Удосконалення інституціонального простору як чинник подолання кризових тенденцій у державному управлінні / Л. Д. Оліфіренко // Розумовські зустрічі: збірник

наукових праць. – Чернігів : Сіверський центр післядипломної освіти, 2015. – № 2. – 273 с. – С. 119-127.

8. Оліфіренко, Л. Д. Методичні підходи до оцінювання ефективності інституціональних змін середовища функціонування агропромислових корпорацій / Л. Д. Оліфіренко // Вісник Чернігівського державного технологічного університету (Серія “Економічні науки”) : наук. зб. – Чернігів : ЧДТУ, 2014. – № 4(76). – С. 332-339.

9. Оліфіренко, Л. Д. Державне регулювання розвитку корпоративних структур: інституціональний аспект : монографія / Л. Д. Оліфіренко. – Ніжин: В-во Аспект – Поліграф, 2013. – 356 с.

10. Davis, L., & North, D. Institutional Change and American Economic Growth. // L. Davis, D. North. The Journal of Economic History. Cambridge University Press. – 1971. – vol. 31 (01). March. – P. 118–125.

11. Дементьев, В. В. Институты, поведение, власть : монография / В. В. Дементьев. – Донецк : ГВУЗ “ДонНТУ”, 2012. – 309 с.

References

1. Nort, D. Instytutsiyi, instytutsiyna zmina ta funktsionuvannya ekonomiky / D. Nort ; per. z anhl. I. Dzyub. – K. : Osnovy, 2000. – 198 s.

2. Ansoff, Y. Novaya korporativnaya stratehiya / Y. Ansoff; per. s anhl. – SPb.: Pyter Kom, 1999. – 416 s.

3. Myntsberh, H. Struktura v kulake: sozdanye efektyvnoy orhanyzatsy / H. Myntsberh; per. s anhl. Yu. N. Kapurevskohoyu – SPb.: Pyter, 2001. – 512 s.

4. Heyets', V. Suspil'stvo, derzhava, ekonomika: fenomenolohiya vzayemodiyi ta rozvytku : monohrafiya / V. M. Heyets' // NAN Ukrayiny, In-t ekonomiky ta prohnozuvannya. – Kyiv : [b. v.], 2009. – 863 s.

5. Hodson, G. Economics and institution (A manifesto for a Modern Institutional Economics) / G. Hodson. – Oxford U. K.: Polity Press, 1988. – [Elektronyy resurs]: Rezhym dostupu : // <http://www.amazon.com/Economics-Institutions-Manifesto-Modern-Institutional/dp/0812281136>.

6. Olifirenko, L. D. Strukturni zv'yazky instytutsional'noho mekhanizmu rehulyuvannya rozvytku sub'yektiv hospodaryuvannya / L. D. Olifirenko // Ekonomichnyy chasopys-KhKhI (Economic annals-XXI). – 2015. – № 11-12. – S. 51-54.

7. Olifirenko, L. D. Udoskonalennya instytutsional'noho prostoru yak chynnyk podolannya kryzovykh tendentsiy u derzhavnomu upravlinni / L. D. Olifirenko // Rozumovs'ki zustrichi: zbirnyk naukovykh prats'. – Chernihiv : Sivers'kyy tsentr pislyadyplomnoyi osvity, 2015. – № 2. – 273 s. – S. 119-127.

8. Olifirenko, L. D. Metodychni pidkhody do otsinyuvannya efektyvnosti instytutsional'nykh zmin sere dovnyshcha funktsionuvannya ahropromyslovykh korporatsiy / L. D. Olifirenko // Visnyk Chernihivs'koho derzhavnoho tekhnolohichnoho universytetu (Seriya “Ekonomichni nauky”) : nauk. zb. – Chernihiv : ChDTU, 2014. – # 4(76). – S. 332-339.

9. Olifirenko, L. D. Derzhavne rehulyuvannya rozvytku korporativnykh struktur: instytutsional'nyy aspekt : monohrafiya / L. D. Olifirenko. – Nizhyn: V-vo Aspekt – Polihraf, 2013. – 356 s.

10. Davis, L., & North, D. Institutional Change and American Economic Growth. // L. Davis, & D. North. The Journal of Economic History. Cambridge University Press. – 1971. – vol. 31 (01). March. – P. 118–125.

11. Dement'ev, V. V. Ynstytuty, povedenye, vlast' : monohrafiya / V. V. Dement'ev. – Donetsk : HVUZ “DonNTU”, 2012. – 309 s.

Olifirenko Liliya – Doctor of Public Administration, PhD, Professor of the Department of Management and Public Service, Chernihiv National University of Technology (95 Shevchenko Str., 14027 Chernihiv, Ukraine).

Оліфіренко Лілія Дмитрівна – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри менеджменту та державної служби, Чернігівський національний технологічний університет (вул. Шевченка, 95, м. Чернігів, 14027, Україна).

Олифиренко Лилия Дмитриевна – доктор наук по государственному управлению, профессор, профессор кафедры менеджмента и государственной службы, Черниговский национальный технологический университет (ул. Шевченко, 95, г. Чернигов, 14027, Украина).

UDC 352.354:303.094.7

MarynaDitkovska, PhD in Public Administration, associate professor
Chernigiv National Technological University, Chernigov, Ukraine

THEORETICAL FOUNDATIONS OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF INFORMATION SYSTEMS IN PUBLIC ADMINISTRATION

М.Ю. Дітковська, канд.держ.упр., доцент
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНИХ СИСТЕМ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ

М.Ю. Дитковская, канд. наук по гос. упр., доцент
Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМ В ПУБЛИЧНОМ АДМИНИСТРИРОВАНИИ

The article examines the functioning and development of information systems in public administration and local government. The system of principles of creation, operation and development of information systems in public administration is analyzed. Ways of improving the system of public administration and local government by implementing theoretical positions, methodological approaches and practical recommendations for the design, operation and improvement of automated systems that ensure the interaction of various economic objects and their normal activities have been suggested.

Keywords: information systems, computer technology, information support, Principles of information systems, analytical components of the information system

У статті досліджується функціонування і розвиток інформаційних систем в системі державного управління та місцевого самоврядування. Аналізується система принципів створення, функціонування і розвитку інформаційних систем в державному управлінні. Запропоновано шляхи вдосконалення системи державного управління та місцевого самоврядування шляхом реалізації теоретичних положень, методологічних підходів і практичних рекомендацій з проектування, експлуатації та вдосконалення автоматизованих систем, що забезпечують взаємодію різних економічних об'єктів і їх нормальну діяльність.

Ключові слова: інформаційні системи, комп'ютерні технології, інформаційна підтримка, принципи інформаційних систем, аналітичні компоненти інформаційної системи

В статье исследуется функционирование и развитие информационных систем в системе государственного управления и местного самоуправления. Анализируется система принципов создания, функционирования и развития информационных систем в государственном управлении. Предложены пути совершенствования системы государственного управления и местного самоуправления путем реализации теоретических положений, методологических подходов и практических рекомендаций по проектированию, эксплуатации и совершенствованию автоматизированных систем, обеспечивающих взаимодействие различных экономических объектов и их нормальную деятельность.

Ключевые слова: информационные системы, компьютерные технологии, информационная поддержка, принципы информационных систем, аналитические компоненты информационной системы

Problem statement. The current state of the transformation of the global economy is characterized by two processes: globalization and regionalization. Globalization combined with computerization, i.e. escalation of the industrial economy to the post-industrial. Until recently traditional information technologies were used but the amounts of information in modern society are growing rapidly and we cannot use these technologies efficiently. Against this background new information and computer systems are of rapidly developed. They are a prerequisite and core of globalization. The governance system is characterized by a rapid increase in management information. However, despite the large number of documents, managers often lack the information to make decisions. Resolving this issue is associated with the introduction and development of information systems in public administration, which can increase the efficiency of public authorities and reduce wasted time and resources to perform routine work. The formation and development of information infrastructure and integration into the global information society are prerequisites for sustainable development. The urgency of solving this problem and its complexity determine the need for new scientific study methodology and research methods of the formation and development of information and analytical support in public administration.

Analysis of recent research and publications. The problems of economic development of Ukraine, under the conditions of informatization of public authorities were studied in many scientific works of domestic scientists including: Amosha O., Bakumenko V., Bandur S., Borschevsky P., Heyets V., Yepifanov A., Koretsky M., Kutsenko V., Lisiecki A., Oliynyk Y., Fashevsky M. The issues of improvement Information support of public administration examined in researches such scientists as Klimenko I., Lysenko J., Osaulenko O., Panczuk A., Ralduhin E., Sendzyuk M.

Allocation of the unsolved earlier parts of the overall problem. Degree of the study the operation and development of information systems in public administration does not meet the need of a modern practice. That does not allow operatively and constructively solve the current problems. The issues of theoretical and methodological foundations of governance in terms of informatization are not researched enough that reduces the effectiveness of information systems in public administration. Therefore, problems of improving information support of public administration in Ukraine are particularly relevant.

The objectives of the article. The aim of this work is to study the functioning and development of public administration with using modern approaches to information support of government bodies. The object of the study is the process of improving the information systems in governance. The subject of the study is theoretical, methodological and practical components of improving the information support of public administration in Ukraine.

The main results of the study. Formation of information support system of governance is one of the strategic directions of public authorities' development at the international, national, regional and district levels as well as levels of cities and towns. Information is a specific product of information systems that provide consumers with necessary data, information, messages used by citizens, organizations, public administrations and society in general. An important task today is to create a common information space in Ukraine, which will allow for the effective management actions at all levels of government and will integrate into the global information space. Such large-scale problem can be solved only on the basis of new information technologies with the use of advanced computer systems and telecommunications.

The creation and development of modern information systems in government needs participation in these processes experts in public administration, specialists in computer technology and direct users that use information technology in their professional activities. Also, there is an important task of training civil servants of the latest advances in computer systems. This work is carried out centrally by implementing state programs of informatization, as well as programs of local government that shapes the direction of creation information systems from lower levels to higher levels systems in the formation of government, regional and branch information systems. These works are carried out by the central government and local administrations, with involving in the process of local government. In Ukraine established an appropriate legal framework that regulates relations in the information sphere. A number of necessary regulatory documents are under development.

Ukraine has a three-level system of information systems according to the territorial criterion. At each level, there are functional, industry information systems and information systems of organizations. At the lowest, local level are information systems of state and local governments, institutions and organizations that are designed for the collection and processing of information coming from the environment and are used for the performing of their tasks and functions within their powers. These include systems of information and analytical support which allow forming an information infrastructure of the executive and local authorities at district-region. Infrastructure is a set of geographically distributed data warehouse, which are connected to each other. The system has functional subsystems that interact via the local network, which in turn are linked to the core through a global regional network and further with national and international networks. An important factor is the typing of the systems. That can reduce the cost of implementation these information systems at all stages of the project.

At the regional level there are regional information systems providing information regional executive authorities, local governments, institutions and organizations of regional level. These systems are designed to support the efficient management of the vital functions of regions. At the state level there are information systems that are designed to solve the most important issues of the country. They include: automated system of state statistics, automated system of economic calculation, the automated system of financial calculation and other systems.

There are different types of information systems in public administration. They are management information systems, decision support systems, expert systems, information retrieval systems and information and referral systems. Information-analytical systems are performed the most important role among them. Generating information support of public administration needs to develop theoretical and methodological basis for the creation, operation and development of information-analytical system of executive power. This requires the study of the principles of formation, functioning and development of information systems and modeling of information processes in public administration.

The main role in public administration information support belongs to the solving the problem of gaining efficiency of the process of collection, processing and transmission of information. Subordinates prepare information for supervisor and these actions are the basis for the exercise of his functions. Therefore, the main problems to be solved to improve the efficiency of the supervisor are: reducing the search time information, increase information accuracy, timeliness of data processing. But information received by executives often not useful from the point of view of decision-making, in addition it is not always presented in an easy to use form and does not correspond to the tasks facing managers. There is a deficiency of information in such circumstances. Therefore there is a situation where with the information overload executive must make decisions under risk, based not on facts but on intuition.

Analysis of information systems in public administration shows that there are several factors that reduce their effectiveness: poor technical support, the increase in the number of information, coming in government and sent to other structures, the problem of improving the quality of decisions. Improvements in this area can be achieved by appropriate coordination of the processes of creation, functioning and development of information systems in public administration.

Construction of modern information systems in public administration also requires improvement and organizational structures of government, not just functional subsystems and software of the computer system. The system should provide an appropriate level of interaction with businesses, citizens and other public authorities. But existing information systems, unfortunately, do not fully meet these requirements. The exchange of documents between the government and other sources of information is slow and costly.

The primary link of a multi-level complex of information systems in public administration is the information system of the executive body of the basic level (local government). The scheme of such an information system is shown in Figure 1. The scheme used notation: EI - external information; OI - output information; R - resources (material, energy, information); - RA - Results of activities - management decisions, reports to the higher authority, answers to letters from citizens and so on.

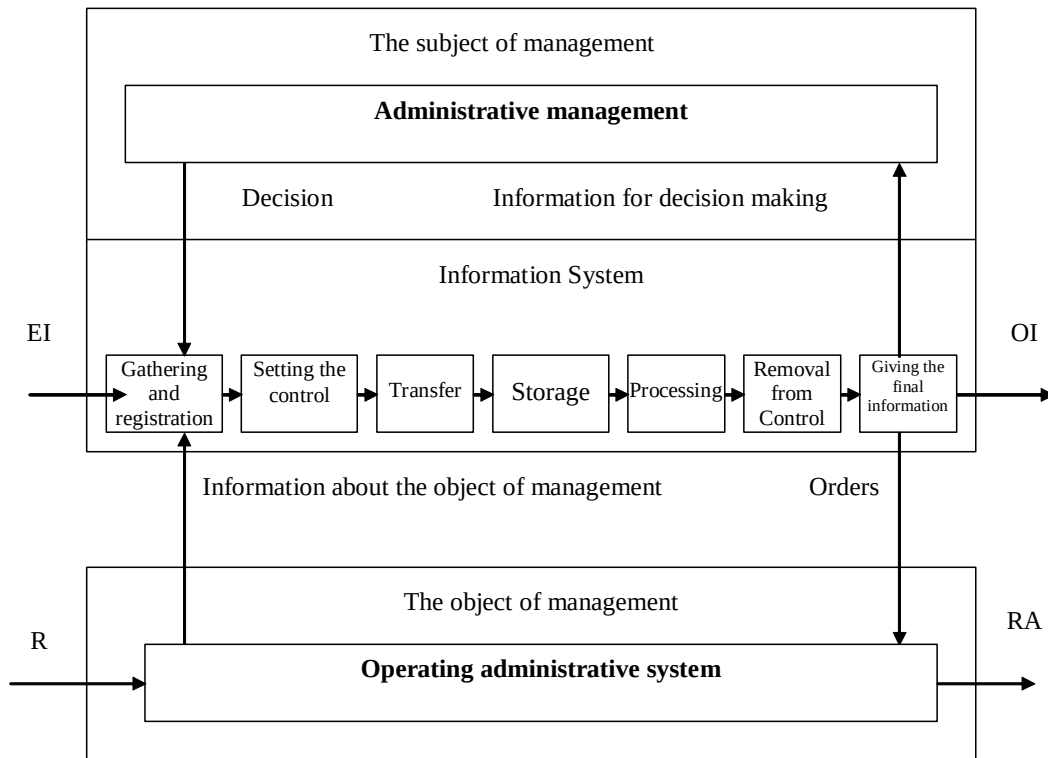


Fig.1. Schematic diagram of the information system of executive authority

Information systems consist of structural subsystems. The subsystems that support the management process aimed at achieving certain goals throughout the system are called functional subsystems. Subsystems that provide adequate resources for the information system are called Support Subsystems. A common theoretical positions and methodological approaches are needed for creating, effective functioning and development of information systems that ensure the interaction of various economic objects and their normal activities.

During the process of establishment information systems were formulated scientific and methodological provisions and recommendations for the design of information systems, which now are positioned as the principles of their creation. In the literary sources [2,3,5] the principles of creation information systems, principles of management automation and requirements for the formation of organizational structure of government are proposed. Analysis of existing theoretical and methodological approaches to information systems enables form a system of principles, which consists of three groups principles: of creation, operation and development.

Principles of information systems creation in public administration:

- **Systemic principle**- is the creation of IS must be based on a comprehensive study of the object on a single methodological approach that allows you to examine the object as a whole; on this basis, identify various types of relationships between the structural elements that ensure the integrity of the system;

- **Integration** - ensure compatibility of components to the data management system and means of communication with users in decision making;

- **Leadership** - provides direct involvement of senior management of the contracting authority to develop an information system in the development and approval criteria and the general concept of the system, fixing responsibility by establishing a system for the customer, i.e. future users responsible for introduction and functioning of information system ;

- The principle of decomposition - used in studying the characteristics, properties and elements of the system. It is based on the system dividing into pieces, isolating some systems work, creating the conditions for effective analysis of system and it's designing;

- The principle of compatibility - is to provide the ability to interact information systems of different types, levels during their joint operation;

- The principle of standardization and unification - is the need to use common uniform and standardized elements of the information system;

- The principle of automation of information flow and workflow - provides a comprehensive use of technology at all stages of the flow of information from the time of registration to obtain result's indicators and the formation of administrative decisions;

- Aided design principle - is intended to increase the effectiveness of the process of design and creation of information system at all levels of government, with the reduction provided time, labor and cost expenditure through the introduction of industrial methods;

- The principle of hierarchy involves the construction of complex information systems, taking into account the multilevel structure of public administration, which considers the presence of a higher level of public authorities, regional, district, the level of towns and cities.

The principles of information systems operation in public administration:

- Consistency of subsystems - the principle associated with the construction of a common model of object management, which establishes the relationship and degree of importance between the different issues of management within the objectives, criteria and restrictions;

- Reliability - is the system's ability to perform the required functions for a given period of time;

- Effectiveness - concerned with achievement maximum effect while minimizing costs to the information system;

- Interactivity - the system responds to various actions that a person is going to affect the computational process;

- Affordability - is the ability to provide issuing responses to user requests in the right form at the right time;

- Robustness - means an system ability to recover itself in case of error situations both external and internal origin;

- The unity of program-based, sectoral, cross-sectoral and regional governance;

- Legality, which means the need for strict compliance with the Constitution and laws of Ukraine;

- The principle of continuity provides rhythmicity and low variability modes of operation of an information system in stable external and internal environment.

The principles of information systems development in public administration:

- Evolutionary - the system is open and capable of development and improvement;

- Adaptability - the possibility to adapt to changes in terms of solving problems;

- New tasks principle - information system is used not only to solve the traditional problems but also reconstructed in accordance with the need to solve new problems;

- Typing - the need to unify such components as hardware and software, algorithms, functional components and sub tasks;

- Phasing - the ability to gradual consistent development of system;

- Improvement of governance structure - bringing the governance structure in compliance with the information system;

- Priority - helps selecting the main goals and objectives of socio-economic development in accordance with the available resources, manufacturing capabilities and needs of the population;

- Balance - solving administrative tasks given proportions between increasing production capacity and state of environment, creating new capacities and market conditions, innovation and price parameters;

- Historicism - makes it possible to assess the degree of completion of certain phases of social and economic development of the object in the time dimension.

The study of the principles of creation, operation and development of information systems in public administration proves that in addition to the processing subsystems of management information systems, is an urgent need for implementation of analytical component in the information system that achieves the requirements for decision making in modern conditions. Against the background of information processes occurring in society as a whole is growing need to improve the efficiency of public administration. Solving this complex problem associated with the development of new methods for decision making support, is concerned with the creation and use of modern means of implementation these decisions. This support requires the creation of information-analytical systems that except information processing tasks support analytical processes of management complex dynamic objects. Information-analytical system in government greatly simplify the structure of information flows, providing optimum movement of management documentation, reduces the number of documents in paper form, the use of which requires significant time and materials. This approach allows to accelerate processing and assimilation of information, decision making and ensure selection of the most effective decisions in public administration.

Conclusions and suggestions. For creating, effective functioning and development of information systems requires a common theoretical positions and methodological approaches that ensure the interaction of various economic objects and their normal activities. Based on analysis of the concept of information, role and purpose of information resources, cooperation of information systems at different levels of government, existing theoretical positions, methodological approaches and practical recommendations for the design, operation and improvement of automated systems, have been established the system of principles, comprising three groups: creation, operation and development of information systems in public administration. These principles provide a theoretical positions and methodological approaches process creation, operation and development of information systems at all stages of their life cycle. The analysis shows that for increasing the efficiency of the state management system appropriate to apply the information-analytical system that can simplify the structure of information flows, optimize the document flow, reduce information processing of making effective management decisions.

References

1. Butko M.P. Formuvannia informatsiinoho zabezpechennia v systemi derzhavnoho upravlinnia: monohr./ M.Iu. Ditkovska // Nizhyn: TOV «Vydavnytstvo «Aspekt-Polihrاف», 2010. – 244 s.
2. Oliichenko I.M. Rozvytok informatsiinoho zabezpechennia orhaniv derzhavnoho upravlinnia: teoriia, metodolohiia, praktyka: monohrafiia / I.M. Oliichenko. – Nizhyn: TOV «Vydavnytstvo «Aspekt-Polihrاف», 2010. – 432 s.
3. OBrien J. (1998). “Introduction to Information Systems: A Networked Enterprise Perspective”. (2nd Ed).
4. Oliychenko I.M. Implementation and improvement of electronic document management in the government administration /I. Oliychenko, M. Ditkovska // Problems and prospects of economics and management : scientific journal / Chernihiv National University of Technology. – Chernihiv :Chernihiv National University of Technology, 2015. – № 2 (2). – 312 p. – P 298 – 304.
5. Oz E. and Jones A. Management Information Systems © Cengage Learning 2008.
6. Parker C., Case T. (2000). “Management Information Systems: Action & Strategy”. (2nd Ed).
7. Woodward Chris (2001), CSC Research Services. Creating Information Systems Harmony (<http://www.csc.com/features/2001/21.shtml>)

References (in language original)

1. Бутко М.П. Формування інформаційного забезпечення в системі державного управління: моногр./ М.Ю. Дітковська // Ніжин: ТОВ «Видавництво «Аспект-Поліграф», 2010. – 244 с.
2. Олійченко І.М. Розвиток інформаційного забезпечення органів державного управління: теорія, методологія, практика: монографія / І.М. Олійченко. – Ніжин: ТОВ “Видавництво “Аспект-Поліграф”, 2010. – 432 с.
3. O’Brien J. (1998). “Introduction to Information Systems: A Networked Enterprise Perspective”. (2nd Ed).
4. Oliychenko I.M. Implementation and improvement of electronic document management in the government administration /I. Oliychenko, M. Ditkovska // Problems and prospects of economics and management : scientific journal / Chernihiv National University of Technology. – Chernihiv :Chernihiv National University of Technology, 2015. – № 2 (2). – 312 p. – P 298 – 304.
5. Oz E. and Jones A. Management Information Systems © Cengage Learning 2008.
6. ParkerC., CaseT. (2000). “Management Information Systems: Action & Strategy”. (2nd Ed).
7. Woodward Chris (2001), CSC Research Services. Creating Information Systems Harmony (<http://www.csc.com/features/2001/21.shtml>)

Ditkovska Maryna, PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Management and Public Service, Chernihiv National University of Technology (95 Shevchenko Str., 14027 Chernihiv, Ukraine).

Дітковська Марина Юрївна – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту та державної служби, Чернігівський національний технологічний університет (вул. Шевчен ка, 95, м. Чернігів, 14027, Україна).

Дитковская Марина Юрьевна – кандидат наук по государственному управлению, доцент, доцент кафедры менеджмента и государственной службы, Черниговский национальный технологический университет (ул. Шевченко, 95, г. Чернигов, 14027, Украина).

УДК 35.081.7

С.М. Задорожна, канд. екон. наук, доцент

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ****С.Н. Задорожная**, канд. экон. наук, доцент

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ
ТЕРИТОРИАЛЬНЫХ ГРОМАД В УКРАИНЕ****Svetlana Zadorozhna**, PhD, Associate Professor

Chernihiv National Technological University, Chernihiv, Ukraine

**ACTUAL ISSUES OF HUMAN RESOURCES FOR THE UNITED TERRITORIAL
COMMUNITIES IN UKRAINE**

У статті досліджено особливості кадрового забезпечення об'єднаних територіальних громад, основні проблеми при формуванні якісного і кількісного складу посадових осіб та спеціалістів органів місцевого самоврядування, досконалість та достатність нормативно-правової бази, що регулює процес створення спроможних територіальних громад, роль компетентнісного підходу у формуванні нової генерації кадрів, організаційно-інституційного та освітнього середовища, інструментів підвищення їх професіоналізму та компетентності. Визначено роль кадрової компоненти в розвитку спроможних територіальних громад. Означено напрямки підготовки високопрофесійних працівників виконавчих органів спроможних об'єднаних територіальних громад для прискорення реформи децентралізації влади в Україні.

Ключові слова: реформування, об'єднані територіальні громади, спроможність територіальних громад, органи місцевого самоврядування, децентралізація, посадові особи та спеціалісти, виконавчі органи, професійні компетенції, компетентність, компетентнісний підхід.

В статье исследованы особенности кадрового обеспечения объединенных территориальных общин, основные проблемы при формировании качественного и количественного состава должностных лиц и специалистов органов местного самоуправления, совершенство и достаточность нормативно-правовой базы, регуливающей процесс создания способных территориальных общин, роль компетентностного подхода в формировании новой генерации кадров, организационно-институционального и образовательной среды, инструментов повышения их профессионализма и компетентности. Определена роль кадровой компоненты в развитии дееспособных территориальных общин. Отмечено направления подготовки высокопрофессиональных работников исполнительных органов дееспособных объединенных территориальных общин для ускорения реформы децентрализации власти в Украине.

Ключевые слова: реформирование, объединенные территориальные общины, способность территориальных общин, органы местного самоуправления, децентрализация, должностные лица и специалисты, исполнительные органы, профессиональные компетенции, компетентность, компетентностный подход.

The article explores the specifics of the staffing of the united territorial communities, the main problems in the formation of a qualitative and quantitative composition of officials and specialists of local self-government bodies, the perfection and sufficiency of the regulatory framework for the process governing the creation of capable territorial communities, the role of a competence approach in the formation of a new generation of personnel, institutional and educational environment, for the enhancement of their professionalism and competence. The role of the personnel component in the development of capable territorial communities and the main problems arising with their staffing are determined. The directions of the training of highly professional employees of the executive bodies of capable united territorial communities have been noted to accelerate the reform of the power decentralization in Ukraine.

Key words: reforming, united territorial communities, ability of territorial communities, local self-government bodies, decentralization, officials and specialists, executive bodies, professional competence, competence, competence approach.

Постановка проблеми. Курс України на побудову дійсно демократичного суспільства в контексті Євроінтеграційної стратегії потребує нової генерації державних управлінців на всіх рівнях. Процес реального реформування органів місцевого самоврядування, а саме децентралізації влади, набув значного прискорення з 2014 р. після Революції гідності. Прийняття Кабінетом Міністрів України Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади 1 квітня 2014 року передбачає, наряду із передачею повноважень та ресурсів органам місцевого самоврядування (сільським та міським радам), й

створення спроможних територіальних громад, які здатні реалізовувати передані їм повноваження.

Головною об'єктивною умовою впровадження і реалізації реформ є наявність компетентних кадрів, що розуміють її суть та володіють необхідними компетенціями. Але саме з цією проблемою зіткнулися новоутворені об'єднання територіальних громад (ОТГ) про що свідчить висновки майже всіх їх керівників. В зв'язку із децентралізацією влади багато функцій управління та адміністративних послуг передається на базовий рівень до виконання яких наявні та новообрані кадри не були готові, особливо на рівні сільських та селищних рад, що гальмує темпи реформи. Тому питання визначення основних напрямків та інструментів підвищення кадрового потенціалу ОТГ є актуальним і край необхідним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемі державного управління та якісній відповідності кадрового забезпечення як на загальнодержавному рівні в цілому, так і на рівні місцевого самоуправління присвячено багато наукових праць та досліджень таких науковців як: О. Оболенський, В. Мороз, Н. Нижник, С. Романюк, Д. Неліпа, В. Авер'янов, Г. Атаманчук, Малиновський В., Желюк Т. та багато інших, які заклали теоретико-методичне підґрунтя ефективності державної влади. Але пробуксовування реформ обумовило концентрацію погляду вчених на якість та професійну компетентність керівників і фахівців органів державного управління як основної ланки в системі державного управління.

Пошуку відповідей стосовно підвищення якості кадрового потенціалу державного управління і органів місцевого самоврядування, розробці методологічних та методичних засад підготовки високопрофесійної генерації державних службовців всіх рівнів, досконалості нормативно-правового забезпечення цього процесу присвячено багато робіт українських науковців і практиків: Болюбаха Н., Газаряна С., Князева В., Куйбіди В., Мельникова О., Мотренка В., Неліпи Д., Серьогіна С., Філіпповського В. та інших.

Важливість компетентнісного підходу як запоруки ефективної модернізації державного управління та визначення найбільш ефективних та інноваційних напрямів і методів підготовки високопрофесійних управлінських кадрів всіх рівнів розкривають у своїх дослідженнях Гогіна Л., Жмінка С., Кравченко Т., Мельничук А., Лимаренко О., Онищук С., Тертишна О., Толкованов В., Шаров П. та багато інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Оскільки процеси реформування адміністративно-територіального устрою в Україні та децентралізації влади продовжується, кількість ОТГ неухильно зростає, а нові виклики і завдання потребують нової генерації кадрів, що обумовлює пошук нових методів і підходів щодо їх підготовки та мотивації на основі системного та компетентнісного підходів. Тому питання забезпечення новостворених територіальних громад високопрофесійними кадрами є актуальним і таким, що потребує подальших системних досліджень.

Мета статті. Визначення основних проблем кадрового забезпечення спроможних об'єднаних територіальних громад та перспективних напрямків їх вирішення задля прискорення децентралізації влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Друге дихання процес реального реформування органів місцевого самоврядування, а саме децентралізації влади, отримав після Революції гідності з 2014 р. Старт реальної реформи адміністративно-територіального устрою країни почався з прийняття Кабінетом Міністрів України Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (1 квітня 2014 року). Згідно цієї Концепції передбачається, наряду із передачею повноважень та ресурсів органам місцевого самоврядування (сільським та міським радам), ще й створення спроможних територіальних громад, які зможуть реалізовувати передані їм повноваження.

Органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі. Згідно визначення, наданій в Методиці формування спроможних

територіальних громад такими є ...*"територіальні громади (сіл, селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці"* [1].

Тобто, спроможною територіальною громадою визнається така громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади [1].

Здійсненню децентралізації влади сприяє і ряд чинних, прийнятих та доопрацьованих нормативно-правових актів стратегічного та програмного характеру в яких визначені пріоритетні напрямки реформування територіальної організації влади як складової нової регіональної політики в Україні. Такими стратегічними документами є «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», «Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року.

Але саме впродовж 2014-2015 років в Україні закладено законодавче забезпечення децентралізації влади, особливо, що стосується питань розвитку місцевого самоврядування, механізму утворення спроможних територіальних громад та їх розвитку, фіскальної децентралізації тощо. Основні нормативно-правові документи, що забезпечують механізм децентралізації влади та створення ОТГ за останні три роки представлено в табл.1.

Згідно даних Асоціації міст України протягом 2015-2016 рр. було утворено 366 ОТГ, в яких об'єдналося 1738 сільських, селищних, міських територіальних громад (біля 16% від загальної їхньої кількості на початок реформи). Найбільше створено ОТГ в Тернопільській (36 ОТГ), Дніпропетровській (34 ОТГ) та Житомирській (32 ОТГ) областях, а найменше – 2 ОТГ в Київській області. Наразі плануються вибори у 37 сформованих ОТГ, що забезпечить їх належне функціонування. На початок 2017 р. планується створити 1308 ОТГ – близько 15% від загальної кількості органів місцевого самоврядування місцевого рівня (11624), де буде проживати близько 3,2 млн. осіб. (близько 7,5% від загальної чисельності населення України) [2, с.4].

Таким чином, можна засвідчити, що реформа з децентралізації влади поступово просувається і стає невідворотною. Тому перед владою та громадськістю постає важлива задача – створення спроможних територіальних громад, які стануть основою нового адміністративно-територіального устрою областей та локомотивом соціально-економічного розвитку країни.

Наряду із першими успіхами нових ОТГ перед ними постає і складна проблема – низька якість кадрового складу та кадровий голод. Особливо це стосується сільських та селищних рад, які становлять більше 60% новоутворених територіальних громад. Вони визначаються невеликим кадровим складом і відсутністю чіткого переліку необхідних посад для виконання всього спектру, покладених на них державних повноважень, функцій та адміністративних послуг, які раніше були у компетенції державних районних адміністрацій.

Незадовільне кількісне кадрове забезпечення ОТГ підтверджується їх звітами, де в структурі виконавчих органів майже кожної громади наявні вакансії. Заповнення цих вакансій відбувається на конкурсній основі, що також потребує часу, але все ж важливою перевагою реформи є право громади самостійно визначати свій штатний розпис у відповідності до потреб та встановлювати оплату праці згідно власного розсуду та фінансових можливостей.

Таблиця 1

Основні нормативно-правові акти, що стосуються децентралізації влади та її територіально-адміністративного устрою, 2014-2017 рр.*

Нормативно-правові документи	Основні положення	Дата прийняття
Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади	Мета реформи – підвищення якості життя людей у містах, селищах та селах шляхом забезпечення спроможності ОМС створювати економічні та соціальні умови розвитку територіальних громад та їх об'єднань, а також забезпечення місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади територіальної доступності жителів цих територіальних громад до адміністративних, соціальних та інших послуг.	1.04. 2014 р.
ЗУ «Про співробітництво територіальних громад»	Визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю.	17.06. 2014 р.
ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Регулює відносини, що виникають у процесі добровільного ОТГ сіл, селищ, міст; Визначає принципи, основні умови, порядок такого об'єднання, форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад, Обумовлює створення конкретного механізму добровільного ОТГ, якого раніше не існувало.	5.02.2015 р.
Постанова КМУ «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад»	Визначає механізм та умови формування спроможних територіальних громад, а також порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад АР Крим, області.	8.04 2015 р.
Законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»	Запропоновано зміни щодо децентралізації державної влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. Закріплено, що громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України, Передбачено утворення виконавчих ОМС громади, Передбачено створення інституту префекта, Закріплено матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування	попереднє схвалення ВРУ 31.08. 2015 р.
Проект ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування»	Встановлює нові правові та організаційні засади служби в ОМС як професійної та політично неупередженої діяльності, а також для гарантування реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах самоврядування. Встановлено новий поділ посад в ОМС на категорії; вимоги до політичної неупередженості службовців; вимоги до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади в ОМС; порядок проведення конкурсу; новели щодо оплати праці, преміювання та заохочення.	9.02. 2017 р., ВРУ, друге читання Заветований Президентом України
Постанова КМУ «Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців посадових осіб місцевого самоврядування»	Внесено ряд змін та доповнень стосовно підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, його осучаснення у відповідності до викликів сьогодення	27.09. 2016 р. № 674

*Згруповано автором.

Незадовільне кількісне кадрове забезпечення ОТГ підтверджується їх звітами, де в структурі виконавчих органів майже кожної громади наявні вакансії. Заповнення цих вакансій відбувається на конкурсній основі, що також потребує часу, але все ж важливою перевагою реформи є право громади самостійно визначати свій штатний розпис у відповідності до потреб та встановлювати оплату праці згідно власного розсуду та фінансових можливостей.

Важливим критерієм кадрового забезпечення є показник обслуговування одним службовцем ОТГ кількості жителів. Згідно цього показника лідером є Зеленодольська ОТГ Дніпропетровської області, в якій припадає більше 1000 осіб на одного службовця. Високі показники мають ще чотири ОТГ – Калинівська ОТГ Вінницької області (892), Дунаєвецька ОТГ (538), Понінківська ОТГ (527) Хмельницької області та Великокучурівська ОТГ Чернівецької області (525). Звичайно на цей показник впливає демографічна ситуація в ОТГ. Так, якщо найбільшою за чисельністю населення є Лиманська ОТГ (43 тис. осіб), а найменшою – Макіївська ОТГ Чернігівської області (1,9 тис. осіб), то і кількість жителів що обслуговує один службовець буде значно відрізнятися.

В цілому по Україні на початок 2017 р. частка ОТГ з показником обслуговування більше 1000 осіб на одного службовця становить 0,6%, 501-1000 – 2,5%, 301-500 – 18,9%, 101-300 – 71,7%, а до 100 осіб – 6,3% [3, с. 27]. Тобто, домінуюча більшість ОТГ має показник обслуговування одним службовцем 101-300 осіб, що в значній мірі дозволяє уніфікувати підходи щодо формування їх штатного розкладу. Але вже на даний момент можна засвідчити про зростання кількості нових працівників в сільських і селищних ОТГ (в міських ОТГ їх кількість майже не збільшилась), що потребує додаткових подальших досліджень, управлінського та економічного обґрунтування доцільності такого стану речей.

Наряду із проблемою кількісного забезпечення сільських та селищних ОТГ майже всі, хто дотичний до процесу децентралізації влади відзначають проблему забезпечення якісними, кваліфікованими кадрами, що відповідно негативно відобразилась на виконанні ними делегованих їм нових функцій. Особливо це стосується сільських ОТГ, у яких фахова підготовка кадрового складу недостатня, а низька управлінська спроможність не дозволяє розробляти та реалізовувати значущі для громади проекти та отримувати зиск від реформи децентралізації влади.

Новоутворені територіальні громади мають опікуватися закладами освіти, охорони здоров'я первинного рівня, культури, питаннями благоустрою, соціального захисту, надання адміністративних послуг, наряду із попередніми власними повноваженнями:

- планування розвитку громади та формування бюджету;
- економічний розвиток, залучення інвестицій, розвиток підприємництва;
- управління земельними ресурсами, надання дозволів на будівництво, прийняття будівель в експлуатацію;
- розвиток місцевої інфраструктури: утримання та будівництво доріг; водо- тепло-, газопостачання;
- надання житлово-комунальних послуг (теплопостачання і водовідведення, управління відходами, утримання об'єктів комунальної власності);
- утримання вулиць і доріг;
- організація пасажирських перевезень на території громади;
- контроль виконання рішень ради та громадська безпека силами муніципальної варти;
- пожежна охорона тощо.

Виконання такого спектру повноважень потребує потужної команди висококваліфікованих спеціалістів, які мотивовані та сконцентровані на створення спроможних територіальних громад, але для цього потрібний час та системна робота з підготовки, перепідготовки та формування кадрового резерву ОТГ на засадах системного та компетентного підходів. Треба відмітити, що ще на початку реформування адміністративно-

територіального устрою України однією з проблем визнавалася низька кадрова компетентність та якість надання адміністративних послуг на базовому та районному рівнях [4, с.7] і яку намагалися вирішити постійно.

Важко не погодитись з багатьма практиками, науковцями та фахівцями стосовно того, що «..реформа адміністративно-територіального устрою країни – складний, багаторівневий і масштабний процес, який тісно пов'язаний з ефективністю функціонування усіх систем і складових суспільного розвитку», а тому вона має відбуватися синхронно в усіх сферах суспільного життя та галузях [4, с. 17]. Але недостатній кваліфікаційний рівень експертного середовища, науковців, правників та чиновників, недосконалі перспективні плани формування ОТГ та механізми їх створення призвели до того, що лише 30 новоутворених громад відповідають урядовій Методиці їх створення [3, с. 30].

Третьою важливою причиною кадрової невідповідності та відтоку професіоналів з новоутворених ОТГ є низький рівень матеріального та фінансового забезпечення цих посадових осіб та спеціалістів на місцевому рівні. Тому для підвищення мотивації працевлаштування в ОТГ Верховною Радою України у другому читанні і в цілому було прийнято Проект ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування» в лютому 2017 р., в якому враховано європейський та найкращий вітчизняний досвід місцевого самоврядування та публічної служби. Його впровадження, наряду із посиленням правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування, має підвищити привабливість служби в органах місцевого самоврядування та зростання професіоналізму службовців.

Так, в новому законі в ст. 8 одним із напрямків державної політики є організація підготовки та підвищення рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування та їх правовий і соціальний захист. В ст. 11 встановлюються основні права службовця місцевого самоврядування, а саме: належні умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення; оплата праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу служби в органах місцевого самоврядування та рангу; відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону; підвищення рівня професійної компетентності на потреби органу місцевого самоврядування; просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків;

Також важливими для мотивації персоналу ОТГ в законі встановлені вимоги до професійної компетентності кандидата на зайняття вакантної посади службовця місцевого самоврядування (ст. 17); оплата праці службовців місцевого самоврядування (ст. 44). Корисним в цій статті є те, що сільські, селищні, міські, районні, районні у місті, обласні ради встановлюють умови оплати праці службовців місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов та можливостей відповідних місцевих бюджетів, виходячи з необхідності забезпечення добору та збереження висококваліфікованого персоналу; встановлено структуру заробітної плати службовця місцевого самоврядування та їх заохочення до служби (ст. 47).

Наряду із посиленою роботою центральних та законодавчих органів виконавчої влади в напрямку прискорення та гармонізації реформування органів місцевого самоврядування значну роль відіграють громадські добровільні утворення та професійні структури, які ініціюють законодавчі новели, надають консультативну допомогу для підвищення обізнаності та професійної компетенції виборних посадових осіб ОТГ, їх посадовців та спеціалістів.

Інформаційним та експертним забезпеченням в Україні щодо стану речей та розвитку місцевого самоврядування, в тому числі і підвищення компетенції їх кадрового складу окрім центральних органів влади займається і мережа громадських утворень, а саме: Асоціація міст України (АМУ), Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад (ВАССР),

Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад» (УАРОР) та ряд інших.

Асоціація міст України – громадська організація, мета якої полягає у захисті законних прав та інтересів міст-членів АМУ в органах державної влади, а також підтримці та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Важливим напрямком діяльності АМУ є поширення інформації завдяки різним джерелам – сайтам, професійним аналітичним платформам, виданням збірників (Вісник АМУ), ЗМІ (участь керівників та експертів АМУ у медіа просторі – інтерв'ю, коментарі, статті, спрямовані на промоцію децентралізації у провідних друкованих та електронних ЗМІ, радіо- та телебаченні) та серія відео-роликів «Спроможні громади – сильна держава».

Важливими сайтами є: сайт АМУ; сайт «Карта громад» – інтерактивна карта областей, що допомагає відслідковувати процес створення об'єднаних громад; сайт «Моя громада» – надає зрозумілу і доступну інформацію про децентралізацію і спроможні громади). Аналітична платформа – Проект ДІАЛОГ постійно висвітлює стан реформ з децентралізації місцевого самоврядування.

Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад. Мета її діяльності полягає у розбудові територіальних громад, забезпеченні і відстоюванні їх інтересів та сприянні сталому розвитку на селі шляхом розбудови самоврядування. До складу ВАССР входять сільські, селищні ради, об'єднанні територіальні громади, що представляють понад 7000 територіальних громад, 10 млн. населення України, понад 80% селян, які через своїх представників підтримали її створення.

На сьогоднішній день ВАССР – це 24 регіональні відділення та 12 виконавчі дирекції в областях. Наявні 4 профільних комісії беруть участь у обговоренні законодавчих ініціатив, реагують на звернення членів асоціації, активно співпрацюють з профільними міністерствами та відомствами. Важливим напрямком діяльності ВАССР є нормотворча робота та підготовка звернень до інститутів державної влади, участь в роботі профільних комітетів Верховної Ради, співпраця з різними Міністерствами, організація обміну досвідом та вивчення кращих практик, інформаційно-роз'яснювальна робота, співпраця з міжнародними організаціями.

ВАССР також проводить підготовку та реалізацію програм розвитку сільських територій; сприяє налагодженню діалогу з місцевою і центральною владою щодо розбудови самоврядування на селі; посилює роль місцевих громад через створення мережі лідерів у процесі реалізації реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади; створює єдиний інформаційний простір для розвитку громад.

Завдяки підтримці спільного Проекту Європейського Союзу та Програми розвитку ООН "Місцевий розвиток орієнтований на громаду – III" при ВАССР створено портал з управління знаннями – "KNOWLEDGE PORTAL". Його основною метою є поширення набутих знань та обміну досвідом в реалізації проектів шляхом впровадження проектного підходу для посилення конкурентоспроможності територіальних громад, залучення до процесу децентралізації та впровадження реформ всіх представників громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування, в тому числі підприємців та інших соціальних верств населення.

Завдяки роботі порталу проведено 11 дистанційних курсів, що стосуються реформи децентралізації та створення ОТГ в яких прийняли участь в основному сільські голови, секретарі та депутатський корпус. Співпраця ВАССР із школою місцевого самоврядування "DESPRO 2016" також сприяла навчанню цієї ж аудиторії.

За підтримки Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH діє ресурсний центр з питань розвитку співробітництва територіальних громад (міжмуніципального співробітництва – ММС), який надає консультативну, методичну та іншу допомогу членам ВАССР, представникам інших органів місцевого самоврядування

щодо реалізації проектів ММС, здійснює інформаційно-комунікаційну підтримку проектів співробітництва громад, поширює кращий досвід з питань їх співробітництва, проводить семінари, конференції та інші заходи з питань міжмуніципального співробітництва.

Важливу допомогу ВАССР надає своїм членам при підготовці та реалізації програм соціально-економічного розвитку сільських територій, створенні ефективних моделей управління комунальною власністю територіальних громад (водопостачання, енергозбереження та поводження з твердими побутовими відходами). Партнерами ВАССР в реалізації ідей та програм виступають декілька національних вищих навчальних закладів та громадські організації, міжнародні організації, які здійснюють свою діяльність в рамках "Східного партнерства".

Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад» призначена для забезпечення діалогу між органами місцевого самоврядування і владою, в якому районні та обласні ради виходять з погодженої, консолідованої позиції як впливового суб'єкта державотворчих процесів. **Мета діяльності Асоціації** полягає у покращенні якості життя територіальних громад шляхом вирішення ряду важливих завдань та активної нормотворчої роботи, (проведення експертизи, обговорення та підготовка пропозицій щодо проектів нормативних актів).

В Асоціації функціонує 11 регіональних відділень і за її сприяння видаються журнали «Міське самоврядування» та «Житлово-комунальне господарство». Асоціація має власний Веб-портал «Ресурсний Центр зі сталого місцевого розвитку», створений за підтримки проекту Європейського Союзу та Програми розвитку ООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду», який спрямований на розвиток демократії. Він розроблений з урахуванням кращих світових практик діяльності Knowledge management Hub (Центрів управління знаннями, як професійної соціальної мережі) і дозволяє зацікавленим користувачам знайти необхідну інформацію щодо розвитку громад, виконання проектів, ефективного управління, сталого розвитку тощо та поділитися набутим досвідом і наявною інформацією.

Також активне міжнародне співробітництво з іноземними партнерами – Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи, Конференцією регіональних і місцевих влад Східного партнерства (CORLEAP), мережею асоціацій місцевих влад Південно-Східної Європи (NALAS) та Радою Європейських муніципалітетів та регіонів (CEMR) дозволяє Асоціації впроваджувати найбільш сучасні прогресивні практики з управління в органах місцевого самоврядування та підвищувати рівень компетентності їх кадрового складу.

Специфіка управлінської діяльності посадових осіб місцевого самоврядування потребує застосовування більш гнучких та мобільних форм підвищення кваліфікації, які дозволять в короткострокові терміни покращити професійні знання та вміння у конкретному напрямку управлінської діяльності. Розуміння важливості цього завдання спонукає Уряд активно співпрацювати з міжнародними партнерами.

Так, з липня 2013 року започатковано третю фазу Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO у співпраці із Державним фондом сприяння місцевому самоврядуванню в Україні у вигляді пілотного курсу дистанційного навчання посадових осіб місцевого самоврядування (у рамках Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування). Проект дозволив визначити перспективи та можливості застосування е-навчання в управлінській діяльності ОМС, а також в загальнонаціональній системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а особливо – набуття ними нових компетенцій з проектного менеджменту для вирішення проблем місцевих громад та формування спільноти практиків «Інновації в місцевому самоврядуванні».

Головним провідником і виконавцем забезпечення органів влади всіх рівнів відповідними кадрами в Україні є Національне агентство України з питань державної

служби, яке щільно співпрацює з Програмою Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» з питань реформування та удосконалення системи підготовки кадрів органів місцевого самоврядування рамках Плану дій на 2015-2017 роки.

Загальною метою Програми є формування в Україні сталої системи місцевого самоврядування. Для досягнення цієї мети Програмою здійснюються чисельні заходи в рамках двох тісно пов'язаних компонентів «Територіальна реформа та ефективне місцеve самоврядування» та «Підтримка децентралізації та сталого місцевого управління» (в т. ч. і підвищення професіоналізму, ефективності діяльності та адміністративної спроможності органів центральної влади та органів місцевого самоврядування)

В квітні 2017 року в Національному агентстві України з питань державної служби відбулося засідання Національної консультаційної платформи з питань реформування системи підготовки кадрів органів місцевого самоврядування та підвищення її ефективності. На цьому засіданні було визнано, що одним із ризиків успішного проведення децентралізації влади є кадровий ризик, тому питання підготовки службовців органів місцевого самоврядування та формування нової генерації місцевих політиків із новими знаннями, вміннями й навичками професіоналів залишається ключовим.

Учасники відзначили необхідність приділяти підвищену увагу і модернізації Національної академії – головного постачальника кваліфікованих державних службовців всіх рівнів управління, яка є розробником і затверджувачем стандартів освітньої і наукової діяльності в галузі знань “Публічне управління та адміністрування”.

Важливим напрямком в цій реформі є запровадження технологій неформального навчання; спеціальних навчальних програм для посадових і виборних осіб об'єднаних територіальних громад тощо. Цьому сприятиме створення електронної академії на основі запровадження формального та неформального навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, що забезпечить тісний зворотній зв'язок надавачів адміністративних послуг з користувачами щодо якості їх надання.

Таким чином високого рівня професійної компетентності державних службовців, в тому числі і органів місцевого самоврядування та об'єднаних територіальних громад, для забезпечення їх спроможності можна досягти лише за рахунок формування єдиної цілісної системи безперервного професійного навчання та розгалуженої інфраструктури, ефективного управління і достатнього ресурсного забезпечення. Для цього треба спиратися на досвід країн-членів Ради Європи, зокрема, Польщі і Латвії, щодо реформування системи підготовки кадрів як складової реформи місцевого самоврядування. Але необхідно враховувати і той факт, що розвиток місцевого самоврядування безпосередньо залежить і від активності громади та місцевих лідерів.

На основі Меморандуму про узгодження мети діяльності у впровадженні реформи місцевого самоврядування між Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» і Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в кожній області утворюються Офіси з питань впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування, децентралізації повноважень органів виконавчої влади (далі Офіси). Фінансову підтримку діяльності Офісів надає Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) в рамках проекту «Ініціатива прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні» (проект ДІАЛОГ), який реалізує Асоціація міст України. Офіси є «містком» між центральною та місцевою владою в ході проведення реформи для забезпечення врахування місцевих інтересів на всіх стадіях формування перспективних планів.

В Україні вже створено 24 Регіональні офіси з питань впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування, децентралізації повноважень органів виконавчої влади (в усіх регіонах, крім АР Крим), які мають, надавати організаційну, консультативну, інформаційну

допомогу місцевим органам влади, здійснювати моніторинг впровадження реформ на регіональному рівні.

Важливими в системі реформування органів місцевого самоврядування є Центр розвитку місцевого самоврядування (ЦРМС) – недержавна неприбуткова організація, яка заснована Українською асоціацією районних та обласних рад разом із Всеукраїнською асоціацією сільських та селищних рад. Мета діяльності – сприяння зміцненню спроможності органів влади та місцевого самоврядування на центральному, регіональному та місцевому рівнях.

Так у м. Чернігові з 28 квітня розпочав роботу такий регіональний Центр розвитку місцевого самоврядування – п'ятий в Україні, для сприяння впровадженню на Чернігівщині процесів децентралізації із залученням різних категорій населення та соціальних груп, представників влади, експертів, науковців тощо. Такий Центр вкрай необхідний області, оскільки в ній вже функціонують 16 ОТГ, територія яких охоплює майже 35% території області, де проживає понад 20% населення. В квітні 2017 р. відбулися перші місцеві вибори в Комарівській, Козелецькій та Менській громадах, а очікують на призначення виборів ще п'ять ОТГ.

Значну роль в підготовці та підвищенні кваліфікації посадових осіб та службовців ТОГ відіграють семінари, тренінги, он-лайн конференції. Так, в квітні 2017 р. у Центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації в рамках освітнього проекту «Сталий розвиток об'єднаних громад Чернігівської області» розпочав роботу консультаційний семінар для голів об'єднаних територіальних громад (ОТГ) Чернігівської області за сприяння Фонду Ганса Зайделя. Метою семінару є ознайомлення учасників з принципами муніципальної політики і сталого розвитку, вимогами до розроблення профілю, інвестиційних візиток ОТГ та створення можливостей для обміну досвідом з розвитку ОТГ.

Корисною і своєчасною є допомога Американської організації «**Корпус миру**», яка пропонує надати безоплатну допомогу об'єднаним громадам у впровадженні реформ децентралізації шляхом делегування свого волонтера-фахівця (з серпня 2017 року), який допоможе провести оцінку потреб громади, організаційну спроможність органів місцевого самоврядування, громадських організацій, надасть допомогу зі стратегічним плануванням та поради щодо покращення врядування, внутрішнього управління, проектної роботи, забезпечення сталого розвитку громад.

Для ефективної організації робіт органам місцевого самоврядування об'єднаних громад та підвищенні кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування, органів державної влади, науковців, представників муніципальної громадськості в децентралізації влади та створенні спроможних ОТГ необхідне відповідне інформаційне та методичне забезпечення – науково-прикладні видання, довідники та практичні посібники, підготовлені як власними національними кадрами та установами, так і за допомогою міжнародних організацій, що в Україні частково зроблено.

Для ефективної організації робіт органам місцевого самоврядування об'єднаних громад Асоціація міст України у 2017 р. розробила і випустила серію практичних посібників, які пропонують типові документи, алгоритми дій, а також зразки рішень місцевих рад та їх виконавчих органів. Це видання здійснене в рамках Проекту USAID ПУЛЬС за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку і є на сайті АМУ у вільному доступі, а саме: «Формування спроможних територіальних громад»; практичний посібник (видання третє); «Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад». Модуль 3. «Організація роботи виконавчих органів місцевого самоврядування Примірні положення структурних підрозділів» (видання друге); «Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад». Модуль 2. «Процедурні

питання організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади».

Також на допомогу органам місцевого самоврядування за сприяння Програми Ради Європи, яка реалізується в рамках Плану дій Ради Європи для України на 2015-2017 роки та на запит Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України запропоноване видання «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні».

Тенденцією останніх років в органах місцевого самоврядування є зростання потреби в проектних менеджерах, що, в значній мірі, спричинено глобалізацією управлінських підходів, орієнтованих на результат. Не винятком стала і Україна, особливо в період прискорення реформування органів влади та децентралізації влади. Саме тому посилилась необхідність володіння навичками проектного менеджменту серед працівників органів місцевого самоврядування.

У відповідь на цей виклик, Асоціація міст України в рамках проекту USAID «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні» (ПУЛЬС) впроваджує з червня 2017 річний цикл навчання з розробки стратегій розвитку територіальних громад – практичний навчальний курс для службовців органу місцевого самоврядування, відповідальним за питання розвитку громади, та представників місцевої громадської організації.

Ефективне функціонування і розвиток ОТГ потребує нової генерації керівників і фахівців ОМС, що акцентує увагу на осучасненні їхньої підготовки та компетенцій. Згідно ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування» (друге читання, лютий 2017 р.), професійною компетентністю визнається здатність особи у межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, вміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку (ст.2).

Визнаючи термінову необхідність системної підготовки кадрів для органів місцевого самоврядування Національне Агенство з питань державної служби ще в 2012 р. розробило «Порядок підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування» [6]. Необхідно враховувати динамічний характер критеріїв професійної компетентності посадових осіб та спеціалістів ОМС, що потребує постійних наукових досліджень та нових методичних підходів її визначення, наряду із управлінням розвитком компетентностей.

Оскільки процес управління базується на п'яти основних функціях: планування, організація, мотивація, контроль і регулювання, то вони мають бути і в центрі уваги при підготовці посадових осіб та спеціалістів ОМС. Велике значення при цьому набуває саме функція планування, яка має бути важливою складовою механізму адміністративно-територіальної реформи.

Планова підготовка формування і розвитку компетентностей посадових осіб та спеціалістів ОМС відіграє позитивну роль в системі управління персоналом цих органів, що включає розробку єдиних стандартів опису ефективності роботи, організації ефективного добору кандидатів з компетентностями, необхідними для результативного виконання посадових обов'язків та функцій, обґрунтування напрямів розвитку недостатньо розвинутих компетентностей або тих, що будуть затребувані в майбутньому, розробку професіограм тощо [7, с. 181].

Висновки і пропозиції. Проведене дослідження щодо проблем і перспектив кадрового забезпечення об'єднаних територіальних громад, оцінка їх спроможності виконувати нові задачі та надавати якісні адміністративні послуги дозволяє встановити наступні проблеми, а саме відсутність:

– кадрів необхідної кількості і якості в новообраних ОТГ;

- системності і плановості в підготовці кадрів для базової ланки органів місцевого самоврядування, особливо на рівні сіл і селищ;
- чітких критеріїв щодо оцінки рівня компетенції та компетентності кадрів ОМС;
- професіограм для кадрів органів місцевого самоврядування;
- ефективних мотиваційних механізмів залучення компетентних фахівців до виконавчих органів місцевого самоврядування та зменшення їх відтоку;
- об'єктивного відбору кадрів;
- фахових викладачів і практиків, здатних ефективно надавати необхідні знання та формувати необхідні вміння для роботи в реформованих органах місцевого самоврядування;

В той же час невідповідність кадрового ресурсу поставленим реформою задачам ускладнює, а іноді і гальмує процес децентралізації влади та створення спроможних територіальних громад, особливо в сільській місцевості.

В якості позитивних факторів необхідно відзначити прискорення темпів утворення нових територіальних громад, залучення до підготовки кадрів всієї мережі навчальних закладів, експертного середовища, закордонних партнерів, науковців, практиків, прийняття більш удосконаленої нормативно-правової бази та використання для інформаційно-методичного забезпечення всіх каналів інформації, а особливо інтернет-технологій та е-платформ.

На нашу думку для підвищення кадрового забезпечення, прискорення реформ та проведення реформи та зростання ефективності функціонування органів місцевого самоврядування та об'єднаних територіальних громад, забезпечення їх спроможності необхідні наступні кроки:

- забезпечити системну фахову підготовку посадових осіб, службовців місцевого самоврядування.
- прийняти нову редакцію Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» з правками Президента України;
- організувати прискорення розроблення навчальних програм та організувати програми з підготовки та перепідготовки кадрів для посадових осіб органів місцевого самоврядування, особливо ОТГ для належного виконання ними нових повноважень;
- запровадити дієві механізми контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, передусім самими громадами, інституціоналізувати такий контроль;
- підвищити якість надання адміністративних послуг завдяки підвищенню рівня компетенції та компетентності їх надавачів.
- запровадити прозорі конкурсні процедури добору кадрів;
- розробити необхідні кваліфікаційні вимоги до кадрового складу сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів (високого освітнього і фахового рівня, професійних та особистих якостей) на основі компетентнісного підходу;
- розробити професіограми кадрового складу сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів та передбачити можливість їх удосконалення;
- підготувати програми підготовки викладачів та експертів, що мають надавати затребувані теоретичні, правові та практичні знання і вміння кадровому складу сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів, особливо з проектного менеджменту, бюджетного управління тощо.

Врахування і реалізація цих пропозицій дозволить сформувати дієвий механізм підготовки кадрів органів місцевого самоврядування, в тому числі і для ОТГ, створених на основі об'єднання сільських, селищних рад, спроможних якісно виконувати покладені на них функції та надавати адміністративні послуги, що підвищуватимуть життєвий рівень їх населення та забезпечать розвиток територіальних громад.

Список використаних джерел

1. Методика формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс] : Постанова КМУ від 08.04.2015 р. №214 – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015>
2. Місцеве самоврядування в Україні 2016: Звіт. [Електронний ресурс] : Проект USAID ПУЛЬС – 68 с. Режим доступу : <https://www.auc.org.ua/sites/default>
3. Мельничук А., Остапенко П. Децентралізація влади: реформа №1 [аналітичні записки]. /А. Мельничук, П. Остапенко – К.: ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я.О. – 2016. – 35 с.
4. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. – К.: НІСД, 2016. – 61 с.
5. Про службу в органах місцевого самоврядування: Проект Закону України від 9.02.2017 № 2489 – Режим доступу : http://www.vinrada.gov.ua/zakon_pro_sluzbu
6. Про затвердження Порядку підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Нацдержслужби України від 06 квітня 2012 № 65 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 37. – С. 319.
7. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук [та ін.] ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. – 276 с.

References

1. Metodika formuvannya spromozhnih teritorialnih gromad [Elektronniy resurs] : Postanova KМУ vid 08.04.2015. № 214 – Rezhim dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2014-2015>.
2. Mistseve samovryaduvannya v Ukrayini 2016: Zvit. [Elektronniy resurs] : Proekt USAID PULS – 68 s. Rezhim dostupu : <https://www.auc.org.ua/sites/default>
3. Melnichuk A., Ostapenko P. Detsentralizatsiya vladi: reforma №1 [analitichni zapiski]. /A. Melnichuk, P. Ostapenko – K.: TsOP «Globus» FOP Kravchenko Ya.O. – 2016. – 35 p.
4. Teritorialna gromada yak bazova lanka administrativno-teritorialnogo ustroyu Ukrayini: problemi ta perspektivi reformuvannya. – K.: NISD, 2016. – 61 p.
5. Pro sluzhbu v organah mistseвого samovryaduvannya: Proekt Zakonu Ukrayini vid 9.02.2017 № 2489 – Rezhim dostupu : http://www.vinrada.gov.ua/zakon_pro_sluzbu
6. Pro zatverdzhennya Poryadku pidvishchennya rivnya profesiynoyi kompetentnosti posadovih osib mistseвого samovryaduvannya : nakaz Natsderzhsluzhbi Ukrayini vid 06 kvitnya 2012 № 65 // Ofits. visn. Ukrayini. – 2012. – № 37. – P. 319.
7. Upravlinnya strategichnim rozvitkom ob'ednanih teritorialnih gromad: innovatsiyni pidhodi ta instrumenti : monografiya / S. M. Serogin, Yu. P. Sharov, E. I. Borodin, N. T. Goncharuk [ta in.] ; za zag. ta nauk. red. S. M. Serogina, Yu. P. Sharova. – D. : DRIDU NADU, 2016. – 276 p.

Задорожна Світлана Миколаївна – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри менеджменту та державної служби, Чернігівський національний технологічний університет (вул. Шевченка, 95, м. Чернігів, 14027, Україна).

Задорожная Светлана Николаевна – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры менеджмента и государственной службы, Черниговский национальный технологический университет (ул. Шевченко, 95, г. Чернигов, 14027, Украина).

Zadorozhna Svitlana, PhD, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Management and Public Service, Chernihiv National University of Technology (95 Shevchenko Str., 14027 Chernihiv, Ukraine).

УДК 351.72

О. М. Шевченко, к.е.н., доцент

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
У СУЧАСНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ УМОВАХ****О. Н. Шевченко**, к.е.н., доцент

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В СОВРЕМЕННЫХ ТРАНСФОРМАЦИОННЫХ УСЛОВИЯХ****Oleg Shevchenko**, PhD in Economics, Associate Professor of Department of Management and Public Service

Chernihiv National Technological University, Chernihiv, Ukraine

**STATE REGULATION OF INVESTMENT ACTIVITIES IN MODERN
TRANSFORMATION CONDITIONS**

Досліджено основні проблеми державного регулювання інвестиційної діяльності у сучасних трансформаційних умовах. Проаналізовано стан та тенденції розвитку економіки України та державного регулювання інвестиційної діяльності.

Ключові слова: інвестиційна діяльність, суб'єкт інвестиційної діяльності, методи державного регулювання, державні норми і нормативи, регулювання умов інвестиційної діяльності, капітальні інвестиції, форми державного регулювання.

Исследованы основные проблемы государственного регулирования инвестиционной деятельности в современных трансформационных условиях. Проанализировано состояние и тенденции развития экономики Украины и государственного регулирования инвестиционной деятельности.

Ключевые слова: инвестиционная деятельность, субъект инвестиционной деятельности, методы государственного регулирования, государственные нормы и нормативы, регулирование условий инвестиционной деятельности, капитальные инвестиции, формы государственного регулирования.

The main problems of state regulation of investment activity in modern transformational conditions are investigated. The state and tendencies of development of the economy of Ukraine and state regulation of investment activity are analyzed.

Key words: Investment activity, the subject of investment activity, methods of state regulation, state norms and standards, regulation of investment activity conditions, capital investments, forms of state regulation.

Постановка проблеми. Економіка України перебуває в складній економічній ситуації, яка зберегла тенденції до погіршення внаслідок продовження агресивної політики Російської Федерації, окупації Криму і військових операцій на сході України. Питання створення сприятливих умов розвитку бізнес-клімату в Україні залишається одним з найактуальніших. Обсяг залучених з початку 2015 року прямих іноземних інвестицій (акціонерного капіталу) в економіку України на 1 липня 2015 р. становив 42851,3 млн. дол. США (без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції) та в розрахунку на одну особу населення – 1000,5 дол. [3].

Найважливішим важелем впливу на підприємницьку діяльність суб'єктів господарювання й економіку країни є інвестиційна політика – одна з основних складових економічної політики держави. Впливаючи на інвестиційний процес, держава використовує правові, законодавчі, організаційні, економічні механізми, інститути та інструменти. На сьогоднішній день відомо багато інструментів державного управління інвестиційним процесом. Серед них слід виділити розроблення державної інвестиційної політики, формування й удосконалення законів та інших нормативних правових актів, надання податкових пільг, посилення контролю над цільовим використанням державних інвестиційних коштів. Але цих інструментів недостатньо. Разом з тим розробленню

інвестиційної державної політики має передувати глибокий аналіз нерозв'язаних проблем та причин, що визначають низьку ефективність економіки. Вивченню цих проблем і рекомендаціям щодо їх подолання присвячено ґрунтовні праці вітчизняних дослідників, які спираються на досвід країн зі сталими ринковими відносинами, а також на теоретичний та практичний доробок представників країн з транзитивною економікою. В умовах реформування економіки визначальна функція держави в цьому процесі належить державній корекції інвестиційної сфери, це і є важливим та актуальним питанням [17; с. 7].

Державне регулювання інвестиційної діяльності в Україні є важливою складовою системи управління економікою та інструментом реалізації інвестиційної політики держави. Головною його метою є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України. Також державне управління інвестиційною діяльністю можна визначити як підзаконну, юридично-владну виконавчу та розпорядчу діяльність відповідних органів виконавчої влади зі здійснення покладених на них функцій управління, необхідних у процесі управління економічним розвитком країни. Інвестиційна діяльність як у державі, так і в її регіонах є одним з основних напрямків розширення та відтворення основних фондів і виробничих потужностей господарства на базі науково-технічного прогресу, що уможливорює регулювання розвитку економіки, істотне підвищення її ефективності, а також на цій основі вирішення соціальних проблем (будівництво житла, об'єктів соціально-побутового призначення, комунального господарства тощо). Однією з проблем в інвестиційній сфері України та її регіонів є недостатність фінансових ресурсів і незначні можливості їх залучення.

Тому важливо охарактеризувати стратегії і визначити основні засоби, методи, принципи та напрямки державного регулювання інвестиційної діяльності в Україні з метою закладення підвалин економічного зростання [2; с. 323].

Як вважають зарубіжні та вітчизняні вчені і практики, одним із головних чинників економічного розвитку є інвестиції. Ці інвестиції, як іноземні, так і особливо вітчизняні, повинні поєднуватись з інноваційними процесами – упровадженням високоефективного і високопродуктивного обладнання, технологічним оновленням та глобальною реструктуризацією виробництва, особливо виробництва пріоритетних галузей і стратегічного призначення з метою підвищення його ефективності й конкурентоздатності [1; с. 4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державне регулювання інвестиційних процесів і ефективність інвестицій досліджували такі зарубіжні економісти, як Дж. Александер, І. Ансоф, Дж. Бейлі, Е. Бредлі, Дж. Гікс, А. Гропеллі, Дж. М. Кейнс, Дж. Кокс, Г. Марковіц, Дж. Маршалл, М. Міллер, Ф. Модільяні, Ж. Моссен, Е. Нікбахт, К. Рейлі, Ж. Ривуар, С. Росс, П. Самуельсон, Дж. Сорос, Д. Стейнер, С. Уелш, І. Фішер, І. Форестер, М. Фрідман, В. Шарп та інші. Дослідженню циклічності інвестиційних процесів присвячені праці таких українських науковців, як Є. Слуцький і М. Туган-Барановський.

Питаннями дослідження інвестиційних процесів займалися такі вітчизняні вчені як: В. Александров, Ю. Бажал, В. Балабанов, І. Бланк, Є. І. Бойко, О. Василик, В. Вітлінський, В. Геєць, М. Герасимчук, Б. Губський, В. Дем'янишин, М. Долішній, В. Єлейко, О. Заруба, О. Кириченко, В. Ковальов, М. Крупка, О. Кузьмін, О. Кухленко, П. Кухта, В. Лагутін, І. Ліпсіц, І. Лукінов, І. Михасюк, А. Мертенс, І. Мойсеєнко, А. Мороз, С. Науменкова, В. Опарін, А. Пересада, В. Плиса, Я. Побурко, Б. Пшик, С. Реверчук, П. Рогожин, О. Романенко, М. Савлук, О. Смирнов, І. Тивончук, Ф. Турко, А. Філіпенко, В. Шевчук, В. Шенаєв, Е. Шілов та інші.

Вагомий внесок у формування теоретично-методологічних і практичних аспектів інвестиційного забезпечення соціально-економічного розвитку країни на основі державного регулювання інвестиційної діяльності внесли провідні вчені-економісти та економісти-практики: О. Барановський, З. Герасимчук, О. Дзюблюк, П. Єгорова, І. Камінська, М. Карлін,

М. Козоріз, Н. Краснокутська, І. Луніна, Б. Луців, І. Лютий, С. Науменкова, Л. Пейкова, С. Рогачов, Е. Терещенко, Л. Федулова, В. Ходаківська, С. Шумська і багато інших[1; с. 5].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Увага зазначених вище науковців торкається здебільшого теоретичних аспектів соціально-економічного розвитку країни, його фінансового, особливого інвестиційного забезпечення, участі інститутів фінансового ринку в акумулюванні та перерозподілі фінансових інвестиційних ресурсів на основі державного регулювання інвестиційної діяльності. Однак, попри суттєві напрацювання в цій сфері, сфері державного регулювання інвестиційної діяльності, усе ще залишаються прогалини і відкритими є низка проблем, які потребують досконалого обґрунтування та вирішення, а саме: питання практичних аспектів ефективного використання інвестиційного потенціалу в реальному секторі національної економіки, пошуку потенційних інвесторів та резервів щодо інвестиційного забезпечення як виробництв, так і галузей вітчизняної економіки, розроблення дієвих механізмів мобілізації та раціонального використання інвестицій, а також, особливо, державного регулювання інвестиційної діяльності [1; с. 4-6].

Мета статті. Метою статті є розкриття сутності та аналіз особливостей застосування державного регулювання інвестиційної діяльності у сучасних трансформаційних умовах.

Виклад основного матеріалу.

Система регулювання умов інвестиційної діяльності не є стабільною, вона підлягає коригуванню залежно від соціально-економічної ситуації в певний період часу, рівня інвестиційної активності суб'єктів господарювання. З метою активізації інвестиційного попиту держава може використовувати традиційні для світової практики методи: збільшувати державні витрати і зменшувати податки, знижувати процентну ставку за кредит, збільшувати грошову масу, втручатися в ринок цінних паперів.

На сьогодні держава фактично втратила важелі управління та регулювання інвестицій у виробничу сферу, а для соціальної сфери їх просто немає. Тому поточні та довготривалі інтереси економічних реформ потребують зваженої й обґрунтованої інвестиційної політики як у державній, так і в приватній господарських системах. За допомогою інвестицій необхідно стимулювати великі державні підприємства, інвестиційний потік як один з елементів сприяння виходу з кризи має стимулювати особливо середнє та мале підприємництво, здатне конкурувати з іноземним капіталом. Для цього необхідне формування системи державного регулювання й управління інвестиціями, законодавчо закріпленої економічними методами та регуляторами. Державне регулювання інвестиційної діяльності включає як пряме управління інвестиціями, так і регулювання умов інвестиційної діяльності, контроль за її законністю.

Узагальнення важелів державного регулювання інвестиційного процесу наведено на рис. 1. [17; с. 8]

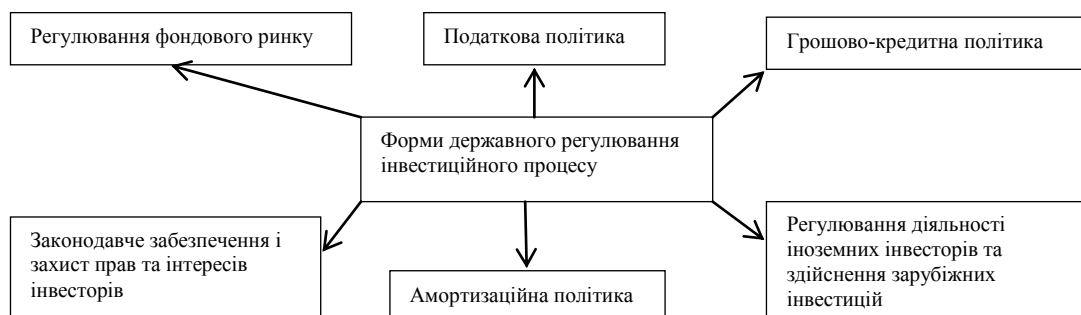


Рис.1. Форми державного регулювання інвестиційних процесів [17; с. 9].

Розвиток і дієве функціонування вітчизняної ринкової економіки можливе лише за умови суттєвого підвищення ефективності реалізації інвестиційних ресурсів у формі фінансових, нематеріальних, матеріальних, інтелектуальних і трудових, які залучаються для здійснення вкладень в об'єкти інвестування, створення нових і модернізація діючих підприємств, виробництв тощо (рис. 2).

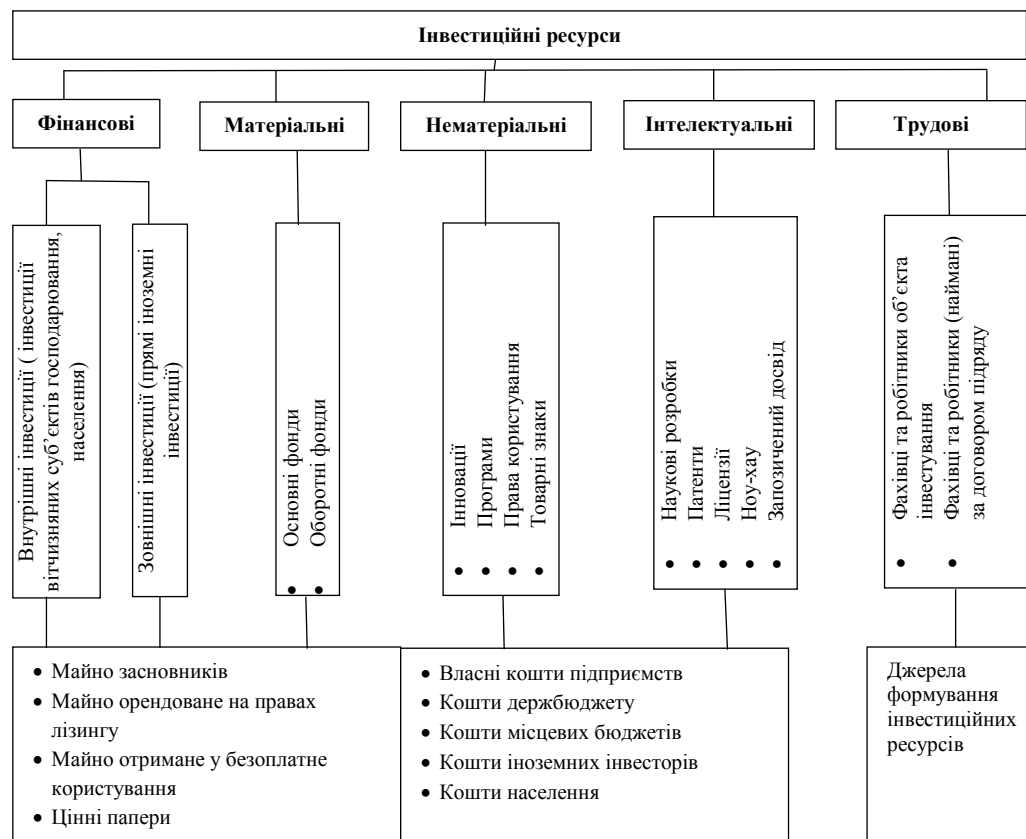


Рис. 2. Форми інвестиційних ресурсів[1; с. 87].

За даними Держстату у 2016 році в економіку України іноземними інвесторами вкладено 4405,8 млн.дол. США прямих інвестицій (акціонерного капіталу) проти 3763,7 млн.дол.США у 2015 році.

Обсяг залучених з початку інвестування прямих іноземних інвестицій (акціонерного капіталу) в економіку України на 31.12.2016 року становив 37 655,5 млн.дол. США*.

Інвестиції спрямовуються у вже розвинені сфери економічної діяльності. Станом на 31.12.2016 найвагоміші обсяги надходжень прямих інвестицій були спрямовані до установ та організацій, що здійснюють фінансову та страхову діяльність – 10 324,4 млн.дол.США та підприємств промисловості – 9 550,2 млн.дол.США.

До основних країн-інвесторів належать Кіпр – 9691,6 млн.дол.США, Нідерланди – 5753,9 млн.дол.США, Російська Федерація – 4349,8 млн.дол.США, Велика Британія – 2046,3 млн.дол.США, Віргінські Острови (Брит.) – 1766,5 млн.дол.США, Німеччина – 1606,6 млн.дол.США і Швейцарія – 1467,3 млн.дол.США. Обсяги освоєння капітальних інвестицій підприємств України у січні-грудні 2016 року складають 326,2 млрд. грн.

Провідними сферами економічної діяльності, за обсягами залучення капітальних інвестицій, у січні-грудні 2016 року залишаються: промисловість – 33,3%, будівництво – 12,6%, сільське, лісове та рибне господарство – 13,8%, інформація та телекомунікації – 4,8%, оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів – 7,7%, транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність – 7,6%, державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування – 5,9%. Структура капітальних

інвестицій за регіонами наведена на рис. 3. Чернігівська область за даним показником знаходиться на 19 місці.



Рис.3. Структура капітальних інвестицій за регіонами за 2016 рік. [4].

Капітальні інвестиції за джерелами фінансування наведені у таблиці 1.

Таблиця 1.

Капітальні інвестиції за джерелами фінансування за 2016 рік

	Освоєно (використано) капітальних інвестицій	
	млн.грн	у % до загального обсягу
Усього	359216,1	100,0
у т.ч. за рахунок		
коштів державного бюджету	9264,1	2,6
коштів місцевих бюджетів	26817,1	7,5
власних коштів підприємств та організацій	248769,4	69,3
кредитів банків та інших позик	27106,0	7,5
коштів іноземних інвесторів	9831,4	2,7
коштів вітчизняних інвестиційних компаній, фондів тощо	2365,8	0,7
коштів населення на будівництво житла	29932,6	8,3
інших джерел фінансування	5129,7	1,4

Джерело: [4].

Головним джерелом фінансування капітальних інвестицій, як і раніше, залишаються власні кошти підприємств та організацій, за рахунок яких у січні-грудні 2016 року освоєно 69,3 відсотка капіталовкладень.

Частка кредитів банків та інших позик у загальних обсягах капіталовкладень становила 7,5 відсотка.

За рахунок державного та місцевих бюджетів освоєно 10,1 відсотка капітальних інвестицій. Частка коштів іноземних інвесторів становила 2,7 відсотка усіх капіталовкладень, частка коштів населення на будівництво житла – 8,3 відсотка. Інші джерела фінансування становлять 1,4 відсотка.

Отже, Україна залишається привабливою для інвестицій, водночас вона не знаходиться осторонь світових процесів, є достатньо інтегрованою у світове господарство і порушення макростабільності на зовнішніх ринках має свій відголос в Україні.

У рейтингу Doing Business 2017 за результатами 2016 року Україна піднялась на +1 пункт і посіла 80 позицію. У порівнянні із 2016 роком, Україна покращила свої позиції за такими показниками, як: створення підприємств - з 24-го до 20-го місця; підключення до

електромереж - із 140-го до 130-го місця; захист міноритарних інвесторів - із 101-го до 70-го місця; забезпечення виконання контрактів – з 93 до 81 місця[5].

Для подальшого покращення інвестиційного клімату України актуальним на сьогодні є питання удосконалення напрямів державного регулювання інвестиційної діяльності, зокрема, правової та організаційної бази для підвищення дієздатності механізмів забезпечення сприятливого інвестиційного клімату й формування основи збереження та підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки. Основні напрями державного регулювання інвестиційної діяльності наведені на рис. 4.



Рис. 4. Основні напрями державного регулювання інвестиційної діяльності [17; с. 10].

Ряд позитивних кроків у цьому напрямі вже здійснено:

1. На сьогодні в Україні створене правове поле для інвестування та розвитку державно-приватного партнерства. Законодавство України визначає гарантії діяльності для інвесторів, економічні та організаційні засади реалізації державно-приватного партнерства в Україні [7-16].

2. На території України до іноземних інвесторів застосовується національний режим інвестиційної діяльності, тобто надано рівні умови діяльності з вітчизняними інвесторами. Іноземні інвестиції в Україні не підлягають націоналізації.

3. Для підвищення захисту іноземних інвестицій Законом України від 16.03.2000 № 1547 ратифікована Вашингтонська Конвенція 1965 року про порядок вирішення інвестиційних спорів між державами та іноземними особами.

Вирішенню проблемних питань інвесторів покликані сприяти комісії із сприяння досудовому врегулюванню спорів з інвесторами, які можуть створюватися органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування як тимчасові консультативно-дорадчі органи з метою сприяння досудовому врегулюванню спорів між інвестором і органом виконавчої влади (місцевого самоврядування), відповідно до постанови Кабінету

Міністрів України від 26.11.2008 № 1024 “Про заходи щодо вдосконалення роботи органів виконавчої влади з інвесторами”.

4. Підписано та ратифіковано Верховною Радою України міжурядові угоди про сприяння та взаємний захист інвестицій з більше ніж 70 країнами світу.

5. З метою спрощення порядку залучення іноземних інвестицій та унеможливлення прояв ознак корупції при їх державній реєстрації 31.05.2016 прийнято Закон України № 1390-VIII "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скасування обов'язковості державної реєстрації іноземних інвестицій"[16].

Також, здійснюються кроки, що сприятимуть стабільному розвитку економіки України та активізації інвестиційної діяльності, а саме, здійснюється робота за наступними напрямками:

В напрямі захисту прав інвесторів у рамках виконання Плану дій щодо поглиблення співробітництва між Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та Урядом України, розробленого з метою реалізації заходів, передбачених Меморандумом про взаєморозуміння між Організацією економічного співробітництва та розвитку і Урядом України щодо поглиблення співробітництва від 07.10.2014, здійснюються заходи щодо приєднання України до Декларації ОЕСР про міжнародне інвестування та багатонаціональні підприємства (далі – Декларація ОЕСР). Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.03.2017 № 130-р схвалено проект Угоди (у формі обміну листами) між Урядом України та Організацією економічного співробітництва та розвитку щодо приєднання до Декларації про міжнародні інвестиції і багатонаціональні підприємства, відповідних Рекомендацій та процедурних Рішень Ради Організації економічного співробітництва та розвитку.

15 березня 2017 року Першим віце-прем'єр-міністром України – Міністром економічного розвитку і торгівлі України С. Кубівом було підписано Угоду (у формі обміну листами) між Урядом України та Організацією економічного співробітництва та розвитку щодо приєднання до Декларації про міжнародні інвестиції і багатонаціональні підприємства, відповідних Рекомендацій та процедурних Рішень Ради Організації економічного співробітництва та розвитку[6].

Приєднання України до Декларації ОЕСР про міжнародні інвестиції і багатонаціональні підприємства та набуття членства в Інвестиційному комітеті ОЕСР надасть такі суттєві переваги для країни, а саме:

- свідчитиме про запровадження Україною міжнародних стандартів здійснення інвестиційної діяльності;

- сприятиме залученню прямих іноземних інвестицій шляхом усунення обмежень щодо секторів, в яких іноземне інвестування заборонено та забезпечення національного режиму для транснаціональних корпорацій (далі – ТНК) відповідно до системи розвитку міжнародних стандартів у регулюванні відносин ТНК із країнами, що приймають їхні інвестиції;

- сприятиме поліпшенню конкурентного середовища та впливу на впровадження та розповсюдження інновацій;

- сприятиме реалізації принципів та стандартів соціальної відповідальності бізнесу згідно з керівними принципами ОЕСР щодо ведення відповідального бізнесу.

Ведеться робота в напрямі розвитку державно-приватного партнерства, а саме:

- удосконалено порядок розрахунку концесійних платежів, (постанова Кабінету Міністрів України від 04.02.2016 № 130 "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2000 р. № 639");

- впроваджено міжнародну практику підготовки проектів державно-приватного партнерства в частині визначення механізмів справедливого розподілу ризиків між державним та приватним партнерами (постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2015

№ 713 "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 р. № 232");

- спрощено Порядок надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, (постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 746 "Про внесення змін до Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства");

- створено більш ефективні механізми для співробітництва між державою і територіальними громадами (державними партнерами) та приватними партнерами в рамках державно-приватного партнерства (Верховною Радою України 24.11.2015 прийнято Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні");

- з метою приведення положень нормативно-правових актів у відповідність із Законом України "Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні" розроблено такі нормативно-правові акти:

- проект постанови Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Порядку проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим і Порядку проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства" (Урядом прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 № 815);

- проект постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку заміни приватного партнера" (готується пакет документів для подання на розгляд Кабінету Міністрів України проект постанови).

- розроблено та подано до Верховної Ради України проект Закону України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення можливості взяття довгострокових бюджетних зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства" (реєстраційний номер 4565 від 04.05.2016);

- наразі Мінекономрозвитку разом з ЄБРР та консорціумом консультантів, який очолює провідна міжнародна юридична компанія Hogan Lovells, розпочато роботу щодо реформування українського концесійного законодавства. Головною метою зазначеної співпраці є систематизація чинних законів України, які регулюють здійснення концесійної діяльності, та гармонізація із законодавством про ДПП з імплементацією кращого міжнародного досвіду. З цією метою Мінекономрозвитку створено Міжвідомчу робочу групу з реформування концесійного законодавства із залученням представників ЦОВВ, народних депутатів, ради бізнес-омбудсмена.

Здійснюються заходи щодо удосконалення системи управління державними інвестиціями (капітальні інвестиції):

Прийнято зміни до Бюджетного кодексу, а саме, Закон України від 07.04.2015 № 288-VII "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо державних інвестиційних проектів".

Кабінетом Міністрів України затверджено нові прозорі процедури відбору проектів, склад Міжвідомчої комісії, а також перелік вимог до державних інвестпроектів - постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 № 571 "Деякі питання управління державними інвестиціями" (набула чинності 12.08.2015).

Прийнято порядок проведення моніторингу (наказ Мінекономрозвитку від 25.10.2016 № 1785 "Про затвердження Порядку моніторингу стану розроблення (реалізації) державних інвестиційних проектів", зареєстровано в Мін'юсті 21.11.2016 за № 1508/29638).

За результатами відбору Міжвідомча комісія з питань державних проектів (далі – Комісія) визначила перелік з 24 державних інвестиційних проектів, у тому числі 6 перехідних (незавершених) проектів, що були відібрані Комісією у 2015 році і потребують фінансування у наступних роках[6].

На підставі рішення Комісії у Законі України “Про Державний бюджет України на 2017 рік” передбачено реалізацію 18 державних інвестиційних проектів за рахунок державних капітальних вкладень з обсягом фінансування - 1,65 млрд. гривень.

З метою приведення у відповідність положень Закону України “Про інвестиційну діяльність” із Законом України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо державних інвестиційних проектів”, удосконалення механізму державної підтримки інвестиційних проектів, забезпечення моніторингу інвестиційних проектів, які реалізуються із залученням коштів державного бюджету 04.10.2016 Верховною Радою України в першому читанні прийнято за основу проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про інвестиційну діяльність” (щодо державних інвестиційних проектів).

Здійснюються заходи в напрямі розвитку інвестиційної інфраструктури, а саме:

продовжується робота по реалізації Закону України "Про індустріальні парки", яким передбачено державну підтримку облаштування індустріальних парків;

проводиться робота щодо забезпечення методологічної та інформаційної підтримки суб'єктів індустріальних парків, сприяння в отриманні ними державної підтримки відповідно до законодавства, а також, в залученні інвестицій для їх облаштування та функціонування.

В Реєстрі індустріальних парків зареєстровано 18 таких парків.

Також, в Україні функціонують індустріальні парки, які не включені до Реєстру.

Так, із 2002 року в смт. Малинівка Чугуївського району Харківської області функціонує приватний індустріальний парк "Малинівка", а з 2010 року на території підприємства ПрАТ "Камвольно-суконна компанія "Чексіл" (площа 15 га) функціонує індустріальний парк "Чексіл".

У м. Суми на території Сумської камвольно-прядильної фабрики (виробничі потужності якої збережено та використовуються одним із учасників парку) створено і функціонує індустріальний парк "Патріот".

У місті Запоріжжя функціонує індустріальний парк на базі підприємства ПАТ "Запоріжжкран" за підтримки фінської компанії Konecranes.

У місті Біла Церква Київської області на території комунального підприємства "Білоцерківський вантажний авіаційний комплекс" (250 га) функціонує індустріальний парк, що налічує близько 70 підприємств-резидентів, котрі забезпечують робочими місцями понад 1000 жителів міста та району. Переважна більшість підприємств індустріального парку використовує виробничі приміщення колишнього авіаційного ремонтного заводу, решта – ділянки навколо промислового майданчика цього заводу.

Нормами Митного кодексу України (стаття 287) передбачено звільнення від сплати ввізного мита товарів, які ввозяться іноземними інвесторами на строк не менше трьох років з метою інвестування на підставі зареєстрованих договорів (контрактів) або як внесок іноземного інвестора до статутного капіталу підприємства з іноземними інвестиціями.

Розмитнення таких товарів здійснюється у першочерговому порядку.

Започатковано на постійній основі діалог з бізнесом для врегулювання проблемних питань з інвесторами – щоквартальні робочі зустрічі за участю представників міністерств та бізнесу[6].

Висновки і пропозиції. Постановою Кабінету Міністрів України від 19.10.2016 р. № 740 утворено Офіс із залучення та підтримки інвестицій та затверджено Положення про Офіс із залучення та підтримки інвестицій.

Згідно з Положенням, основними завданнями Офісу є:

1) створення механізму підготовки та реалізації інвестиційних проектів за принципом “єдиного вікна” для забезпечення ефективності взаємодії з інвесторами, які діють в Україні, та активного залучення інвестицій, а також забезпечення співпраці державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованої на створення сприятливого інвестиційного клімату в Україні;

2) сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади з метою вирішення проблемних питань, що виникають під час здійснення інвестицій в економіку України;

3) підготовка пропозицій щодо формування і реалізації інвестиційного потенціалу України, підтримки пріоритетних інвестиційних проектів, поліпшення інвестиційного клімату в Україні, забезпечення захисту прав інвесторів; визначення шляхів, механізмів та способів вирішення проблемних питань, що виникають під час реалізації інвестиційних проектів; підвищення ефективності діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо взаємодії з інвесторами; удосконалення нормативно-правової бази з відповідних питань.

Координатором Офісу є Урядовий уповноважений з питань інвестицій, обов'язки якого покладено на Першого заступника Міністра фінансів.

Також, Указом Президента України від 29 серпня 2016 року № 365/2016 затверджено положення про Національну інвестиційну раду. Основними завданнями Ради є: розроблення пропозицій щодо стимулювання та розвитку інвестиційної діяльності в Україні, формування привабливого інвестиційного іміджу України, у тому числі з урахуванням найкращої міжнародної практики; сприяння формуванню основних напрямів державної політики щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні; напрацювання пропозицій щодо стратегічних напрямів розвитку інвестиційного потенціалу України, стимулювання іноземних та національних інвестицій в розвиток економіки держави; вивчення ініціатив та потенційних пропозицій щодо інвестиційних проектів, а також практики взаємодії суб'єктів інвестиційної діяльності з державними органами; аналіз та узагальнення проблем, які перешкоджають інвестуванню в економіку України, підготовка пропозицій щодо шляхів їх вирішення, зокрема щодо заходів зі сприяння захисту прав інвесторів; участь в опрацюванні проектів актів законодавства з питань інвестиційної діяльності [6].

З вищевикладеного можна зробити висновок, що дієве та ефективне державне регулювання інвестиційної діяльності і кредитування промислових підприємств, підприємств малого і середнього підприємництва веде до ефективного розвитку національної економіки, виробництва високоякісних товарів, конкурентоспроможної продукції та поліпшення добробуту населення [1; с. 151]. Однак, дана проблематика потребує детального комплексного подальшого дослідження, що має знайти своє відображення в наступних публікаціях.

Список використаних джерел

1. Качур Р. П. Державне регулювання інвестиційної діяльності в трансформаційній економіці України : дис. канд. ек. наук : 08.00.03 / Качур Роман Павлович – Львів, 2015. – 237 с.

2. Кравчун О. С. Механізми державного регулювання інвестиційної діяльності в Україні [Електронний ресурс] / О. С. Кравчун // Теорія та практика державного управління. – 2012. – Режим доступу до ресурсу:

<https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjI9qCdsZTUAhXMbZoKHWRAD7AQFghQMAU&url=http%3A%2F%2Firbis-nbuv.gov.ua>.

3. Офіційний сайт Міністерства закордонних справ України / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/economic-cooperation/invest-climat>

4. Офіційний сайт Державного комітету статистики України. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

5. Офіційний сайт Української асоціації інвестиційного бізнесу / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.uaib.com.ua>

6. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>
7. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні [Електронний ресурс] Закон України від 23.02.2006 № 3480 – IV.- Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2927-17>
8. Про інвестиційну діяльність [Електронний ресурс] : Закон України. -Режим доступу:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>
- 9.Про інноваційну діяльність [Електронний ресурс] : Закон України. -Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/40-15>
10. Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди [Електронний ресурс] Закон України від 15.12.2005 № 3201 – IV- Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2299-14>
- 11.Про наукову і науково-технічну експертизу [Електронний ресурс] :Закон України від 10.02.1995 р. №52/95-ВР. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/51/95-%D0%B2%D1%80>
- 12.Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності [Електронний ресурс] Закон України від 16.01.2003р. №433-IV. - Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/433-15>
- 13.Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків [Електронний ресурс] Закон України від 16.07.1999р. №991-XIV - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2743-14>
14. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг [Електронний ресурс] Закон України від 15.12.2005 № 3201 – IV- Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/en/123-19>
15. Про цінні папери та фондовий ринок [Електронний ресурс] Закон України від 23.02.2006 № 3480 – IV- Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3480-15>
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скасування обов'язковості державної реєстрації іноземних інвестицій[Електронний ресурс] Закон України від 31.05.2016 № 1390-VIII - Режим доступу:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1390-19>
- 17.Ткаченко А. М. Державне регулювання інвестиційної діяльності в Україні [Електронний ресурс] / А. М. Ткаченко, Є. М. Плаксина // Економіка і регіон. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjI9qCdsZTUahXMBZoKHWRAD7AQFghHMAQ&url=http%3A%2F%2Ffirbis-nbuv.gov.ua>

References

- 1.Kachur R. P. Derzhavne rehulivannia investytsiinoi diialnosti v transformatsiinii ekonomitsi Ukrainy : dys. kand. ek. nauk : 08.00.03 / Kachur Roman Pavlovych – Lviv, 2015. – 237 s.
- 2.Kravchun O. S. Mekhanizmy derzhavnoho rehulivannia investytsiinoi diialnosti v Ukraini [Elektronnyi resurs] / O. S. Kravchun // Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia. – 2012. – Rezhym dostupu do resursu: <https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjI9qCdsZTUahXMBZoKHWRAD7AQFghQMAU&url=http%3A%2F%2Ffirbis-nbuv.gov.ua>.
- 3.Ofitsiyni sait Ministerstva zakordonnykh sprav Ukrainy / [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu: <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/economic-cooperation/invest-climat>
- 4.Ofitsiyni sait Derzhavnoho komitetu statystyky Ukrainy. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
- 5.Ofitsiyni sait Ukrainskoi asotsiatsii investytsiinoho biznesu / [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu: <http://www.uaib.com.ua>
6. Ofitsiyni sait Ministerstva ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy / [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu: <http://www.me.gov.ua>
7. Pro derzhavne rehulivannia rynku tsinnykh paperiv v Ukraini [Elektronnyi resurs] Zakon Ukrainy vid 23.02.2006 № 3480 – IV.- Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2927-17>
8. Pro investytsiinu diialnist [Elektronnyi resurs] : Zakon Ukrainy. -Rezhym dostupu:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>
- 9.Pro innovatsiinu diialnist [Elektronnyi resurs] : Zakon Ukrainy. -Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/40-15>

10. Pro instituty spilnoho investuvannia (paiovi ta korporatyvni investytsiini fondy [Elektronnyi resurs] Zakon Ukrainy vid 15.12.2005 № 3201 – IV- Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2299-14>
11. Pro naukovu i naukovo-tekhnichnu ekspertyzu [Elektronnyi resurs] : Zakon Ukrainy vid 10.02.1995 r. №52/95-VR. - Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/51/95-%D0%B2%D1%80>
12. Pro priorytetni napriamy innovatsiinoi diialnosti [Elektronnyi resurs] Zakon Ukrainy vid 16.01.2003r. №433-IV. - Rezhym dostupu: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/433-15>
13. Pro spetsialnyi rezhym investytsiinoi ta innovatsiinoi diialnosti tekhnolohichnykh parkiv [Elektronnyi resurs] Zakon Ukrainy vid 16.07.1999r. №991-XIV - Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2743-14>
14. Pro finansovi posluhy ta derzhavne rehuliuвання rynkiv finansovykh posluh [Elektronnyi resurs] Zakon Ukrainy vid 15.12.2005 № 3201 – IV- Rezhym dostupu: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/en/123-19>
15. Pro tsinni papery ta fondovy rynok [Elektronnyi resurs] Zakon Ukrainy vid 23.02.2006 № 3480 – IV- Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3480-15>
16. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo skasuvannia oboviazkovosti derzhavnoi reiestratsii inozemnykh investytsii [Elektronnyi resurs] Zakon Ukrainy vid 31.05.2016 № 1390-VIII - Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1390-19>
17. Tkachenko A. M. Derzhavne rehuliuвання investytsiinoi diialnosti v Ukraini [Elektronnyi resurs] / A. M. Tkachenko, Ye. M. Plaksina // Ekonomika i rehion. – 2014. – Rezhym dostupu do resursu: <https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjI9qCdsZTUahXMBZoKHWRAD7AQFghHMAQ&url=http%3A%2F%2Ffirbis-nbuv.gov.ua>

Шевченко Олег Миколайович – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри менеджменту та державної служби, Чернігівський національний технологічний університет (вул. Шевченка, 95, м. Чернігів, 14027, Україна).

Шевченко Олег Николаевич – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры менеджмента и государственной службы, Черниговский национальный технологический университет (ул. Шевченко, 95, г. Чернигов, 14027, Украина).

Shevchenko Oleg, PhD, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Management and Public Service, Chernihiv National University of Technology (95 Shevchenko Str., 14027 Chernihiv, Ukraine).

УДК 347.639: 351.763

Ю.П. Харченко, канд. наук з держ. упр.

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

**ДИНАМІКА ТА ТЕНДЕНЦІЇ СТАНУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВИМ ЗАХИСТОМ ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО
ПІКЛУВАННЯ: СИРІТСТВО МОВОЮ ЦИФР****Ю.П. Харченко**, канд. наук по гос. упр.

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

**ДИНАМИКА И ТЕНДЕНЦИИ СОСТОЯНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТОЙ ДЕТЕЙ, ЛИШЕННЫХ
РОДИТЕЛЬСКОЙ ОПЕКИ СИРОТСТВО НА ЯЗЫКЕ ЦИФР****Yuliia Kharchenko**, PhD in Public Administration

Chernigiv National Technological University, Chernigov, Ukraine

**DYNAMICS AND TRENDS THE STATE OF GOVERNANCE SOCIO-LEGAL
PROTECTION OF CHILDREN DEPRIVED OF PARENTAL CARE ORPHANS IN
TERMS OF NUMBERS**

Досліджено та проаналізовано сучасний стан державного управління соціально-правовим захистом дітей в Україні через призму статистичних даних щодо соціального і біологічного сирітства. Виділено фактори, які вказують на недоліки управління у вказаній сфері та напрямки удосконалення системи державного управління захистом дитинства.

Ключові слова: державне управління, діти, позбавлені батьківського піклування, діти-сироти, соціальний захист.

Исследовано и проанализировано современное состояние государственного управления социально-правовой защитой детей в Украине через призму статистических данных относительно социального и биологического сиротства. Выделены факторы, которые указывают на недостатки управления в указанной сфере и направления совершенствования системы государственного управления защитой детства.

Ключевые слова: государственное управление, дети, лишённые родительской опеки, дети-сироты, социальная защита.

Researched and analyzed the current state of public administration of socio-legal protection of children in Ukraine through the prism of statistical data on social and biological orphans. The factors that indicate poor management in this area and directions for improvement of state management of protection of childhood.

Keywords: governance, children deprived of parental care, orphans, social protection

Постановка проблеми. Питання соціального захисту дітей, які за різних обставин втратили рідних батьків окреслено як одне з пріоритетних в соціальній політиці кожної держави.

Однак, відсутність єдиного комплексного його вирішення, відсутність інституційних перетворень, розбалансували систему соціального захисту дітей в Україні і, закономірно, позначилися на її ефективності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання захисту дитинства неодноразово ставали предметом досліджень з боку правників, філософів, соціологів та політологів, серед яких слід особливо відмітити праці Артюшкіної Л., Бадори С, Бевз Г., Волинець Л., Карпенко О., Кравченко М., Лактіонової Г., Лібанової Е., Пеші І., Цибуліної І. Питання структурно-функціонального забезпечення державно-управлінської діяльності, зокрема, висвітлюється в роботах Г.Атаманчука, І. Коліушка, В. Лугового, Г. Одінцової, В. Бакуменка, П. Гамана, І. Горобець, Я. Жовнірчика, Б. Ісмаїлова, В. Кампо, А. Колодія, В. Малиновський, Н.Нижник та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на наявні дослідження сфері державного управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування, на нашу думку, необхідно сформувати консолідоване вирішення пріоритетних завдань у процесі формування та реалізації державної політики щодо соціального захисту дітей, через призму впровадження ефективних превентивних методів

управління, направлених на комплексне вирішення проблем родин, які виховують дітей, особливу увагу приділивши, родинам, які потрапляють в коло ризику сирітства.

Метою статті є дослідження сучасного стану державного управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування через статистичні та аналітичні дані та пошук дисфункційних сторін управління.

Виклад основного матеріалу. Сучасна система соціального захисту дитинства в цілому не відповідає потребам сьогодення. А стан соціального захисту дітей, які за різних обставин втратили батьків потребує негайного удосконалення. Зазначені висновки логічно впливають з проведених досліджень динаміки та тенденцій у сфері соціально правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування. А саме:

Низька народжуваність в Україні за період 2002 – 2015 років стала однією з основних причин скорочення чисельності населення на 5,5 мільйонів, а у порівнянні з 1991 роком смертність в Україні вдвічі перевищує народжуваність. Природне скорочення спостерігається у переважній більшості регіонів України. Лише у Закарпатській і Рівненській областях зареєстровано природний приріст населення. За показниками смертності працездатного населення Україна випереджає Європу у 3 – 4 рази. Причинами смертності найчастіше є куріння – щороку 100 – 110 тис. осіб (з них 10 % пасивні курці), від алкоголізму – понад 40 тис. щороку та від травматизму [1].

Низький рівень народжуваності призводить до зменшення чисельності дітей та зниження їх питомої ваги у загальній кількості населення. Зокрема, у 1991 році частка дітей становила 25,5 % від усього населення країни [2, с.7], на початок 2014 року – всього 17,6 % [3], тобто скоротилася на 7,9%. Що неминуче призводить до подальшого старіння населення.

На фоні складної демографічної ситуації особливо гостро постає питання існування явища дитячого сирітства. За даними Державної служби статистики на 01.01.2014 року чисельність дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування (віком 0 – 17 років) становила 1 113 особи на 100 000 дітей. Протягом останніх років відносні показники практично незмінні.(табл.1).

Таблиця 1

Динаміка кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування

Рік (на кінець року)	Кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб	Частка посиротілих серед загальної кількості дітей, %
2003	96 112	0,9
2004	97 590	1,02
2005	97 829	1,1
2006	102 912	1,2
2007	102 924	1,2
2008	103 542	1,3
2009	100 787	1,2
2010	98 119	1,2
2011	95 956	1,2
2012	92 865	1,2
2013	90 772	1,1
2014	83 716	1,1

*без врахування АР Крим та м. Севастополь

Джерело: розраховано за даними Держстату та Мінсоцполітики [3 – 5].

За даними Державної служби статистики, частка дітей-сиріт та дітей позбавлених батьківського піклування у 1995 році складала лише 0,4 % від загальної кількості дітей. Протягом 10 наступних років вона зросла до 1,1 %. Таким чином, починаючи з 2005 року

частка дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування серед загального дитячого населення становить більше 1 %. Зокрема, у 2013 році зареєстровано 90 772 дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, що становить 1,1 % усіх дітей в Україні.

При цьому, якщо на заході країни таких дітей – менше 1 %, то в південних та східних регіонах у межах 1,9 – 2 %. [3].

Протягом останніх років спостерігається незначне зменшення кількості посиротілих дітей, проте зазначену тенденцію не можна вважати стійкою та оптимістичною, адже вона відбувається на фоні загального зменшення кількості дітей в Україні та без врахувань АРК Крим та м. Севастополь (Таблиця 2).

Крім того, враховуючи те, що у жовтні 2014 року частина території Донецької і Луганських областей були визнані непідконтрольними Україні і там були ліквідовані й виведені із зони дії українського законодавства органи опіки та піклування. А тому окрім того що діти на цих територіях не отримують належного захисту передбаченого чинним законодавством України, не видаються документи, які визнає Україна (свідоцтво про народження, свідоцтво про смерть батьків, тощо), не працюють суди, не приймаються рішення про позбавлення батьківських прав. А відтак, на цих територіях не документуються факти втрати дітьми батьківського піклування.

Для фахівців в сфері здійснення захисту прав дитини, це означає, втрату контролю, в тому числі і над статистичними показниками щодо дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Перш за все через окупацію територій України втрачено інформацію про 4,5 тисячі таких дітей в АРК Крим та відсутня інформація про 10 тисяч таких дітей в Донецькій та 5 тисяч в Луганській області. [6].

Розглянемо статистичні дані та визначимо співвідношення кількості дітей-сиріт до кількості дітей, позбавлених батьківського піклування (Таблиця 2). Як видно з таблиці, частка дітей-сиріт з 2009 року фіксується в межах 26,3 – 27,7 %.

Таблиця 2

*Співвідношення кількості дітей-сиріт та дітей,
позбавлених батьківського піклування*

(на кінець року)

Рік	Кількість дітей-сиріт	Кількість дітей, позбавлених батьківського піклування	Частка дітей-сиріт, %	Частка дітей, позбавлених батьківського піклування, %
2009	26 558	74 229	26,3	73,7
2010	27 204	70 915	27,7	72,3
2011	24 746	71 210	25,8	74,2
2012	24 467	68 398	26,3	73,7
2013	24 507	66 265	27,0	73,0
2014*	22 471	61 245	26,8	73,2

*без врахування АР Крим та м. Севастополь

Джерело: розраховано за даними Мінсоцполітики

Вказані данні свідчать про переважання соціального сирітства над біологічним (співвідношення складає приблизно 70% проти 30%).

Незважаючи на те, що точних статистичних даних щодо масштабів зазначеного явища не має, опосередковано про розмах дитячої бездоглядності в Україні свідчать дані щодо сімей, які опинилися в складних життєвих обставинах.

Так, у загальному банку даних сімей у складних життєвих обставинах у 2009 році перебувало 103 156 сімей, де утримувалося 202 212 дітей, тобто 2, 5% всіх дітей в країні. До основних причин, за яких сім'ї були поставлені на облік, віднесено: зневажливе ставлення до

дітей та їх занедбання (29,4 %), наркотична або алкогольна залежність батьків (22 %), безпритульність, відбування покарання батьками в місцях позбавлення волі тощо.

Соціальним супроводом центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді у було охоплено лише 24 % від загального числа сімей, які перебували на обліку і потребували допомоги. Відповідно, 78 853 сім'ї (76 %), та 149 782 дітей (74 %), залишилися поза увагою державних структур [7, с.91].

У результаті цього, протягом наступних років зафіксовано зростання кількості зазначеної категорії сімей. Зокрема, за даними Мінсоцполітики, на початок 2014 року було виявлено 270 200 сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, що більш ніж у 2 рази перевищує показники 2009 року. Однак, під соціальним супроводом перебувало лише 141 300 сімей (298 000 дітей). І ці цифри вказують лише на кількість дітей, які виявлені органами і службами.

Рушійним фактором багатьох сімей, та однією з основних причин зростання сирітства в цілому можна назвати алкогольну та наркотичну залежність батьків.

“Рівень споживання алкогольних напоїв в Україні досяг критичної межі – 12 літрів алкоголю та 60 літрів пива на людину в рік. Завдяки таким показникам Україна займає місце серед шести (з 50) країн Європи з найвищими темпами зростання рівня вживання алкоголю. Наслідки такої інертності держави в питаннях контролю за вживанням алкоголю стали для нашого генофонду катастрофічними” [8, с.410].

Зростання вживання міцних алкогольних напоїв населенням призводить до аномально високої смертності. Алкогольна інтоксикація підвищує також ризик смертності від хвороб кровообігу та наслідків неадекватної поведінки, таких як самогубства, ДТП, травми, отруєння, переохолодження, обгорання тощо.

Окрім цього, існує чималий ризик того, що діти, батьки яких зловживають алкоголем або споживають психотропні речовини чи наркотики, можуть почати сприймати таку поведінку як “нормальну”. Для них набагато вищий ризик почати споживання алкоголю чи наркотиків, ніж для їх однолітків, які не мають таких батьків [9, с. 35]. Крім цього, діти, які спостерігають за асоціальними проявами батьків, бездоглядні, страждають від сімейного насильства і тому більшість свого часу проводять поза межами домівки. Свідченням цього є аналітичні дані щодо контингенту дітей у закладах соціального захисту.

Так, у притулках для дітей у 2013 році перебувала значна кількість неповнолітніх, які самовільно залишили свої сім'ї, займалися бродяжництвом, були знайдені на вулиці чи самостійно звернулися до притулку – 36,9 % від загальної кількості дітей [5].

Щорічно відповідними органами виявляється близько 12 тисяч дітей покинутих батьками. За рішеннями судів близько 6 тисяч дітей, набуває сирітського статусу в результаті позбавлення батьків батьківських прав, ще близько 0,5 тисячі дітей за рішеннями судових органів вилучаються із сімейного середовища без позбавлення батьків батьківства з причини існування загрози для життя та здоров'я дітей у таких сім'ях.

Певний відсоток ризику сирітства мають і діти, які виховуються у неповних сім'ях. Сьогодні спостерігається зростання кількості домогосподарств з дітьми, у яких не має одного чи обох батьків. Як наслідок, діти із неповних сімей позбавлені достатньої уваги та піклування батьків. Вони потрапляють до притулків, центрів соціально-психологічної реабілітації, перебувають на обліку органів внутрішніх справ за скоєння злочинів та правопорушень. До прикладу, переважну більшість вихованців притулків для дітей становлять діти із неповних сімей: 65,7 % у 2014 році проти 52,7 % у 2007 році [5].

Окремою групою ризику для дітей залишитися без піклування батьків є народження немовлят неповнолітніми матерями, оскільки їх виховний потенціал нижчий через ранній вік. За даними офіційних джерел, у пологових будинках понад 600 новонароджених щороку поповнюють ряди “соціальних сиріт” у перші години життя [10, с.177]. Частота вагітності у віці 15 – 19 р. в Україні у 2 – 4 рази вище, ніж у розвинутих європейських державах, на

початку тисячоліття наша країна очолювала рейтинг країн Європейського регіону за рівнем народжень у цьому віковому інтервалі [10, с.70 –71].

Таблиця 3

Чисельність дітей, позбавлених батьківського піклування, внаслідок неналежного виконання батьками своїх обов'язків

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Кількість дітей, відібраних у батьків, що були позбавлені батьківських прав	6039	8565	9047	10751	9420	7939	7865	7890	7814	7393	5415
Кількість дітей, відібраних у батьків без позбавлення батьківських прав	1023	1272	1078	1129	1133	770	785	740	709	724	548

Джерело: складено за даними Держстату за період 2000-2009р.р. [3 – 5] та Мінсоцполітики з 2010 по 2014 р.р.

Руйнівна сила у сімейних відносинах, розрив родинних стосунків між батьками та дітьми належить економічним факторам: бідність сімей з дітьми, зокрема серед багатодітних родин; втраті суспільством морально-ціннісних орієнтацій, жорстокості, агресії по відношенню до дітей; медичним факторам: поширення епідемії ВІЛ/СНІДу, алкоголізму, наркоманії тощо.

На нашу думку, зазначене є наслідком розбалансованої, функціонально неспроможної системи державного управління в сфері соціального захисту дитинства. Державний захист дітей починається тільки після того як дитина втрачає піклування батьків, тобто фактично отримує статус сироти чи позбавленої батьківського піклування. Однак, соціальне неблагополуччя такої категорії дітей починається значно раніше. А на практиці замість ефективної системи уникнення сирітства, державні органи борються з наслідками, влаштовують у сімейні форми виховання чи інтернатні заклади для дітей, такої категорії, а після їх закінчення у переважній більшості, діти поповнюють лави безхатченків, алко- та нарко-залежних, криміналітету, неблагополучних батьків.

Вище вказані фактори є Дамокловим мечем всій структурі соціального захисту, оскільки зазначені заходи не вирішують проблеми в цілому, а лише відкладають її вирішення, а від так кількість неблагополучних сімей не зменшується, кількість сирітства зростає.

Висновки. Вважаємо, що на сучасному етапі державотворення перспективою успішного розвитку досліджуваної сфери має стати чітка структура системи соціального розвитку (а не захисту) з багатовекторним направленням на превентизацію асоціальних проявів у родинах, державного стимулювання виховання дітей обома батьками (а не лише одинаками, надаючи їм державну допомогу, що стимулює відмову одним з батьків від дітей ще при їх народженні), всебічній підтримці сімейних форм виховання, чіткій вертикалі влади із посиленням впливу органів місцевого самоврядування, громади, громадських недержавних організації з розподілом не лише функцій, а й відповідальності.

Список використаних джерел

1. <http://www.ukrstat.gov.ua>
2. Державна доповідь про становище дітей в Україні: “Соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: досвід реформування” (за підсумками 2005 року) / [О.Р. Артюх, Л.В. Балим, Т.В. Бондаренко та ін.]; Кер. авт. кол. Л.Є. Леонтьєва, Л.С.Волинець. – К. : Державний ін-т розвитку сім’ї та молоді, 2006. – 143 с.
3. Захист дітей, які потребують особливої уваги суспільства: Стат. збірник / відп. за випуск І.Калачова. – К.: Державний комітет статистики України, 2010. – 75 с.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukrstat.org/uk/druk/katalog/kat_u/publposl_u.htm
4. Захист дітей, які потребують особливої уваги суспільства: Стат. збірник / відп. за випуск І.Калачова. – К.: Державний комітет статистики України, 2011. – 78 с.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukrstat.org/uk/druk/katalog/kat_u/publposl_u.htm
5. Захист дітей, які потребують особливої уваги суспільства: Стат. збірник / відп. за випуск І.Калачова. – К.: Державний комітет статистики України, 2012. – 127 с.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukrstat.org/uk/druk/katalog/kat_u/publposl_u.htmhttp://www.sirotstvy.net/ua/press_centre/news/1770.html?pg=8
6. http://www.sirotstvy.net/ua/press_centre/news/1770.html?pg=8
7. Державна доповідь про становище дітей в Україні: “Забезпечення рівних можливостей та прав дітей в умовах зростання ризиків бідності населення” (за підсумками 2009 року) / [Т.Ф. Алексєєнко, С.Ю. Аксьонова, О.В. Белишев та ін.]; Кер. авт. кол. А.Г. Зінченко. – К.: М-во України у справах сім’ї, молоді та спорту, Держ. ін-т розвитку сім’ї та молоді, 2010. –150 с.
8. Дрозд Ю.В. Адміністративно-правові заходи, спрямовані на зменшення шкоди, пов’язаної з уживанням алкоголю / Ю.В. Дрозд, І.В. Мельник // Митна справа. – 2011. – № 1 (73). – Ч. 2. – С. 410 - 414.
9. Підлітки груп ризику: доказова база для посилення відповіді на епідемію ВІЛ в Україні: аналіт. звіт / ЮНІСЕФ, Укр. ін-т соц. дослідж. ім. О. Яременка. – К. : К.І.С., 2008. – 192 с.
10. Бідність та нерівні можливості дітей в Україні / [Черенько Л.М., Полякова С.В., Реут А.Г. та ін.]; за ред. Е.М. Лібанової. – К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ), Український центр соціальних реформ, 2009. – 288 с.

References

1. <http://www.ukrstat.gov.ua>
2. Derzhavna dopovid pro stanovyshche ditei v Ukraini: “Sotsialnyi zakhyst ditei-syrit ta ditei, pozbavlenykh batkivskoho pikluvannia: dosvid reformuvannia” (za pidsumkamy 2005 roku) / [O.R. Artiukh, L.V. Balym, T.V. Bondarenko ta in.]; Ker. avt. kol. L.Ie. Leontieva, L.S.Volynets. – K. : Derzhavnyi in–t rozvytku simi ta molodi, 2006. – 143 s.
3. Zakhyst ditei, yaki potrebuiut osoblyvoi uvahy suspilstva: Stat. zbirnyk / vidp. za vypusk I.Kalachova. – K.: Derzhavnyi komitet statystyky Ukrainy, 2010. – 75 s.: [Elektronnyi resurs]. – Rezhyim dostupu: http://ukrstat.org/uk/druk/katalog/kat_u/publposl_u.htm

4. Zakhyst ditei, yaki potrebuiut osoblyvoi uvahy suspilstva: Stat. zbirnyk / vidp. za vypusk I.Kalachova. – K.: Derzhavnyi komitet statystyky Ukrainy, 2011. – 78 s.: [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://ukrstat.org/uk/druk/katalog/kat_u/publposl_u.htm
5. Zakhyst ditei, yaki potrebuiut osoblyvoi uvahy suspilstva: Stat. zbirnyk / vidp. za vypusk I.Kalachova. – K.: Derzhavnyi komitet statystyky Ukrainy, 2012. – 127 s.: [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://ukrstat.org/uk/druk/katalog/kat_u/publposl_u.htmhttp://www.sirotstvy.net/ua/press_centre/news/1770.html?pg=8
6. http://www.sirotstvy.net/ua/press_centre/news/1770.html?pg=8
7. Derzhavna dopovid pro stanovyshe ditei v Ukraini: “Zabezpechennia rivnykh mozhlyvostei ta prav ditei v umovakh zrostantia ryzykiv bidnosti naselennia” (za pidsumkamy 2009 roku) / [T.F. Aliksieienko, S.Iu. Aksonova, O.V. Bielyshev ta in.]; Ker. avt. kol. A.H. Zinchenko. – K.: M–vo Ukrainy u spravakh simi, molodi ta sportu, Derzh. in–t rozvytku simi ta molodi, 2010. –150 s.
8. Drozd Yu.V. Administratyvno-pravovi zakhody, spriamovani na zmenshennia shkody, poviazanoi z uzhyvanniam alkoholu / Yu.V. Drozd, I.V. Melnyk // Mytna sprava. – 2011. – № 1 (73). – Ch. 2. – S. 410 - 414.
9. Pidlitky hrup ryzyku: dokazova baza dlia posylennia vidpovidi na epidemiiu VIL v Ukraini: analit. zvit / YuNISEF, Ukr. in-t sots. doslidzh. im. O. Yaremenka. – K. : K.I.S., 2008. – 192 s.
10. Bidnist ta nerivni mozhlyvosti ditei v Ukraini / [Cherenko L.M., Poliakova S.V., Reut A.H. ta in.]; za red. E.M. Libanovoi. – K.: In-t demohrafii ta sotsialnykh doslidzhen NAN Ukrainy, Dytiachyi fond OON (IuNISEF), Ukrainyskyi tsentr sotsialnykh reform, 2009. – 288 s.

Харченко Юлія Петрівна – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту та державної служби, Чернігівський національний технологічний університет (вул. Шевченка, 95, м. Чернігів, 14027, Україна).

Харченко Юлия Петровна – кандидат наук по государственному управлению, доцент кафедры менеджмента и государственной службы, Черниговский национальный технологический университет (ул. Шевченка, 95, г. Чернигов, 14027, Украина).

Kharchenko Yulia, PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Management and Public Service, Chernihiv National University of Technology (95 Shevchenko Str., 14027 Chernihiv, Ukraine).

УДК 316.334.3

М.І. Мурашко, канд. екон. наук, доцент
Чернігівський інститут МАУП, м. Чернігів, Україна

С.О. Назарко, канд. екон. наук
Чернігівський інститут МАУП, м. Чернігів, Україна

НОВІ ОСВІТНІ СТАНДАРТИ ЯК ОСНОВА РЕФОРМУВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Н.И. Мурашко, канд. экон. наук, доцент
Черниговский институт МАУП, г. Чернигов, Украина

С.А. Назарко, канд. экон. наук
Черниговский институт МАУП, г. Чернигов, Украина

НОВЫЕ СТАНДАРТЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНИКА КАК ОСНОВА РЕФОРМИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Mykola Murashko, Ph.D in Economics, Associate Professor
Chernigov Institute MAUP, Chernigov, Ukraine

Svetlana Nazarko, Ph.D in Economics
Chernigov Institute MAUP, Chernigov, Ukraine

NEW EDUCATIONAL STANDARDS AS A BASIS FOR HIGHER EDUCATION REFORM

В статті розглядаються питання стосовно стандартів вищої освіти в контексті нового Закону України «Про вищу освіту». Проаналізовано комплекс нормативно-правових актів та організаційних заходів, направлених на імплементацію цього Закону. Наголошено на компетентнісному підході визначення вимог до фахівця при створенні нових стандартів.

Ключові слова: нові стандарти вищої освіти, рівень вищої освіти, ступінь вищої освіти, кваліфікаційний рівень, Національна рамка кваліфікацій, компетентність.

В статье рассматриваются вопросы относительно стандартов высшего образования в контексте нового Закона Украины «О высшем образовании». Проанализирован комплекс нормативно-правовых актов и организационных мероприятий, направленных на имплементацию этого Закона. Отмечено компетентностного подхода определения требований к специалисту при создании новых стандартов.

Ключевые слова: новые стандарты высшего образования, уровень высшего образования, степень высшего образования, квалификационный уровень, Национальная рамка квалификаций, компетентность.

The article deals with questions concerning the standards of higher education in the context of the new Law of Ukraine "On Higher Education". A complex of legal acts and organizational measures aimed at the implementation of this Law are analyzed. The competent approach to determining the requirements for a specialist when creating new standards is emphasized.

Key words: new standards of higher education, higher education level, higher education level, qualification level, national qualification framework, competence.

Постановка проблеми. Закон України «Про вищу освіту» істотно змінює систему стандартів у сфері вищої освіти. Тому, необхідно вносити відповідні зміни до багатьох інших нормативних документів, що регулюють цю сферу. А також, впроваджувати нові механізми забезпечення якості вищої освіти, що сприятиме інтеграції України в європейське освітнє середовище та підвищенню конкурентоспроможності українських вишів.

Аналіз досліджень і публікацій та невирішені частини проблеми. Окремі аспекти дослідження освітніх стандартів розглядаються в працях українських вчених, зокрема В. Бахрушина, О. Дашковської, О. Красовської, В. Погребняка, Ю. Рашкевича, Т. Ткаченка. та інших.

Проте, незважаючи на достатню кількість наукових публікацій, сьогодні окреслено коло проблем реформування національної вищої освіти, які потребують подальшого осмислення й аналізу.

Метою даної статті є: розглянуто основні новації щодо стандартів вищої освіти, які розробляються в межах кожної спеціальності відповідно до Національної рамки кваліфікацій і використовуються для визначення та оцінювання якості змісту та результатів освітньої діяльності вищих навчальних закладів.

Виклад основного матеріалу. Після прийняття Закону України «Про вищу освіту» № 1556 – VII (чинний від 01.07.2014 р.) розпочався новий трансформаційний етап системи вищої освіти. Який включає: рівні і ступені, перелік спеціальностей, освітні програми, результати навчання та компетентності студентів, здобуті під час навчання, зміст, організація та забезпечення якості освітнього процесу.

Встановлено наступні рівні: початковий рівень (короткий цикл), перший (бакалаврський), другий (магістерський), третій (освітньо-науковий), науковий та ступені вищої освіти: молодший бакалавр, бакалавр, магістр, доктор філософії, доктор наук [1].

Суттєвим кроком модернізації вищої освіти в Україні є затвердження нового переліку галузей знань і спеціальностей (Постанова КМУ від 29.04.2015 р.), за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти. Замість 48 галузей знань, 144 напрямів та понад 500 спеціальностей попередніх переліків введено 27 галузей знань і 114 спеціальностей. При цьому вищі навчальні заклади самостійно обирають спеціалізації, що дає їм можливість гнучко реагувати на потреби ринку праці [2].

Новий закон акцентує увагу на тому, що нова якість (вища освіта) – це, насамперед, результати, а не процеси навчання. А компетентності, які відповідають рівням вищої освіти, за складністю мають бути вищими, ніж ті, що відповідають рівню повної загальної середньої освіти.

Таким чином, новації цього закону відповідають сформованій моделі розвитку системи вищої освіти, спрямованій на інтеграцію до європейського освітнього простору й підвищення ролі і самостійності вищих навчальних закладів [8].

Також, Закон вніс принципові зміни щодо розуміння стандартизації освіти і процесів, що її супроводжують. І як зазначає директор департаменту вищої освіти МОН України Олег Шаров: «ключове завдання реформування вищої освіти – нові стандарти як врегулювання питання нового змісту вищої освіти». Тому не менш важливим кроком є побудова системи стандартів у сфері вищої освіти.

Стандарти вищої освіти розробляються для кожного рівня і кожної спеціальності відповідно до Національної рамки кваліфікацій (НРК) і визначають вимоги до освітньої програми: обсяг кредитів, необхідний для здобуття відповідного ступеня; перелік компетентностей випускника; нормативний зміст підготовки здобувачів вищої освіти; форми їх атестації; вимоги до наявності внутрішньої системи забезпечення якості.

«Нові стандарти вищої освіти є наступним поколінням стандартів і замінюють собою Галузеві стандарти вищої освіти, які розроблялись у 2002 – 2014 роках відповідно до законодавства. Стандарти базуються на компетентісному підході і поділяють філософію визначення вимог до фахівця, закладену в основу Болонського процесу та в міжнародному Проекті Європейської Комісії «Гармонізація освітніх структур в Європі» (Tuning Educational Structures in Europe, TUNING)», - йдеться у документі [7].

Відповідно розробникам стандартів треба перейти від загальних рекомендацій до конкретних методик для кожної компетентності.

Компетентності поділяються на три частини – інтегральну, загальні та спеціальні. *Інтегральна* компетентність формулюється на основі відповідної норми Національної рамки кваліфікацій.

Таблиця 1

Протириччя рамок кваліфікацій

Рамка кваліфікацій для Європейського простору вищої освіти (The Framework of Qualifications for European Higher Education Area, FQ-EHEA)	Європейська рамка кваліфікацій для навчання впродовж життя (European Qualifications Framework for Life Long Learning, EQF-LLL)	Національна рамка кваліфікацій (Постанова Кабінету Міністрів України від 23.11. 2011 р., № 1341)
1. Знання та розуміння. 2. Застосування знань і розуміння. 3. Формування суджень. 4. Комунікація. 5. Уміння навчатися.	1. Знання (теоретичні та/або фактологічні). 2. Уміння/навички (когнітивні та практичні). 3. Компетентності (в першу чергу – автономність та відповідальність).	1. Знання. 2. Уміння. 3. Комунікація. 4. Автономність та відповідальність. 5. Інтегральна компетентність

Джерело: [11].

Для формування загальних компетентностей рекомендовано обирати 5 – 15 варіантів з переліку проекту Tuning. Але, якого випускника потребує Європа (національна вища освіта має забезпечити йому наступні компетенції):

- здатність до аналізу та синтезу;
- здатність організувати процес та спланувати його;
- спроможність до усної та письмової комунікації рідною мовою;
- знання другої (іноземної) мови;
- навички роботи на комп'ютері;
- навички до обробки інформації (здатність знайти та проаналізувати інформацію з різних джерел);
- вміння вирішувати проблеми;
- вміння приймати рішення; здатність до критичного осмислення та самокритичної оцінки;
- вміння працювати в команді;
- навички міжособистісного спілкування; здатність до роботи в складі міждисциплінарної команди;
- здатність до комунікації з експертами в інших сферах;
- розуміння різноманітності та мультикультурності;
- етичні зобов'язання.

Найскладнішим етапом є формування спеціальних компетентностей та нормативних результатів навчання.

Ще одним обов'язковим елементом стандарту є визначення нормативного змісту підготовки здобувачів вищої освіти, сформульованого в термінах результатів навчання.

Результати навчання визначаються як сукупність знань, умінь, навичок, інших компетентностей, набутих особою у процесі навчання за певною освітньо-професійною, освітньо-науковою програмою, які можна ідентифікувати, кількісно оцінити та виміряти.

Вимоги до результатів навчання:

S – specific – конкретними

M – measurable – вимірними

A – attainable/achievable – досяжними

R – relevant – доречними/релевантними

T – timely – своєчасними.

Таблиця 2

Програмний результат навчання

Рівень	Програмний результат навчання
Бакалаврський	Здатність генерувати та поширювати нові ідеї, або генерувати інноваційні рішення для відомих проблем або ситуацій
Магістерський	Здатність генерувати оригінальні, якісно нові ідеї, які можуть бути однозначно та аргументовано сприйнятими як в знайомих, так і в незнайомих ситуаціях.
Освітньо-науковий	Здатність долучатися новими, практичними, прикладними та комплексними ідеями та розв'язками, що впливають на практичне виконання поставлених завдань.

Джерело: [11].

Упродовж 2017 року Міністерство освіти планує затвердити 120 нових стандартів вищої освіти для бакалаврів, 80 для магістрів і 50 для докторів філософії.

40 «бакалаврських» вже пройшли громадське обговорення, доопрацьовані та схвалені сектором вищої освіти науково-методичної ради МОН.

Після затвердження 2017-го більшості стандартів надалі планується повністю завершити роботу над ними, а в 2020-2025 рр. передбачено перегляд їхнього концепту. Паралельно триватиме робота над створенням національної системи кваліфікацій, галузевих рамок кваліфікацій та професійних стандартів.

Таблиця 3

Професійні стандарти в системі вищої освіти

Основні стейкхолдери	Передумови розроблення системи професійних стандартів	Інституціональна взаємодія
- Абітурієнти, студенти, випускники - Викладачі - Працедавці - Акредитаційні інституції	- Підвищення якості трудових ресурсів за вимогами ринку праці - Реалізація державної політики щодо підготовки конкурентоспроможного людського капіталу - Забезпечення високої якості освітніх послуг в умовах автономії ВНЗ та глобального конкурентного середовища	- Ринок праці - Ринок освітнянських послуг - Органи влади

Джерело: [12].

Також, МОН відмовилось від старої парадигми, коли проекти готували робочі групи, створені в базових ВНЗ, а розглядали їх науково-методичні комісії.

Відповідно до вимог ст. 13 Закону України «Про вищу освіту» методологію та методичні рекомендації щодо створення нових стандартів вищої освіти розробляє Науково-методична рада (НМР) Міністерства освіти і науки України за участю Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯВО), а галузеві науково-методичні комісії (НМК) здійснюють розроблення цих стандартів [1].

На сьогодні діє 15 комісій та понад 120 підкомісій, в яких працює близько 1050 осіб. Для порівняння: у затверджених 2011 року комісіях працювало 5 тисяч осіб, ще стільки ж було в робочих групах, але за роки незалежності в Україні було створено лише половину

стандартів, причому в деяких галузях не було зроблено нічого.

Висновок. Таким чином, аналіз нормативних документів, дає підстави стверджувати про певні зрушення у визначенні основних орієнтирів та шляхів розвитку системи вищої освіти. Разом з тим, використання нових стандартів гарантуватиме більш послідовне забезпечення якості на всьому просторі вищої освіти, оскільки, однією з цілей є реальна академічна автономія ВНЗ, яка, серед іншого, надає вишам можливість самим розроблювати освітні та освітньо-наукові програми. Можливо нові стандарти стануть для вишів орієнтиром того, що конкретно вимагає держава від їхньої діяльності.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про вищу освіту», 1 липня 2014 р. №1556-VII. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
2. Постанова КМУ від 29.04.2015 р. № 266 «Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти». [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/266-2015>.
3. Національна рамка кваліфікацій. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011>.
4. Постанова КМУ від 15.04.2015 р. № 244 «Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти». [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/244-2015>.
5. Наказ МОН від 21.06.2016 № 700 «Деякі питання діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти». [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/5826>.
6. Наказ МОН від 01.06.2016 № 600 «Про затвердження та введення в дію Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів вищої освіти». [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/5555>.
7. Рекомендації щодо нових стандартів вищої освіти. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://osvita.ua/vnz/reform/51513/>
8. Бахрушин В. Стандарти вищої освіти. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://education-ua.org/ua>.
9. Дашковська О., Погребняк В. Стандарти вищої освіти: нормативно-правове і організаційне забезпечення. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://smm.pgasa.dp.ua/article/viewFile/83921/79349>.
10. Мурашко М.І., Назарко С.О. Окремі аспекти методології впровадження державних соціальних стандартів в Україні / М.І. Мурашко, С.О. Назарко // Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток (Електронний науковий журнал). – 2016. № 2. Режим доступа : <http://pa.stu.cn.ua/22-okrem-aspekti-metodologiyi-vprovadzhennya-derzhavnih-socjalnih-standartv-v-ukrayin.html>
11. Рашкевич Ю.М. Побудова стандартів вищої освіти та освітніх програм в контексті нового Закону України «Про вищу освіту». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://education-ua.org>.
12. Ткаченко Т.І. Професійні стандарти в системі вищої освіти. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://education-ua.org>.

References

1. Zakon Ukrainy «Pro vyshchu osvitu», 1 lypnia 2014 r. №1556-VII. [Elektronnyi resurs] – Rezhym dostupu: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
2. Postanova KМУ vid 29.04.2015 r. № 266 «Pro zatverdzhennia pereliku haluzei znan i

spetsialnostei, za yakymy zdiisniuietsia pidhotovka zdobuvachiv vyshchoi osvity». [Elektronnyi resurs] – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/266-2015>.

3. Natsionalna ramka kvalifikatsii. [Elektronnyi resurs] – Rezhym dostupu: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011>.

4. Postanova KМУ vid 15.04.2015 r. № 244 «Pro utvorennia Natsionalnogo ahentstva iz zabezpechennia yakosti vyshchoi osvity». [Elektronnyi resurs] – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/244-2015>.

5. Nakaz MON vid 21.06.2016 № 700 «Deiaki pytannia diialnosti Natsionalnogo ahentstva iz zabezpechennia yakosti vyshchoi osvity». [Elektronnyi resurs] – Rezhym dostupu: <http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/5826>.

6. Nakaz MON vid 01.06.2016 № 600 «Pro zatverdzhennia ta vvedennia v diiu Metodychnykh rekomendatsii shchodo rozroblennia standartiv vyshchoi osvity». [Elektronnyi resurs] – Rezhym dostupu: <http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/5555>.

7. Rekomendatsii shchodo novykh standartiv vyshchoi osvity. [Elektronnyi resurs] – Rezhym dostupu: <http://osvita.ua/vnz/reform/51513/>

8. Bakhrushyn V. Standarty vyshchoi osvity. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://education-ua.org/ua>.

9. Dashkovska O., Pohrebniak V. Standarty vyshchoi osvity: normatyvno-pravove i orhanizatsiine zabezpechennia. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://smm.pgasa.dp.ua/article/viewFile/83921/79349>.

10. Murashko M.I., Nazarko S.O. Okremi aspekty metodolohii vprovadzhennia derzhavnykh sotsialnykh standartiv v Ukraini / M.I. Murashko, S.O. Nazarko // Publichne administruvannia: naukovy doslidzhennia ta rozvytok (Elektronnyi naukovyi zhurnal). – 2016. № 2. Rezhym dostupa : <http://pa.stu.cn.ua/22-okrem-aspekti-metodologiyi-vprovadzhennya-derzhavnih-soclnih-standartv-v-ukrayin.html>

11. Rashkevych Yu.M. Pobudova standartiv vyshchoi osvity ta osvitnykh prohram v konteksti novoho Zakonu Ukrainy «Pro vyshchu osvitu». [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://education-ua.org>.

12. Tkachenko T.I. Profesiini standarty v systemi vyshchoi osvity. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://education-ua.org>.

УДК 35.01:343.2.01

М.М. Ребкало, канд. наук з держ. упр.

Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна

ПЕРСОНАЛ ПРОБАЦІЇ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ: ПОДІЛ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ**Н.Н. Ребкало** канд. наук по гос. упр.

Академия Государственной пенитенциарной службы, г. Чернигов, Украина

ПЕРСОНАЛ ПРОБАЦИИ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ УКРАИНЫ: РАЗДЕЛЕНИЕ ТА ПУТИ УСОВЕРШЕСТВОВАНИЯ**Mykola Rebkało**, PhD in Public Administration

Academy of the State Penitentiary Service, Chernihiv, Ukraine

PROBATION PERSONNEL OF THE MINISTRY OF JUSTICE OF UKRAINE: DIVISION AND WAYS OF IMPROVEMENT

В статті проаналізовано організаційно-правове забезпечення пробації Міністерства юстиції України. Встановлено, що пробація реалізується через три види діяльності, кожен із яких має свої особливості. З'ясовано, що відповідно кримінально-виконавчого законодавства персонал пробації поділяється на державних службовців та осіб, що працюють за трудовою угодою. Зазначено, що в процесі удосконалення персоналу пробації йому необхідні знання з таких професій, як юрист, психолог, соціальний працівник та пенітенціарний менеджер. Обґрунтовані деякі шляхи удосконалення фахової підготовки персоналу. Автор статті схиляється до думки, що удосконалення професійного рівня персоналу пробації доцільно здійснювати комплексно, як під час початкового навчання, так і перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрового складу.

Ключові слова: кримінально-виконавча служба; види пробації; персонал пробації; поділ персоналу пробації; удосконалення персоналу пробації.

В статье проанализировано организационно-правовое обеспечение probation Министрства юстиции Украины. Установлено, что probation реализуется через три вида деятельности, каждый из которых имеет свои особенности. Выявлено, что в соответствии уголовно-исполнительным законодательством персонал probation делится на государственных служащих и лиц, работающих по трудовому договору. Отмечено, что в процессе совершенствования персонала probation ему необходимо иметь знания с таких профессий как юрист, психолог, социальный работник и пенитенциарный менеджер. Обоснованы некоторые пути совершенствования профессиональной подготовки персонала. Автор статьи склоняется к мнению, что совершенствование профессионального уровня персонала probation целесообразно осуществлять комплексно, как во время первоначального обучения, так и переподготовки и повышения квалификации кадрового состава.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная служба; виды probation; персонал probation; разделение персонала probation; совершенствование персонала probation.

The author shows that there is a package of measures for organizing a due probation and its growth in Ukraine. Effective usage of the probation personnel is a key way for realization of this task. The Ukrainian scientists of criminal law and public administration constantly research probation service problems. However the problems of probation personnel professional development stay topical. There are three types of probation in force by the legislation: pre-trial probation, supervised probation and penitentiary probation. The author states that the probation personnel is divided into military and civil one according to the criminal and executive legislation. The personnel has to master knowledge and practical skills to be ready to perform in all these types of the probation. Knowledge of the law disciplines, where penitentiary criminology occupies the key position can capitally help it. These knowledge can help to prepare an objective pre-trial report, to perform the main tasks of the supervised probation and penitentiary programs and it may shape a subjective vision of social environment. The cognition of practical psychology is needed for the employees. It can actually help to evolve a convicts' positive qualities required for his resocialization. The skills of psychological and correctional work with convicts may solve the main problems. For instance, to realize the psychological and correctional tasks quickly and effectively, to elevate the level of personnel's professional training and to minimize the work of professional psychologists in the psychological and correctional work in probation. The process of employees' training for social and educational work ought to link the requirements of the State standards on social services and probation legislation. Personnel's improvements social and educational work level are to become a complex and integrated process for convicts' lawful behavior, receiving the needed help by them and solving the problems related with conviction. The author mentions that the employees must master skills of penitentiary management for updating professional knowledge. In addition he shows that they need getting skills of interaction. There are some problems which are worth considering: teaching peculiarities in the interaction with local authorities; teaching the work with law enforcement bodies; learning the mechanisms of interaction with national economy subjects of various property; mastering the peculiarities of interaction with State and non-state institutions and organizations. The author believes that the offered ways of employees' improvement process should be integrated into the valid system of training, retraining and personnel's advanced training, for being appropriate to renovated criminal and executive legislature and providing qualified employees for probation.

Keywords: criminal and executive service, types of probation, probation personnel, division of the probation personnel, probation personnel improvement.

Постановка проблеми. Процеси приведення українського законодавства до стандартів Європейського Союзу торкнулися більшості сфер суспільного життя. Не залишилася поза увагою й сфера виконання покарань. Тільки за останні роки прийнято низку нормативно-правових актів стосовно суб'єктів кримінально-виконавчої діяльності з урахування особливостей завдань, які вони реалізують. Значна увагу в цьому напрямі приділено пробації. Це підтверджується діяльністю Верховної Ради України, яка прийняла у 2015 році Закон України "Про пробацію", Кабінета Міністрів України, Міністерства юстиції України, які прийняли низку підзаконних актів, спрямованих на формування нової структури кримінально-виконавчої системи – пробації.

Термін "пробація" у кримінально-виконавчому сенсі розглядається як система наглядових та соціально-виховних заходів, що застосовуються за рішенням суду до засуджених, виконання певних видів кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, та забезпечення суду інформацією, що характеризує обвинуваченого [1]. На сучасному етапі управління пробацією здійснюється Департаментом пробації у складі Міністерства юстиції України.

Відповідно законодавству про пробацію її поділяють на такі види - це досудова пробація, наглядова пробація, пенітенціарна пробація [1]. В ході досудової пробації ключовим моментом є вивчення особи, яка притягається до суду у якості обвинуваченого та складання на неї соціально-психологічної характеристики. Окрім того під час досудової пробації з'ясовується ступінь схильності обвинуваченого до скоєння повторного злочину та формується висновок про можливість виправлення особи-засудженого в умовах відбування покарання з обмеженням волі. Наступним видом пробації є наглядова. Цій стороні пробаційної діяльності притаманні реалізація низки як кримінально-виконавчих, так і соціально-виховних заходів. Їх метою є створення належних умов відбування покарання без позбавлення або обмеження волі. В процесі реалізації наглядових заходів також вивчаються індивідуальні особливості засуджених, які відбувають покарання без позбавлення волі. Під час наглядової пробації забезпечується недопущення рецидивної злочинності та формуються пробаційні програми стосовно осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням. Останнім видом із наведеного вище переліку є пенітенціарна пробація. Кінцевим результатом якої – реалізація заходів щодо трудового і побутового влаштування осіб, після їх звільнення від відбування покарання.

Отже, формування в Україні механізму відбування покарань без позбавлення волі здійснюється відповідно вимог міжнародних пенітенціарних стандартів та забезпечується реалізацією органами законодавчої та виконавчої влади заходів організаційно-правового характеру, результатом цього процесу повинно стати створення нової системи пенітенціарної діяльності – це пробації.

Кримінально-виконавча практика останніх десятиліть засвідчує про те, що ефективність реалізації державних програм щодо удосконалення та модернізації кримінально-виконавчої системи в значній мірі залежить від дієздатного персоналу. Критеріями успішності останнього, як показує його службова діяльність є створення належних умов проходження служби та наявність необхідного рівня освіти та професіоналізму. У продовж цього формування якісного кадрового складу пробації має першочергове значення, оскільки в умовах переходу від діючої системи відбування покарання без позбавлення волі до пробації людський фактор має стати генеруючим джерелом реалізації державної політики у сфері пробації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми персоналу пробації на сучасному етапі активно розглядаються як вченими, так і практичними працівниками, серед яких слід назвати О. Богатирьова, А. Галая, В. Кобзар, Н. Севастьянову, С. Халимона, О. Янчука.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Разом з тим, на думку автора в умовах реформування системи виконання покарань без позбавлення волі певної актуальності набувають питання розгляду діючого механізму поділу персоналу, який функціонує в цьому напрямі та розглянути деякі питання підвищення його фахового рівня пробації, необхідних для реалізації кожного з її видів.

Мета статті. На основі діючого кримінально-виконавчого законодавства та практики його застосування проаналізувати критерії поділу персоналу та обґрунтувати шляхи його професійного удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Посилаючись на положення Закону України “Про Державну кримінально-виконавчу службу України” персонал органів, установ та закладів виконання покарань складають особи рядового і начальницького складу, спеціалісти, та працівники, які працюють за трудовим договором [2]. В теорії державного управління існує підхід, щодо класифікації державних службовців на мілітаризований та цивільний склад [3, с.13]. Застосовуючи такий підхід персонал кримінально-виконавчої служби можна класифікувати у наступному вигляді: по-перше, особи рядового і начальницького складу мають особливий порядок прийняття, проходження та звільнення зі служби, а також право на носіння форменого одягу та спеціальні звання, в певних випадках мають право на носіння та застосування зброї, іншими словами зазначену категорію персоналу слід віднести до мілітаризованих державних службовців. По-друге, в органах кримінально-виконавчої служби є особи, які працюють на посадах спеціалістів, в теперішній час до них прирівнені працівники архівів та бухгалтерій, їх слід віднести до цивільних державних службовців. По-третє, до різних підрозділів кримінально-виконавчої служби залучаються особи, які працюють за трудовою угодою і до зазначених вище категорій державних службовців не відносяться.

Оскільки законодавства у сфері пробації поки не виділяє персонал до окремої категорії осіб, яким притаманний особливий статус службової діяльності, то слід вважати, що останній діє на підвалтнях законодавства про кримінально-виконавчу службу й тому викладений вище поділ є для нього актуальним.

Найбільшу кількість осіб із зазначеного вище поділу складають рядовий та начальницький склад. Таке співвідношення зумовлено тим, що необхідність виконання кримінально-виконавчих завдань мілітаризованим складом є на законодавчому рівні домінуючою, хоча дискусії з цього питання не припиняються вже декілька років. Так у проекті закону про пенітенціарну систему (ст. 8) поділ персоналу переважає наступні категорії: державні службовці; персонал у однострої (особи рядового та начальницького складу); працівники, які працюють за трудовою угодою. Такий поділ підтримується керівництвом Міністерства юстиції України, що співпадає з вимогами міжнародних пенітенціарних стандартів щодо персоналу. Якщо вищевказана норма у викладеній редакції набуде чинності, то слід очікувати певні зміни у класифікації персоналу. Тобто найбільша його частина буде заміщена цивільними державними службовцями, особливо це стосуватиметься пробації, на що неодноразово у своїх виступах наголошували заступник міністра юстиції Н. Севястянова та керівник Департаменту пробації О. Янчук. Відповідь на раціональність такого підходу покаже звичайно подальша практика.

Отже, персонал пробації поділяється відповідно вимог чинного кримінально-виконавчого законодавства на державних службовців мілітаризованого і цивільного призначення та осіб, що працюють за трудовою угодою.

Подальшим завданням цієї статті є визначення шляхів удосконалення професійного рівня персоналу. Відповідно до видів пробації, на думку автора є потреба в опануванні персоналом знаннями та навичками декількох різних спеціальностей. Наприклад при здійсненні досудової пробації персонал повинен мати знання та навички юриста і психолога, які необхідні при роботі із особами на стадії досудового слідства (складання досудової доповіді). При наглядовій та пенітенціарній пробації персонал потребує знань і юриста, і

психолога, і педагога, і соціального працівника, і менеджера. Отже, такий поділ дозволяє стверджувати, що виконання кожного з видів пробації потребує від персоналу оволодіння або удосконалення певних знань з різних професій.

Як вже зазначалося вище одним із завдань, що вирішуються в ході пробації є профілактика рецидивної злочинності. Цьому процесу на думку автора істотно сприятиме опанування навичками пенітенціарної кримінології. Ця дисципліна озброює персонал вміннями формувати певні кримінологічні параметри серед яких – з'ясування відношення засудженого до рецидиву злочину та відмови від подальшої злочинної діяльності [4]. Іншими словами знання та навички згаданої навчальної дисципліни дають можливість персоналу створювати об'єктивну кримінологічну характеристику особи-засудженого, оперативно і правильно складати досудові доповіді, планувати та реалізовувати дієві наглядові заходи, з'ясовувати міру відношення засудженого до законослухняної поведінки.

Виходячи з класифікації пробації актуальним на всіх її стадіях є оволодіння персоналом навичками практичної психології. Сучасна кримінально-виконавча практика вказує на те, що засуджені (окрім неповнолітніх) з точки зору психологічного стану є повністю дієздатними особами. Але психологічна занедбаність та певні відхилення в емоційних і вольових процесах, можливі аномалії у характері призвели їх до скоєння злочинів. Оскільки ключовим завданням пробації є повернення в суспільство законослухняної особи, то особливого значення набувають процеси психологічної корекції поведінки засудженого. Її метою є спонукання осіб до правослукняної поведінки, сприяння подоланню своїх особистісних проблем і конфліктів з оточенням, створення умов для їх повноцінного психічного розвитку [5]. Виходячи з цього персонал, на думку автора повинен оволодіти: методологією вивчення особистісних якостей засудженого, соціального середовища в якому останній проживає; навичками встановлення контакту з засудженим та мотивація його до співпраці над існуючими проблемами; вміннями складати програми індивідуальної психологічної реабілітації; процесом формування позитивної соціальної ситуації навколо засудженого.

Одним із істотних є навчання персоналу навичкам соціально-психологічної роботи. Це підтверджується вимогами Кримінально-виконавчого кодексу (ст.123), Закону України “Про пробацію” (ст.10) іншими підзаконними актами. Упродовж цього у процесі удосконалення навичок застосування соціально-виховної роботи, на думку автора слід зосередитися на вивчені таких питань:

- оволодіння методикою соціальної допомоги та підтримки засуджених;

- отримання знань з профілактики проблем соціально-психологічного характеру, які можуть негативно вплинути на особу під час відбування покарання;

- опанування процесом попередження проявів негативного характеру у засудженого та мінімізації ризику повторення злочинних діянь;

- вивчення механізму соціально-позитивні орієнтацій та мотивації до законослухняної поведінки.

Закон України “Про пробацію” містить у собі вимоги щодо забезпечення персоналом взаємодії з різними суб'єктами державної влади, місцевого самоврядування, а також державними та недержавними підприємствами, установами та організаціями, тобто мати навички пенітенціарного менеджера. Для виконання цього завдання на думку автора актуальним є: по-перше, опанування специфікою організації взаємодії з органами виконавчої влади різного рівня та місцевого самоврядування.; по-друге, отримання знань та навичок з координації спільних дій з правоохоронними органами; по-третє, вивчення механізму взаємодії із недержавними та державними підприємствами та організаціями, які прямо чи опосередковано можуть надати дорогу з питань пробації.

Висновки та пропозиції. Викладене вище дозволяє сформулювати такі висновки:

–персонал пробації відповідно діючого кримінально-виконавчого законодавства поділяється на державних службовців (мілітаризовані і цивільні) та осіб, що працюють за трудовою угодою;

–процеси, які пов'язані із формування пробації в перспективі ймовірно спричинять перехід персоналу пробації на підвалини цивільної державної служби;

–шляхи удосконалення персоналу пробації зосереджені на потребі в знаннях і навичках декількох професій (юрист, психолог, соціальний працівник, менеджер), їхню реалізацію доцільно здійснювати комплексно як під час початкового навчання, так і в процесі перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів;

–впровадження пробації в кримінально-виконавчу практику є новою справою для сфери виконання покарань, це безумовно виявить як позитивні моменти, так і недоліки і зазвичай детермінує втручання в цей процес як державних органів, так і науковців різних галузей права, що на думку автора в майбутньому спричинить дискусії в тому числі й розглянутих у статті питань.

Список використаних джерел

1. Про пробацію: Закон України від 5 лютого 2015 року № 160-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – №17. – Ст.445.

2. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23 червня 2005 року № 2713-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 29. – Ст.1697.

3. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці : навч.-метод. посіб. / С. Д. Дубенко. – К. : Ін Юре, 1999. – 244 с.

4. Тихонова О.В. Щодо розуміння категорії “Кримінологічна характеристика” / О.В. Тихонова // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету . – 2014. – №8. – С.248-249.

5. Чебоненко С.О. Методичні поради для підготовки офіцерів служби пробації : навч. посіб. для курсантів вищ. навч. закл. / С.О. Чебоненко, В.В. Дрижак. – Чернігів, 2006. – 92 с.

References

1. Pro probatsiia: Zakon Ukrainy vid 5 liutoho 2015 roku № 160-VIII // Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. – 2015. – №17. – St.445.

2. Pro Derzhavnu kryminalno-vykonavchu sluzhbu Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 23 chervnia 2005 roku № 2713-IV // Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. – 2005. – № 29. – St.1697.

3. Dubenko S. D. Derzhavna sluzhba i derzhavni sluzhbovtsi : navch.-metod. posib. / S. D. Dubenko. – K. : In Yure, 1999. – 244 s.

4. Tykhonova O.V. Shchodo rozuminnia katehorii “Kryminolohichna kharakterystyka” / O.V. Tykhonova // Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu . – 2014. – №8. – S.248-249.

5. Chebonenko S.O. Metodychni porady dlia pidhotovky ofitseriv sluzhby probatsii : navch. posib. dlia kursantiv vyshch. navch. zakl. / S.O. Chebonenko, V.V. Dryzhak. – Chernihiv, 2006. – 92 s.

Рибкало Микола Миколайович – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права, Академія Державної пенітенціарної служби (вул. Гонча, 34, м. Чернігів, 14000, Україна).

Рибкало Николай Николаевич – кандидат наук по государственному управлению, доцент кафедры теории и истории государства и права, конституционного права, Академия Государственной пенитенциарной службы (ул. Гончая, 34, г. Чернигов, 14000, Украина).

Rebkalo Mykola – PhD in Public Administration, Associate Professor of Department of theory and history of the state and law, constitutional law, Academy of the State Penitentiary Service (34 Hounds Str., 14000 Chernihiv, Ukraine).

УДК 349.3-053.9

К.В. Денисенко, здобувач

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

**ШВЕЦЬКИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ
СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ОСІБ ПОХИЛОГО ВІКУ ТА ЙОГО АДАПТАЦІЯ В
УКРАЇНІ****Е.В. Денисенко**, соискатель

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

**ШВЕДСКИЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В
СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ЛИЦ ПРЕКЛОННОГО ВОЗРАСТА И ЕГО
АДАПТАЦИЯ В УКРАИНЕ****Kateryna V. Denysenko**, candidate

Chernihiv National University of Technology, Chernihiv, Ukraine

**SWEDISH EXPERIENCE OF IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY IN THE
SPHERE OF SOCIAL PROTECTION OF ELDERLY PEOPLE AND ITS ADAPTATION
IN UKRAINE**

Встановлено, що існуючі механізми реалізації соціального захисту осіб похилого віку в Україні унеможливають нормальне існування даної категорії громадян в сучасних умовах. При формуванні управлінсько-правового підґрунтя функціонування системи життєзабезпечення старшої вікової групи доцільно виходити із кращого європейського досвіду, де на перший щабель виходить соціально-вразливий індивід з його життєво-нагальними потребами. Визначено особливості шведського досвіду реалізації державної політики у сфері соціального захисту осіб похилого віку. Досліджено шведську практику функціонування пенсійного забезпечення та соціального обслуговування, а також системи якомога довшого перебування похилих людей на ринку праці. Окреслено аспекти шведського досвіду функціонування системи соціального захисту осіб похилого віку, які доцільно адаптувати в Україні.

Ключові слова: особи похилого віку, соціальний захист, пенсійне забезпечення, соціальне обслуговування, державна політика, життєзабезпечення.

Установлено, что существующие механизмы реализации социальной защиты лиц преклонного возраста делают невозможным нормальное существование данной категории граждан в современных условиях. При формировании управленческо-правовой основы функционирования систем жизнеобеспечения старшей возрастной группы целесообразно исходить из лучшего европейского опыта, где на первую ступень выходит социально-уязвимый индивид с его жизненно-насыщенными потребностями. Определены особенности шведского опыта реализации государственной политики в сфере социальной защиты лиц преклонного возраста. Исследована шведская практика функционирования пенсионного обеспечения и социального обслуживания, а также система как можно более длительного пребывания пожилых людей на рынке труда. Определены аспекты шведского опыта функционирования системы социальной защиты лиц преклонного возраста, которые целесообразно адаптировать в Украине.

Ключевые слова: лица преклонного возраста, социальная защита, пенсионное обеспечение, социальное обслуживание, государственная политика, жизнеобеспечение.

It was found out that the existing mechanisms for the implementation of social protection of elderly people in Ukraine make impossible the normal existence of this category of citizens in modern conditions. While forming the legal and management basis for the life-support system of the elderly people, it's expedient to start with the best European experience, where a socially vulnerable individual, with his life-urgent needs, comes to the forefront. There were determined the features of Swedish experience of the state policy in sphere of social protection of elderly people. There was studied the Swedish practice of pension and social services' functioning, as well as the system of longer stay of elderly people in the labor market. There were outlined some aspects of the Swedish experience of the social protection systems for elderly people, which should be adapted in Ukraine.

Key words: elderly people, social protection, pension providing, social services, state policy, life support.

Постановка проблеми. В сучасних умовах глибоких трансформаційних перетворень, одним з пріоритетів національної політики, має бути формування ефективної системи життєзабезпечення вразливих категорій громадян. Інтеграція України в світову соціально-економічну систему, переорієнтація існуючої доктрини управлінської діяльності в умовах децентралізації та реформи державного управління зумовлюють необхідність переосмислення державної політики у сфері соціального захисту населення, яке зазнало соціального ризику, зокрема, такого як старість. В цьому контексті перед науковою

спільнотою постає завдання у дослідженні кращого зарубіжного досвіду, солідарних та демократичних традицій діяльності держави щодо соціального захисту осіб похилого віку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання щодо соціального захисту осіб похилого віку ставали предметом дослідження таких вчених, як: Діденко Н., Кабаченко Н., Комарова О., Макаренко О., Славіна О., Сопко Р., Сташків Б., Чічкань М. та інших. Зарубіжному досвіду функціонування складових системи соціального захисту літніх громадян присвячені праці Голубенко Т., Дідик С., Сіньова Л., Стойка А. тощо.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Попри широке коло розглянутих теоретико-методологічних та практичних аспектів життєзабезпечення старшої вікової групи, додаткових досліджень потребують питання щодо виокремлення позитивних аспектів кращої європейської практики реалізації державної політики у сфері соціального захисту осіб похилого віку, а також можливість її адаптації у національну політику.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є аналіз шведського досвіду реалізації державної політики у сфері соціального захисту осіб похилого віку, визначення її основних рис та організаційно-правових форм, а також можливості адаптації шведської практики у національну політику соціального захисту старшої вікової групи.

Виклад основного матеріалу. Кожна країна розробляє та реалізує організаційно-правові форми соціального захисту осіб похилого віку виходячи з економічних можливостей, історико-національних особливостей та пріоритетів, технологій, принципів та цілей державного управління. Обов'язок щодо соціального захисту громадян, які перебувають у складних життєвих обставинах або зазнали соціального ризику, зокрема такого незворотного, як «старість», в усіх цивілізованих державах на найвищому конституційному рівні визначено за державою.

За часи незалежності Україна досягла деяких позитивних змін у сфері соціального захисту осіб похилого віку. Згідно статті 46 Основного Закону, громадян мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом [1]. На національному рівні компетентними органами прийнято цілу низку нормативно-правових актів, які становлять правову основу системи соціального захисту осіб похилого віку. На всіх рівнях управління створені відповідні інституції, функціональні повноваження яких прямо чи опосередковано стосуються організаційних аспектів життєзабезпечення літніх осіб. Водночас рівень та якість системи соціального захисту осіб похилого віку не відповідає життєво-нагальним потребам даної категорії громадян.

Відповідно до Проекту Стратегії «Національного плану дій з питань старіння до 2022 року» до основних проблем щодо життєзабезпечення осіб похилого віку належать:

1. низький рівень добробуту: недостатнє пенсійне забезпечення та недосконала система державних соціальних стандартів і гарантій; відсутність комплексних програм адресної соціальної підтримки, спрямованих на виявлення та розв'язання конкретних проблем індивідів та сімей; недостатня поінформованість щодо можливостей участі в програмах соціальної підтримки, у тому числі виконуваних недержавними організаціями;

2. незадовільний стан здоров'я та низька доступність якісної медичної допомоги: низький рівень медичного обслуговування та профілактики захворюваності протягом усього життєвого циклу людини; низька поінформованість щодо здорового способу життя у похилому віці, шляхів досягнення здорового та активного довголіття, а також можливостей отримання геріатричної допомоги; недостатній розвиток відповідної медико-соціальної інфраструктури;

3. низька соціальна та економічна активність: недостатня освітньо-професійна мобільність робочої или, слабкий розвиток інститутів і традицій самоосвітньої діяльності та постійної освіти впродовж усього життя у поєднанні з консервативною структурою

зайнятості та негнучкістю ринку праці; існування в суспільній свідомості уявлень про старіння населення як виключно негативний процес, із яким треба «боротись», а також стереотипів щодо громадян похилого віку як не здатних до розвитку та сприйняття нового, які формують негативне ставлення до них і є підґрунтям для дискримінації в різних сферах їхнього життя [2].

Враховуючи те, що існуючі державні механізми в сфері соціального захисту осіб похилого віку унеможливають нормальне існування даної категорії громадян в сучасних умовах, при формуванні управлінсько-правового підґрунтя функціонування системи життєзабезпечення старшої вікової групи доцільно виходити із кращого європейського досвіду, де на перший щабель виходить соціально-вразливий індивід з його життєво-нагальними потребами, механізми соціального захисту традиційно ґрунтуються на ідеях захисту прав та свобод людини, міжпоколінній солідарності, реалізації міжнародних норм та стандартів. У цьому контексті цікавим видається досвід Швеції, де для досягнення соціально-економічного благополуччя використовується соціально-ринкова модель державного управління.

У 2015 році міжнародною правозахисною організацією HelpAge International було проведено спеціальне дослідження та складено відповідний рейтинг щодо оцінки якості життя, соціальної безпеки та добробуту осіб похилого віку. Згідно з його результатами, Швеція посіла 3 місце серед 96 країн світу. Україна – 73 сходинку відповідно, продемонструвавши один з найгірших показників серед пострадянських країн, поступившись місцем лише Молдові (77-ма позиція). Індекс якості життя осіб похилого віку в Швеції становив – 84,4, в Україні – 37,0. При складанні рейтингу враховувались такі індикатори, як матеріальна забезпеченість, доступність соціальних послуг, стан здоров'я, освіта, зайнятість, рівень сприятливих умов для задоволення різноманітних потреб [3].

Наразі низка країн з розвинутою ринковою економікою наслідують практику реалізації системи соціального захисту Швеції, яка вважається абсолютним взірцем в частині протидії існування соціального ризику «бідність» при настанні іншого «старість» через сталі механізми соціального страхування. Діюча нормативно-правова база шведської системи соціального захисту осіб похилого віку орієнтована на соціальні стандарти, які розроблені такими організаціями, як Рада Європи, Європейський Союз, Організація Об'єднаних Націй, Міжнародна Організація Праці тощо.

Концептуальна основа шведської системи соціального захисту полягає у підвищенні добробуту населення за рахунок їх суспільно-корисного внеску та трудової активності у період працездатності. Дана скандинавська держава повсякчас модернізує соціальну сферу, вносячи корективи солідарної відповідальності на найближче майбутнє та віддалену перспективу, максимально пристосовуючи її до сучасних динамічних перетворень та демографічних реалій і викликів.

Варто зазначити, що навіть у повоєнний період Швеція демонструвала здорове економічне зростання, повну зайнятість, один з найвищих рівнів життя у світі в поєднанні з всеосяжною, високовитратною і найбільш егалітарною державною системою добробуту в західному світі [4, с. 157].

Основу діючої системи життєзабезпечення осіб похилого віку було закладено у 1992 році, коли парламент Швеції прийняв рішення про здійснення національної програми допомоги похилим людям, згідно з якою вся відповідальність по цілому ряду аспектів, в тому числі витрати на стаціонарне та напівстаціонарне обслуговування та щодо організації спеціального житла покладаються на місцеві органи влади [5, с. 65]. Система соціального захисту осіб похилого віку в Швеції побудована на децентралізованій системі управління, відповідно до якої держава, в особі шведського парламенту, розробляє та приймає нормативно-правові підвалини щодо життєзабезпечення даної категорії громадян, обов'язок реалізації яких покладено на органи місцевого самоврядування через міські служби.

Організаційно-функціональні повноваження органів місцевого самоврядування щодо соціального захисту літніх громадян полягають у координації та методологічному забезпеченні діяльності органів, які здійснюють призначення та виплату пенсій, соціальних допомог, надання соціального обслуговування, забезпеченні державних соціальних стандартів та державних соціальних гарантій, а також у моніторингу потреб та якості соціального обслуговування вищезазначеної категорії громадян. Крім того, держава делегувала місцевим органам повноваження щодо встановлення додаткових соціальних виплат та гарантій особам похилого віку.

Швецька система соціального захисту осіб похилого віку складається з низки органічно поєднаних між собою елементів, зокрема комплексу грошових виплат (пенсії, соціальні допомоги) та не натуральні форми забезпечення (соціальне обслуговування, соціальні гарантії, субсидії, пільги, компенсації).

Основною формою матеріального забезпечення похилих осіб в Швеції, як і більшості зарубіжних країн, є пенсійне забезпечення. У 1999 році, в результаті пенсійної реформи, було введено трирівневу пенсійну систему (в Україні у 2004 році, однак наразі повною мірою функціонує лише перший рівень – солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування), відповідно до якого перший та другий рівні становлять систему загальнообов'язкового пенсійного страхування, третій рівень – добровільну.

Пенсійній реформі передувала значна підготовча робота і публічні обговорення. Численні парламентські та урядові комісії розробляли можливі варіанти модернізації пенсійної системи, порівнювали і обговорювали їх з різних економічних, демографічних і соціальних позицій. Об'єднана думка різних партій і громадських груп на цілі пенсійної реформи зводилась до того, що зміни не повинні були обмежити інтересів різних категорій працюючого населення та пенсіонерів [6, с. 182].

Пенсійний вік однаковий для чоловіків та жінок – 65 років [5, с. 35]. Водночас швецький уряд неодноразово наголошував на необхідності підвищення пенсійного віку, що пов'язано із збільшенням тривалості життя в країні. Згідно з діючим законодавством дозволяється вихід на пенсію з більш раннього періоду з відповідним зменшенням розміру пенсійної виплати. Водночас встановлені значні надбавки за кожен додатковий рік, відпрацьований після встановленого пенсійного віку [7, с. 59].

Пенсія по старості є однією з державних соціальних гарантій. Даний вид пенсійного забезпечення може складатися з трьох частин: народної пенсії, загальної додаткової пенсії за вислугу років і додаткових доплат. Народна пенсія виплачується незалежно від трудової діяльності та стажу роботи. Вона єдина для всіх і становить 90 % прожиткового мінімуму, що розраховується центральним статистичним управлінням на кожний місяць. Народна пенсія не оподатковується, а якщо пенсіонер не має інших доходів, муніципальні органи влади повністю покривають його витрати на квартплату, забезпечують його безплатним проїздом на міському транспорті й пільговим на залізничному [8, с. 53]. Перший рівень державного пенсійного забезпечення у Швеції втілюється через принцип солідарності поколінь, відповідно до якого молоде працездатне населення сплачуючи страхові внески на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, забезпечує пенсіями старше покоління.

Із другого рівня виплачується накопичувальна пенсія, її розмір залежить від сум сплачених внесків на індивідуальний пенсійний рахунок. Виплата накопичувальної пенсії може початись достроково при досягненні застрахованою особою 61 року [6, с. 182].

Крім того, в Швеції загальноприйнятним є участь населення у системі добровільного пенсійного забезпечення, яка формується рахунок добровільних внесків шляхом їх сплати у приватну компанію. Таким чином, особи похилого віку в даній країні отримують пенсійні виплати одночасно з трьох джерел, а не з одного, що значно впливає на рівень їх матеріального забезпечення та добробуту.

У шведському суспільстві діє розвинена система соціальної допомоги людям похилого віку, що розглядається як складова їхнього існування. Надається перевага будинкам (центрам), де пенсіонери отримують необхідну допомогу та належне обслуговування, що відповідають їхнім інтересам і дають змогу й надалі дотримуватися звичного способу життя [8, с. 54]. Будинки для похилих – це традиційна форма послуг, і багато похилих віддають їй перевагу в Швеції. Одним із принципів обслуговування похилих у цій країні є принцип свободи вибору, в тому числі збереження за похилими людьми права на свободу вибору житла [5, с. 65]. Крім цього, в Швеції активно діє служба паліативної та хоспісної допомоги похилим громадянам з числа осіб, що зіткнулися з проблемами смертельного захворювання, яка надає соціальну, психологічну та медичну підтримку вдома. Професіоналізм кадрів, які здійснюють соціальне обслуговування осіб похилого віку в закладах тимчасового та постійного перебування або в дома, визначений одним із пріоритетів в організації системи соціального захисту даної країни.

Повчальним для України є досвід Швеції щодо створення без бар'єрного соціального середовища для старшої вікової групи. Швецька соціальна політика спрямовується на створення та реалізацію максимально сприятливих умов для нормального функціонування в усіх сферах життєдіяльності літніх людей, зокрема, щодо і соціальної інфраструктури.

Так, на початку нового тисячоліття столиця Швеції поставила перед собою амбіційну мету і втілила її в життя – кожен комунікаційний об'єкт (вулиця, будівля, парк, одиниця міського транспорту, водоймище тощо) повинен бути доступним для всіх мешканців, в тому числі і для осіб похилого віку. Для цього була застосована міська програма, спрямована на створення нової соціальної урбанізаційної інфраструктури в місті [9, с. 119].

Політика в сфері охорони здоров'я у Швеції відносно осіб похилого віку, які втратили самостійність, спрямовується на їх максимальну інтеграцію у колектив [10, с. 125]. Значну частину потреб похилих людей в догляді та лікуванні забезпечують їх родичі, за що, останнім може виплачуватись компенсація від місцевих органів влади [5, с. 67].

Варто зазначити, що в даній скандинавській країні ефективно функціонує система якомога довшого перебування похилих людей на ринку праці, що дає їм змогу не тільки отримувати додаткові матеріальні засоби до існування, а й продовжити активну життєдіяльність та відчувати соціальну значимість у суспільстві. З цього приводу Швеція на законодавчому рівні встановила ряд стимулюючих державних заходів, спрямованих на зацікавлення роботодавців у зайнятості осіб похилого віку, в тому числі, зниження розмірів страхових внесків за роботу працівників пенсійного віку. Попри зазначене, уряд даної країни на законодавчому рівні активно популяризує концепцію заборони будь-яких проявів дискримінації у зв'язку з досягненням похилої в усіх сферах громадського життя, зокрема, щодо питань зайнятості, обслуговування тощо.

Висновки і пропозиції. Таким чином, аналіз практики Швеції щодо життєзабезпечення літніх громадян продемонстрував продуману національну політику в вищезазначеній галузі. Швецький досвід реалізації державної політики у сфері соціального захисту осіб похилого віку є повчальним для України, деякі його аспекти доцільно адаптувати в Україні, зокрема в частині:

- децентралізованої системи управління системою соціального захисту осіб похилого віку;
- функціонування трирівневої системи пенсійного страхування;
- надання належного соціального обслуговування у відповідних будинках (центрах);
- функціонування служби паліативної та хоспісної допомоги похилим громадянам з числа осіб, які зіткнулися з проблемами смертельного захворювання;
- професіоналізм кадрів, які здійснюють соціальне обслуговування осіб похилого віку в закладах тимчасового та постійного перебування або в дома;

- створення без бар'єрного соціального середовища для старшої вікової групи, де кожен комунікативний об'єкт є доступним для осіб похилого віку;
- встановлення стимулюючих державних заходів, спрямованих на зацікавлення роботодавців у зайнятості осіб похилого віку.

Список використаних джерел

1. Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – ст. 141.
2. Проект Стратегії Національного плану дій з питань старіння до 2022 року. – Назва з екрану. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.msp.gov.ua/projects/222/>
3. HelpAge International. – [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.helpage.org/>
4. Скуратівський В. А., Палій О. М. Основи соціальної політики: Навч. посіб. – К. : МАУП, 2002. – 200 с.
5. Зарубежный опыт социальной работы. Учебное пособие. Корнюшина Р. В., - Владивосток, 2004. – 84 с.
6. Верещак В.М. Державне регулювання накопичувального елемента пенсійних систем: зарубіжний досвід (на прикладі Швеції та Німеччини) / В.М. Верещак // Актуальні проблеми державного управління. – 2016. – № 1 (49). – с. 178-184.
7. Колосницяна М. Экономическая активность в пожилом возрасте и политика государства / Колосницяна М., Герасименко М. // Вопросы государственного и муниципального управления.- 2014. - № 4. – с. 47-68.
8. Дегтяр О. А. Державне регулювання соціальних процесів в Швеції / Дегтяр О. А. // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. № 2 (14). – с. 51-55.
9. Мельник С.В. Шведський досвід формування та реалізації політики соціального забезпечення та страхування / С.В.Мельник // Український соціум. – 2008. – №4(27). – С. 114-126.
10. Василенко Н.Ю. Социальная геронтология: учеб. пособие / Н.Ю. Василенко. – Владивосток: Издательство Дальневосточного университета, 2003. – 140 с.

References

1. Konstytutsiia Ukrainy, pryiniata 28 chervnia 1996 roku // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1996. – № 30. – st. 141.
2. Proekt Stratehii Natsionalnoho planu dii z pytan starinnia do 2022 roku. – Nazva z ekranu. – [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.msp.gov.ua/projects/222/>
3. HelpAge International. – [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.helpage.org/>
4. Skurativskiy V. A., Palii O. M. Osnovy sotsialnoi polityky: Navch. posib. – K. : MAUP, 2002. – 200 s.
5. Zarubezhnyi opyt sotsyalnoi raboty. Uchebnoe posobyе. Korniyshyna R. V., - Vladivostok, 2004. – 84 s.
6. Vereshchak V.M. Derzhavne rehuliuвання nakopychuvalnoho elementa pensiinykh system: zarubizhnyi dosvid (na prykladi Shvetsii ta Nimechchyny) / V.M. Vereshchak // Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia. – 2016. – № 1 (49). – s. 178-184.
7. Kolosnytsyna M. Ekonomicheskaya aktyvnost v pozhylom vozraste y polytyka hosudarstva / Kolosnytsyna M., Herasymenko M. // Voprosy hosudarstvennoho y munytsypalnoho upravleniya.- 2014. - № 4. – s. 47-68.
8. Diehtiar O. A. Derzhavne rehuliuвання sotsialnykh protsesiv v Shvetsii / Diehtiar O. A. // Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka. – 2013. – Vyp. № 2 (14). – s. 51-55.
9. Melnyk S.V. Shvedskiy dosvid formuvannya ta realizatsii polityky sotsialnoho zabezpechennia ta strakhuvannya / S.V.Melnyk // Ukrainskyi sotsium. – 2008. – №4(27). – S. 114-126.
10. Vasylenko N.Iu. Sotsyalnaia herontologiya: ucheb. posobyе / N.Iu. Vasylenko. – Vladivostok: Yzdatelstvo Dalnevostochnoho unyversyteta, 2003. – 140 s.

УДК 351.84

Т.В. Салькова, викладач

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

**ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ПЕНСІЙНИХ СИСТЕМ У КРАЇНАХ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ****Т.В. Салькова**, преподаватель

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

**ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ПЕНСИОННЫХ СИСТЕМ В СТРАНАХ
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА****Tetiana Salkova**, teacher

Chernihiv National University of Technology, Chernihiv, Ukraine

**EXPERIENCE OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF PENSION SYSTEMS IN THE
EUROPEAN UNION**

Розглянуто класифікацію моделей пенсійних систем у країнах Європейського Союзу, проаналізовано досвід спрямований на вдосконалення та підвищення ефективності управління в сфері пенсійного забезпечення.

Ключові слова: моделі пенсійних систем, солідарна пенсійна система, накопичувальна пенсійна система, професійна накопичувальна система, недержавне пенсійне забезпечення.

Рассмотрены модели пенсионных систем в странах Европейского Союза, проанализирован опыт направленный на совершенствование и повышение эффективности управления в сфере пенсионного обеспечения.

Ключевые слова: модели пенсионных систем, солидарная пенсионная система, накопительная пенсионная система, профессиональная накопительная система, негосударственное пенсионное обеспечение.

The models of pension systems in the countries of the European Union are considered, experience is studied aimed at improving and improving the efficiency of management in the sphere of pensions.

Key words: models of pension systems, a joint pension system, a funded pension system, a professional funded system, and non-government pension provision.

Постановка проблеми. За умовами життя пенсіонерів, згідно з дослідженням міжнародної благодійної організації Help Age International, що вивчала рівень життя людей похилого віку, Україна опинилася на 82-му місці з 96-ти країн. Через суттєве порушення балансу між працездатною та непрацездатною частинами населення, відбулось посилення навантаження на Пенсійний фонд України, який самостійно не справляється з завданням фінансування пенсій [2, С.57].

На сучасному етапі розвитку суспільства побудова ефективної моделі національної пенсійної системи повинна визначатися з урахуванням економічних, історичних, культурних, політичних факторів і мати на меті забезпечення в суспільстві соціальної безпеки. У цих умовах значно зростає роль державного управління пенсійним забезпеченням населення України у контексті реалізації пенсійної політики, забезпечення фінансової стабільності пенсійної системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Моделі пенсійних систем у країнах Європейського Союзу розглядало в своїх працях значне коло українських вчених, серед них: Н. Борецька, Б.Зайчук, О.Зарудний, В. Кашуба, О.Коваль, Е.Лібанова, М.Папієв, В.Скуратівський, В.Толуб'як, А.Халецька, П.Шевчук, В. Яценко та інші. Але реформування моделі пенсійної системи в Україні та її державного управління, потребує європейського досвіду спрямованого на запровадження багаторівневої моделі пенсійної системи в Україні.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Процес створення ефективної моделі пенсійної системи в Україні залежить від багатьох чинників. Одним із них є використання досвіду зарубіжних країн, де ці моделі працюють тривалий час і мають позитивні результати. Значний інтерес являють собою моделі пенсійної системи, які формується у країнах Європейського Союзу, зважаючи на прагнення України бути членом Європейського Союзу. Тому актуальним є дослідження класифікації моделей пенсійних систем у країнах Європейського Союзу, а також використання сучасного та ефективного державного управління цим процесом.

Метою статті є аналіз моделей пенсійних систем у країнах Європейського Союзу.

Об'єктом дослідження є процеси функціонування сучасних моделей пенсійних систем у країнах Європейського Союзу.

Предметом дослідження є підходи до розбудови багаторівневих моделей пенсійних систем у країнах Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Найбільш багатий досвід організації й вдосконалення системи пенсійного забезпечення населення, який характеризується різноманіттям моделей і підходів, накопичено провідними країнами Європейського Союзу. Оскільки криза солідарних пенсійних систем у країнах Європи розпочалася в 1970-х роках і стала очевидною на початку 1980-х, головними її ознаками були величезне зростання витрат на виплату пенсій, які не можна було профінансувати за рахунок підвищення пенсійного податку, збільшення навантаження пенсіонерів на працююче населення (у країнах Європи у 1950 р. 350 працівників забезпечували 100 пенсіонерів, а в 1990 р. їх залишилося 250 на 100) [17, С.55].

Отже, ті країни, які своєчасно помітили проблему й прорахували наслідки для державних бюджетів, розпочали пенсійні реформи з пошуку нових моделей пенсійних систем. А тому, процес реформування пенсійних систем у більшості розвинених країн розпочався у другій половині 1990-х рр. [2, С.59]. Основним принципом було заміщення розподільчої державної солідарної системи системою індивідуальних накопичувальних рахунків з обов'язковими і добровільними внесками. За дослідженням Г.Л. Яшник, у світі створено й функціонує понад 250 різноманітних пенсійних систем, що поєднують елементи розподільчої та накопичувальної моделей [20]. Якщо розглядати розподільчу систему пенсійного забезпечення, яка, як правило, є державною формою пенсійного забезпечення, пенсійні виплати фінансуються за рахунок поточних доходів, які складаються із внесків працівників і роботодавців. Такий механізм розподілення коштів прийнято називати PAY-AS-YOU-GO (PAYG) - системою поточних платежів [3, С.25]. На даний час в Європі розподільчі пенсійні системи визначають в залежності від заміщення пенсією втраченого заробітку:

- диференційована з високим коефіцієнтом заміщення доходу (55—65 %) — країни Європи, за винятком Нідерландів;
- обмежено диференційована з низьким заміщенням (25— 30 %) — Італія, Греція;
- не диференційована — Нідерланди (незалежно від доходу пенсії надаються в однакових розмірах на рівні прожиткового мінімуму) [4, С.273].

Цілісність і ефективність моделі пенсійної системи визначається поєднанням вибраної концепції розвитку пенсійної системи і відповідних їй механізмів державного регулювання. Необхідні суттєві зміни у механізмах державного регулювання пенсійної системи. Лише застосування нових інструментів, засобів, важелів, методів і форм пенсійної політики спроможне привести в дію чинники суттєвого підвищення її ефективності. Важливо розуміти те, якою хотіли би бачити пенсійну систему в майбутньому, які функції вона має виконувати, які оптимальні заходи слід здійснювати для втілення в життя задуманого з врахуванням стартових соціально-економічних умов, яку якість життя вона має забезпечувати [13, С.180].

Сьогодні у світі існують різноманітні моделі побудови пенсійних систем. Ці моделі відрізняються за різними ознаками: масштабами участі держави у розробленні та реалізації пенсійних програм, джерелами фінансування і структурою пенсійних витрат; структурою категорій населення, які підпадають під дію певної пенсійної програми; видами пенсійних виплат; характером управління пенсійними фондами тощо. Існують різні ознаки класифікації пенсійної системи. Науковці класифікують їх за допомогою таких ознак: а) коло охопленого пенсійним забезпеченням населення; б) умови, необхідні для отримання права на пенсію; в) принципи і джерела фінансування [11]. Шляхом виокремлення складових елементів цієї системи їх розглядають за формою власності: державні, приватні, змішані; за характером

участі в системі застрахованих осіб: обов'язкові, добровільні; організації фінансового механізму: розподільча, накопичувальна, змішана. Пенсійні системи класифікують за організаційно-правовим становищем: державні й недержавні; юридичним статусом: обов'язкові й добровільні; організаційними формами: професійні, територіальні, корпоративні [13, С.145].

О. В. Чернявська, О. А. Горбунова в дослідженні «Класифікація національних моделей пенсійного забезпечення: зарубіжний досвід та вітчизняна практика» розглядають пенсійні моделі за ресурсами, централізацією, структурою, специфікою країн, стратегією, рівнем розвитку економіки, моделлю Світового банку, типом реформи [18].

Мищук Г.Ю., Шишкіна О.О. в монографії «Пенсійне забезпечення в Україні: оцінка стану та моделювання трансформації» класифікують пенсійні системи за наступними ознаками:

- за принципами формування фондів пенсійного забезпечення і перерозподілу пенсійних активів (розподільча, накопичувальна, розподільчо- накопичувальна);
- за видами пенсійних схем (з встановленими виплатами, з встановленими внесками);
- за формою власності пенсійних фондів (державна, приватна, змішана);
- за джерелами фінансування (із загальних податкових надходжень, за рахунок внесків роботодавця, за рахунок внесків найманих працівників; поєднання різних джерел фінансування);
- за участю в пенсійній системі (обов'язкова, добровільна, змішана) [10, С.23-24].

Отже, в дослідженні розглянемо класифікацію моделей пенсійних систем залежно від моделі соціальної політики в державі, за фінансовими та організаційними механізмами державного управління, за економічними засадами функціонування.

Якщо аналізувати особливості пенсійного забезпечення в різних країнах Європейського Союзу, то зрозуміло, що окремі національні моделі пенсійного забезпечення відображають загальну модель соціального захисту і відповідно соціальну політику кожної держави. Виділяють наступні моделі: скандинавська, континентальна, англосаксонська, південно-європейська.

Скандинавська (соціал-демократична) модель характерна для країн північної Європи, як Швеція, Норвегія, Фінляндія, Данія, Нідерландя і Швейцарія, де існує потужний середній клас, а інститути громадянського суспільства є рівноправною та активною силою на політичній арені країни. Модель визначає основним політичним завданням держави забезпечення повної зайнятості населення країни. Вона вирізняється від решти основних моделей домінуванням ідеї рівності та солідарності у здійсненні соціальної політики. Рівень соціальної захищеності, пропонований цією моделлю, досить високий [6].

Континентальна модель, консервативна, або модель Бісмарка. Більш ніж столітній досвід ефективного функціонування континентальної моделі в Бельгії, Німеччині, Австрії, Італії, Франції, Фінляндії, країнах Бенілюксу, показав, що ця модель є базовим інститутом соціального захисту в умовах ринкової економіки. Встановлюється жорсткий зв'язок між рівнем соціального захисту та тривалістю професійної діяльності. В її основі лежить соціальне страхування, послуги якого фінансуються в основному за рахунок внесків роботодавців та застрахованих. Тому для малозабезпечених членів суспільства, які не мають можливості отримувати страхові соціальні виплати по ряду причин (наприклад, через відсутність необхідного страхового стажу), національна солідарність реалізується через системи соціальної допомоги. Центральним принципом моделі є соціальне страхування під державним регулюванням, яке організовується та фінансується соціальними партнерами (роботодавцями та працівниками) [1].

Англосаксонська модель застосовується в Англії та Ірландії. Роль державного управління у соціальній політиці мінімізована. Ґрунтується на слабо розвиненому соціальному страхуванні та досить ефективних системах соціальних допомог. Кожен

громадянин має право на страхову виплату або соціальну допомогу у разі настання страхового ризику, але держава гарантує лише захист мінімальних доходів. У наданні соціальних послуг висока частка належить приватним та громадським організаціям [19, С.283].

Південно-європейська модель (середньоземноморська, католицька, рудиментарна) представлена в Італії, Іспанії, Греції та Португалії. Рівень соціальної захищеності, характерний для даної моделі, відносно низький, а завдання соціального захисту розглядається часто як турбота родичів і сім'ї. Тому сім'я та інші інститути громадянського суспільства відіграють тут не останню роль, а соціальна політика носить переважно пасивний характер і орієнтована на компенсацію втрат в доходах окремих категорій громадян [9].

Комісії Євросоюзу визначають дві основні моделі соціальної політики в пенсійній сфері: модель Беверіджа та модель Бісмарка.

Перша модель пенсійного захисту – модель Беверіджа. Державні пенсії встановлюються в мінімально фіксованих розмірах, що в свою чергу обумовлює потребу в додатковому пенсійному захисті для осіб з відносно високим рівнем доходів, яка реалізується шляхом додаткових добровільних приватних пенсійних систем та особистого пенсійного страхування. До даної групи країн можна віднести Данію, Нідерланди, Швейцарію, Великобританію, Швецію. Незважаючи на спільні риси пенсійних систем даних країн, між ними є і ряд відмінностей. У цих країнах введено базові пенсії (flat-rate system), які забезпечують виплату пенсії однакового розміру всім громадянам пенсійного віку в державі, незалежно від розміру доходу та суми сплачених внесків на пенсійне забезпечення, але використовуються різні механізми для визначення їх розміру (у Великобританії, Ірландії – тривалість роботи, у Нідерландах, Данії, Швеції – тривалість проживання в країні). Додаткові пенсійні системи мають обов'язковий характер, в Швеції на державному рівні на основі умовно-накопичувальних рахунків, то у Великобританії працівник сам може обрати, у якій із систем додатково страхування (державній чи приватній) йому брати участь [8].

Друга модель пенсійного захисту – модель Бісмарка, в яких розмір пенсії пов'язаний з доходами та сплаченими страховими внесками в минулому (earning-related systems), проте встановлено мінімальний розмір пенсії. У такій пенсійній системі для більшої частини населення державна пенсія є достатньо високою та дозволяє зберегти значну частину доходу, який був у період трудової діяльності, тому потреба в розвитку професійного додаткового та особистого пенсійного страхування є відносно невисока. Для країн, що використовують дану модель, основною в структурі пенсійної системи виступає обов'язкове пенсійне страхування, інші форми мають допоміжне значення. До даної групи країн можна віднести: Німеччину, Австрію, Іспанію, Італію, Францію. Рівень перерозподілу, а відповідно і ступінь солідарності в державних пенсійних системах цих країн є різним, залежно від того, на основі яких механізмів розраховується пенсія. Так, у Німеччині, Франції, Італії та Іспанії розмір пенсії напряму залежить від попередніх заробітків та наявного страхового стажу [8].

Такі держави, як Бельгія, Кіпр, Фінляндія, Франція, Ірландія, Люксембург, Нідерланди, Польща, Португалія, Іспанія, Швеція, у складі першого рівня впровадили резервний демографічний фонд [15].

В якості додаткового рівня пенсійного забезпечення зазвичай використовуються професійні накопичувальні системи (професійного пенсійного забезпечення, яке може бути добровільним або обов'язковим). Північні та західні європейські держави (Великобританія, Ірландія, Нідерланди, Данія) мають розвинене професійне пенсійне страхування. У таких країнах, як Бельгія, Данія, Кіпр, Португалія, Нідерланди, Швеція, Німеччина, запроваджене обов'язкове професійне пенсійне страхування, яке здійснюється роботодавцем на підставі положень колективного договору [15].

Наприклад, якщо розглядати пенсійну систему Великої Британії, то базова державна пенсія (Basic State Pension) складається з двох частин й виплачується через національну систему страхування та професійні приватні пенсійні схеми. Базові пенсії отримують всі без винятку британці, досягнувши пенсійного віку. Розмір базової пенсії - фіксований і не залежить ні від стажу роботи пенсіонера, ні від його трудових успіхів і одержуваної протягом трудової діяльності заробітної плати. З 2002 р. уряд Великобританії реформував державну, пов'язану з заробітком, пенсійну систему, утворивши на її основі програму, яка називається Державна друга пенсія (State Second Pension). За бажанням працівника другий компонент державної пенсії може бути переданий до приватної пенсійної програми - програми, заснованої "поза контрактом". Це може бути: професійна пенсійна схема; пенсія співвласника; персональна пенсійна схема. Існують такі типи позаконтрактних професійних пенсійних схем:

- позаконтрактні схеми, пов'язані із заробітком (contracted-out salary-related schemes) - пенсійні схеми з визначеним розміром виплат;
- позаконтрактні схеми так званої "купівлі грошей" (contracted-out money purchase schemes) - пенсійні схеми з визначеним розміром внесків;
- позаконтрактні змішані схеми виплат (contracted-out mixed benefit schemes).

Так, персональні пенсійні схеми - це схеми, в яких працівник бере участь самотійно без участі роботодавця. Персональні пенсійні схеми поза контрактом можуть бути таких типів: персональні пенсійні схеми та колективні. Водночас пенсії співвласника - це пенсійні схеми, що пропонуються роботодавцями працівникам, які не мають можливості вступити до професійної пенсійної схеми або розмір їх заробітку не дозволяє їм цього зробити, зокрема вступити до дорогої персональної пенсійної схеми. Страхові внески до персональних пенсійних схем і пенсій співвласника не оподатковуються [15].

Цікавим є також досвід Німеччини. Правове регулювання пенсійного забезпечення Німеччини передбачає можливість перераховувати заробітну плату в добровільні професійні та індивідуальні пенсійні схеми. Держава підтримує розвиток добровільного пенсійного страхування у формі контрактів зі страхування життя (прямого страхування), пенсійних кас і пенсійних фондів шляхом надання прямих субсидій і податкових пільг. Прямі субсидії надаються працівникам з низькими заробітками за умови, що такий працівник буде перераховувати до професійної пенсійної схеми встановлений відсоток із заробітної плати. Якщо перерахована сума не досягне встановленого розміру, індивідуальний накопичувальний рахунок працівника буде поповнений з державного бюджету на суму коштів, яких не вистачає [15].

Накопичувальне пенсійне страхування відрізняється за організацією в різних країнах. Це можуть бути пенсійні плани, організовані за місцем роботи чи професійною приналежністю; вони можуть охоплювати все населення країни, або лише його частину залежно від віку чи виду зайнятості, участь в цьому рівні пенсійної системи може бути добровільною (Франція, Німеччина, Великобританія та інші) або обов'язковою (Польща, Словаччина, Угорщина, Чехія та інші). У випадку добровільної участі в накопичувальному забезпеченні держава стимулює до участі в страхуванні через податкові пільги та зменшення виплат з першого рівня пенсійної системи. Але останнім часом все більше країн, які розпочали реформування системи пенсійного забезпечення, застосовують обов'язковість накопичувального пенсійного страхування, що пояснюється економічними коливаннями, які спостерігаються останніми роками в світі і призводять до зниження доходів економічно активного населення та зростання безробіття, низькою обізнаністю та недовірою населення країни до фінансових інституцій, нижчим віком виходу на пенсію та вищим демографічним навантаженням [10, С.44].

Незважаючи на те, що сума накопичених активів в недержавних пенсійних фондах і страхових компаніях у розвинених країнах Європейського Союзу досить значна, для

збереження нинішніх розмірів державних пенсій їм необхідно в найближчі 35 років виділити додатково 456 млрд. євро. Вже зараз рівень пенсійного навантаження складає 10,4% до ВВП п'ятнадцяти країн Європейського Союзу. У 2040 р. він збільшиться до 13,6%, У зв'язку з цим Європейська Комісія рекомендує країнам-членам Європейського Союзу продовжити реформувати пенсійні системи, щоб звести до мінімуму негативні наслідки старіння й скорочення населення [12].

У цій ситуації уряди використовують наступні інструменти: підвищення пенсійного віку (Німеччина, Греція, Італія, Португалія, Велика Британія та ін.); збільшення мінімального стажу для повної пенсії (Німеччина, Греція, Італія); жорсткіші умови для раннього виходу на пенсію (Франція, Німеччина); жорсткіша індексація пенсії, у результаті чого коефіцієнт заміщення середньої зарплати середньою пенсією зменшився (Австрія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Греція, Італія, Нідерланди); зменшення періоду, протягом якого довший термін стажу передбачав збільшення бази майбутніх пенсійних виплат (Австрія, Фінляндія, Франція, Італія, Нідерланди, Португалія, Велика Британія); скорочення пенсійних привілеїв держслужбовцям (Фінляндія, Греція, Італія, Португалія) [7].

Отже, в країнах Європейського Союзу багаторівнева модель пенсійної системи, яка ефективно поєднує розподільний і накопичувальний механізм державного управління і складається з наступних рівнів: I рівень – державне пенсійне забезпечення (базова пенсія виплачується в мінімальному розмірі і гарантується державою чи може надаватися соціальна допомога); II рівень – накопичувальна система пенсійного забезпечення, як правило, використовується в додаткових пенсійних програмах, яка визначається розміром пенсійних накопичень і залежить від розміру відрахувань і інвестиційного доходу, функціонує як на державному, так і на недержавному рівні; III рівень – недержавне пенсійне забезпечення.

Розглянемо класифікацію моделей пенсійних систем згідно з фінансовим механізмом державного управління, так як спосіб фінансування є принциповою ознакою відповідно до якого відрізняють пенсійні системи. За особливостями формування фінансових ресурсів Толуб'як В.С. поділяє пенсійні системи :

- солідарні системи пенсійного забезпечення — коли працівники та роботодавці здійснюють трансфери між поколіннями, тобто формують фінансові ресурси для фінансування пенсій;
- капіталізовані (накопичувальні) — ґрунтуються на накопиченні працівником фінансових ресурсів на особовому рахунку упродовж трудової діяльності та передбачають обов'язковість ринків капіталу, через які здійснюються тимчасові трансфери. Розмір пенсії залежить від накопиченої грошової суми протягом трудової діяльності [16, с. 45—46].

Інші науковці виділяють дві базові моделі розподільчої пенсійної системи на державному рівні в країнах Європейського Союзу: податкову та страхову. Поширеність систем недержавного пенсійного страхування (як колективного, так і індивідуального) залежить від рівня забезпечення, що надається за державними програмами. Чим нижче відносний рівень пенсійного захисту, тим більшу роль відіграють додаткові системи і навпаки. Так, у країнах з податковою моделлю пенсійного захисту, коефіцієнт заміщення заробітку незначний, тому активи недержавних пенсійних фондів і компаній зі страхування життя дуже високі, тоді як в країнах зі страховою моделлю пенсійного захисту все навпаки [8].

Замість моделей пенсійних систем, які були неплатоспроможними, що вимагало щорічних дотацій, країни створюють моделі пенсійних систем, фінансовий механізм яких відповідає можливостям держави і які володіють фінансовою стабільністю як в короткостроковому плані, так і в довгостроковій перспективі. Нові моделі пенсійних систем стійкіші через свою диверсифікованість, оскільки складаються з державних і приватних пенсійних фондів, що поєднують програми зі встановленими виплатами і схеми зі встановле-

ними внесками, і через свій ринковий характер краще захищені від політичних потрясінь [13, С.178].

Глущенко В.В. та Левченко І.А. у своїй монографії також доводять тісний взаємозв'язок національних моделей пенсійного забезпечення зі стадіями розвитку національних економік. Так, у країнах із розвинутою економікою (країнах-лідерах) зазвичай використовуються класична, соціально-орієнтована та ліберально-демократична моделі, тоді як радикально-накопичувальна та накопичувально-розподільча системи характерні для країн, економіка яких знаходиться на етапі активного розвитку [5, с. 42—63].

В 1994 р. Світовим банком запропоновано трирівневу модель пенсійної системи, а на початку 2005 р. було розроблено концепцію пенсійної системи "Матеріальне забезпечення людей похилого віку у ХХІ сторіччі: міжнародні перспективи пенсійних реформ". Дана концепція враховує світові тенденції і демографічні процеси, створюючи багаторівневу модель пенсійного забезпечення, яка включає п'ять елементів:

- "базовий рівень" — не передбачає сплату внесків та забезпечує мінімальний рівень соціального захисту. Фінансування здійснюється за рахунок загальних податків, що є соціальною сіткою безпеки, метою якої є запобігання бідності;
- обов'язкова державна солідарна пенсійна система визначених виплат має на меті покрити певну частку доходів, залежить від розміру заробітної плати та суми сплачених внесків;
- обов'язкова накопичувальна система з визначеними внесками;
- добровільна участь громадян у накопичувальній системі;
- охоплює "фінансову та нефінансову підтримку людей похилого віку всередині родини або іншими поколіннями". Тобто це нефінансовий і навіть неформальний рівень, який має охоплювати широкий спектр соціальної політики: підтримку осіб похилого віку та їхніх сімей, забезпечення доступу до медичних та житлово- комунальних послуг [14, с. 51].

Слід зауважити, що багато розвинених країн досягли успіхів у реформуванні пенсійного забезпечення. Нині найкращою пенсійною системою за міжнародним рейтингом Melbourne Mercer Global Index є система Данії. Це єдина країна, яка досягла найвищого рівня «А». Друге місце посіла Австралія, третє - Нідерланди, четверте місце розділили Фінляндія, Швейцарія, Швеція й Канада. Всього до рейтингу увійшли 25 країн. Пенсійні системи оцінювалися за такими показниками, як стійкість всієї системи, співмірність пенсійних виплат і надійність системи управління [21].

Система пенсійного забезпечення України передбачає трирівневу модель, яка включає солідарну систему, накопичувальну систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, а також – систему недержавного пенсійного забезпечення. Другий рівень системи поки що реально не введений в дію, третій - розвивається повільно, тому базовим елементом цієї системи в умовах сьогодення залишається солідарний механізм пенсійного забезпечення.

Висновки і пропозиції. Досвід формування та розвитку багаторівневих моделей пенсійних систем у країнах Європейського Союзу свідчить про те, що пенсійні системи поєднують розподільчі, змішані та приватно-накопичувальні механізми. Отже, дані моделі забезпечують фінансову стійкість пенсійного забезпечення для осіб похилого віку і надають можливість використовувати пенсійні системи як механізми мотивації до праці, а накопичувальні пенсійні системи являються потужним інвестиційним інструментом для економічного зростання держави. А тому, адаптація соціальної політики України полягає в реформуванні пенсійної системи відповідно до стандартів Європейського Союзу і в поступовому досягненні загальноєвропейського рівня пенсійного забезпечення, а також впровадженні багаторівневої моделі пенсійної системи.

Список використаних джерел

1. Антропов В.В. Економічні моделі соціального захисту населення в країнах ЄС. – Режим доступу: <http://finlit.online/kniga-ekonomika-mirovaya/ekonomicheskie-modeli-sotsialnoy-zaschityi.html>
2. Баранник Л. Б. Фінансування пенсійного забезпечення як глобальна проблема сучасності / Л. Б. Баранник // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка» : збірник наукових праць / ред. кол. : І. Д. Пасічник, О. І. Дем'янчук. – Острог : Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2014. – Випуск 27. – С. 56-61.
3. Б.О.Зайчук, О.Б.Зарудний, С.Б.Березіна, В.Т.Александров, С.М.Недбаєва. Загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Навчальний курс. – Київ: НВП «АВТ», 2004. – 256 с. (Інтегрований навчально-атестаційний комплекс).
4. Внукова Н. М., Кузьминчук Н. В. Соціальне страхування: Кредитно-модульний курс. Навч. пос. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 412 с.
5. Глущенко В.В., Левченко І.А. Формування та використання недержавних пенсійних фондів: монографія / В.В. Глущенко, І.А. Левченко. – Х.: Изд-во Вировець А.П. Издательская группа "Апостроф", 2012. – 220 с.
6. Мельник О. Реформування системи соціального забезпечення як механізм формування засад розвитку середнього класу в Україні/ О. Мельник// Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2010. – №1. – С.273-280. – Режим доступу: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-1-37.pdf>.
7. Мельник О.М. Реформування пенсійного забезпечення в Україні / О.М. Мельник // Фінанси України.– 2007.– № 4.– С. 32-38.
8. Мех Л.М., Шевченко О.С. / Пенсійні системи в країнах ЄС з різними моделями соціальної політики держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vcndtu/2010_46/5.htm
9. Михненко А. Світові моделі соціальної політики: уроки для України/ А.Михненко, Н. Щур// Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2011. – Вип.2 – С.219-227. – Режим доступу: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2011-2-31.pdf>.
10. Міщук Г.Ю., Шишкіна О.О. Пенсійне забезпечення в Україні: оцінка стану та моделювання трансформації. Монографія. – Рівне: НУВГП, 2016.-184с.
11. Папієв М. М. Реформування пенсійної системи в Україні: автореф. дис. канд.екон.наук упр.: 08.09.01 / Папієв М. М. – К., 2004. – 22 с.
12. Пенсионное обеспечение – проблема не только Украины [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.1npf.com.ua/news/pensionnoe-obespechenie-problema-netolko-ukraini>
13. Реформування соціальної політики в Україні: проблеми та перспективи : навч.-наук. вид. / авт. кол. : В. А. Скуратівський, В. П. Трощинський, П. К. Ситник та ін.; за заг. ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського. – К. ; Львів : НАДУ 2012. – 368 с.
14. Стецюк Т. Новації пенсійного забезпечення в Україні / Т. Стецюк // Страхова справа. – 2012. – № 2. – С. 51– 53.
15. Ткаченко Н. В. Вектори побудови пенсійних систем у країнах Європейського Союзу [Електронний ресурс] Н. В. Ткаченко // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України - 2014. — Вип. 40. - Режим доступу: http://www.pprbsu_2014_40_6pdf.
16. Толуб'як В.С. Фінансові механізми пенсійного забезпечення: монографія. – Тернопіль: ТзОВ "Терно-граф". – 2011. – 336 с.
17. Черняєва О.В. Пріоритети змін у системі пенсійного забезпечення [Електронний ресурс] / О.В. Черняєва // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету –

2016.–Вип.21.Режим доступу: <http://www.vestnik-econom.mgu.od.ua/journal/2016/21-2016/13.pdf>.

18. Чернявська О. В., Горбунова О. А.. Класифікація національних моделей пенсійного забезпечення: зарубіжний досвід та вітчизняна практика. / О. В. Чернявська, О. А. Горбунова// Економіка та держава. - 2013.- №2.- С.38-44. - Режим доступу :http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2013_2_13
19. Шевчук П.І. Соціальна політика.– Львів: Світ, 2005. – 400 с.
20. Яшник, Г. Л. Зарубіжний досвід реформування системи пенсійного забезпечення / Г. Л. Яшник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Yashnyk.pdf>.
21. Melbourne Mercer Global Index, Australian Centre for Financial Studies. October 2013. – 76 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://globalpensionindex.com/2013/melbourne-mercator-global-pension-index-2013-report.pdf>.

References

1. Antropov V.V. Economic models of social protection in the EU countries. - Mode of access: <http://finlit.online/kniga-ekonomika-mirovaya/ekonomicheskie-modeli-sotsialnoy-zaschityi.html>
2. Barannik L. B. Financing of pension provision as a global problem of contemporaneity / L. B. Barannik // Scientific notes of the National University of Ostroh Academy. Series "Economics": a collection of scientific works / ed. Count : I. D. Pasichnyk, O. I. Demyanchuk. - Ostrog: Publishing House of the National University of Ostroh Academy, 2014. - Issue 27. - P. 56-61.
3. B.O. Zaychuk, O.B. Zarudny, S.B. Berezin, VT Aleksandrov, SMNedbayeva. Mandatory State Pension Insurance: Training Course. - Kyiv: Scientific-production enterprise "AVT", 2004. - 256 s. (Integrated Training and Attestation Complex).
4. Vnukova N. M., Kuzminchuk NV Social insurance: Credit-module course. Teaching Pos - K. : Center for Educational Literature, 2009 - 412 p.
5. Glushchenko V.V., Levchenko I.A. Formation and use of non-state pension funds: monograph / VV Glushchenko, IA Levchenko - Kh.: Izv-Vivovets AP Publishing Group "Apostrophe", 2012. - 220 p.
6. Melnyk O. Reforming the social security system as a mechanism for forming the foundations of the development of the middle class in Ukraine / O. Melnyk // Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. - 2010 - # 1. - P.273-280. - Access mode: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-1-37.pdf>.
7. Melnyk O.M. Pension reform in Ukraine / O.M. Melnik // Finance of Ukraine .- 2007.- No. 4.- P. 32-38.
8. Flesh L.M., Shevchenko O.S. / Pension systems in EU countries with different models of social policy of the state [Electron resource]. - Access mode: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vcndtu/2010_46/5.htm
9. Mikhnenko A. World Models of Social Policy: Lessons for Ukraine / A.Mikhonenko, N.Shchur // Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. - 2011. - Issue 2 - P.219-227. - Access mode: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2011-2-31.pdf>.
10. Mishchuk G.Yu., Shishkina O.O. Pension provision in Ukraine: assessment of the state and modeling of transformation. Monograph. - Rivne: NUVGP, 2016.-184s.
11. Papiyev M. M. Reforming the pension system in Ukraine: author's abstract. Dis Канд.еккон.наук supervised: 08.09.01 / Papiyev M.M. - K., 2004. - 22 c.
12. Pension provision is a problem not only in Ukraine [Electronic resource]. - Mode of access:

- <http://www.1npf.com.ua/news/pensionnoe-obespechenie-problema-ne-tolko-ukraini>
13. Reforming Social Policy in Ukraine: Problems and Prospects: Educational Sciences. kind. / Aut. Count : V. A. Skuratovsky, V. P. Troshchinsky, P. K. Sitnik and others; Per community Ed. VA Skuratovsky, VP Troshchinsky. - K. Lviv: NAPA 2012. - 368 p.
 14. Stetsyuk T. Innovations in Pension Provision in Ukraine / T. Stetsyuk // Insurance Case. - 2012. - No. 2. - P. 51-53.
 15. Tkachenko N.V. Vectors of the construction of pension systems in the countries of the European Union [Electronic resource] N.V. Tkachenko // Problems and prospects of development of the banking system of Ukraine - 2014. - Issue. 40. - Access mode: http://www.pprbsu_2014_40_6pdf.
 16. Tolubjak V.C. Financial mechanisms of pension provision: a monograph. - Ternopil: Terno-graf LLC. - 2011. - 336 pp.
 17. Chernyayeva O.V. Priorities of Changes in the Pension System [Electronic Resource] / O.V. Chernyayeva // Scientific Bulletin of the International Humanitarian University - 2016.- Vip.21. Access mode: <http://www.vestnik-econom.mgu.od.ua/journal/2016/21-2016/13.pdf>.
 18. Chernyavskaya O.V., Gorbunova O.A. Classification of national models of pension provision: foreign experience and domestic practice. / O. Chernyavskaya, O. A. Gorbunova // Economy and the state. - 2013.- №2.- P.38-44. - Access mode: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2013_2_13
 19. Shevchuk P.I. Social policy. - Lviv: World, 2005. - 400 p.
 20. Yashnik, GL, Foreign Experience in Reforming the Pension System / G. L. Yashnyk [Electronic Resource]. - Mode of access: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Yashnyk.pdf>.
 21. Melbourne Mercer Global Index, Australian Centre for Financial Studies. October 2013. – 76 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://globalpensionindex.com/2013/melbourne-mercator-global-pension-index-2013-report.pdf>.

Салькова Тетяна Вікторівна – викладач, Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна
Салькова Татьяна Викторовна – преподаватель, Черниговский национальный технологический университет, Чернигов, Украина

Salkova Tatiana - a teacher, Chernihiv National Technological University, Chernigov, Ukraine.

УДК 351.82:332.12

О.С. Лашук, аспірант

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНУ**О.С. Лашук**, аспірант

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА**Oksana Lashuk**, graduate student

Chernihiv National University of Technology, Chernihiv, Ukraine

METHODOLOGICAL BASIS OF MECHANISMS OF THE GOVERNMENT REGIONAL DEVELOPMENT REGULATION

У статті розкрито теоретико-методологічні підходи до розуміння поняття, змісту та сутності регіонального розвитку. З'ясовано, що нині регіони стають новими просторами для побудови політики в якості систем дії і самостійними учасниками глобального порядку. Визначено посилення ролі регулятивної діяльності регіональних інститутів розвитку, до яких відносяться органи влади. Удосконалено методологічні засади управління регіональним розвитком

Ключові слова: регіон, регіональний розвиток, державна регіональна політика, державне управління, регіональне управління, теоретико-методологічні підходи.

В статье раскрыты теоретико-методологические подходы к пониманию понятия, содержания и сущности регионального развития. Выяснено, что в настоящее время регионы становятся новыми пространствами для построения политики в качестве систем действия и самостоятельными участниками глобального порядка. Определены усиление роли регулятивной деятельности региональных институтов развития, к которым относятся органы власти. Усовершенствована методологические основы управления региональным развитием

Ключевые слова: регион, региональное развитие, государственная региональная политика, государственное управление, региональное управление, теоретико-методологические подходы.

The article deals with theoretical and methodological approaches to the understanding of the concept, content and essence of regional development. It has been discovered that now regions are becoming new spaces for building policies as systems of action and independent participants in the global order. The role of regulatory activity of regional development institutes, which includes the authorities, is determined. The methodological principles of regional development management have been improved

Key words: region, regional development, state regional policy, state administration, regional administration, theoretical and methodological approaches.

Постановка проблеми. За часи незалежності Україна пройшла складний шлях від планово-адміністративної до ринкової економіки, але непослідовність і суперечливість дій, а також безсистемність у формуванні та реалізації механізмів державного регулювання призвели до негативних соціально-економічних зрушень в країні, спричинили суттєві диспропорції у розвитку регіонів. Для подолання негативних тенденцій у розвитку регіонів України необхідно визначити основні теоретико-методологічні засади державного регулювання та напрямки їх удосконалення з точки зору забезпечення необхідних темпів розвитку регіону та підвищення рівня життя населення.

В умовах реалізації адміністративної реформи в Україні особливої значущості набуває проблема підвищення ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Найважливішим завданням стає вдосконалення різноманітних (правових, організаційних, економічних тощо) механізмів управління регіональним розвитком і державного регулювання регіонального розвитку в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань державного регулювання розвитку регіонів в свої роботах приділяли, М.Долішній, В.Геєць, З.Герасимчук, Л.Федулова, Б.Данилишин, М.Бутко, Л.Чернюк, С.Шкарлет, З.Варналій, В.Василенко та інші.

Теоретико-методологічними засадами державного регулювання розвитку регіону присвячені праці багатьох науковців, серед яких: В. Воротін, Я. Жаліло, Є Кисельова, М. Коваленко, Н. Кругла, І. Малий, В. Мамонова, Т. Миронова та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на велику кількість наукових досліджень державного регулювання розвитку регіонів, актуальність статті обумовлена поглибленого вивчення напрямків удосконалення теоретико-методологічних підходів до державного регулювання розвитку регіону.

Мета статті. Мета статті полягає в дослідженні методологічних засад державного регулювання розвитку регіону та напрямків їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Значення державного регулювання регіонального розвитку в умовах трансформації українського суспільства невпинно зростає. Його розвиток і функціонування зумовлюють соціально-економічні та історико-культурні особливості територій нашої держави, загальноєвропейські тенденції регіонального розвитку, полярні тенденції щодо інтеграції та дезінтеграції, загальносвітові процеси. Від того, за допомогою яких механізмів та інструментів здійснюватиметься державне регулювання регіонального розвитку, залежить якість і швидкість здійснення реформ як у регіонах, так і у країні в цілому [1, с. 67].

Державне регулювання регіонального розвитку можна представити як цілеспрямовану діяльність держави, що реалізується за допомогою відповідних законодавчих і виконавчих органів, які за посередництвом системи механізмів, методів та інструментів управління забезпечують досягнення поставленої мети і вирішення низки соціально-економічних завдань, які є нагальними для окремого регіону. Дане регулювання є системою, що характеризується певними специфічними аспектами, а саме:

- методологічний, який представляє державне регулювання регіонального розвитку у вигляді сукупності принципів, форм і підходів, які використовуються у процесі регіонального управління;
- організаційний, який забезпечує єдність розгляду соціальних, економічних і екологічних відносин у процесі управління;
- соціально-економічний, який забезпечує управління на основі існуючої соціально-економічної ситуації і перспектив розвитку економічного потенціалу території [0].

Необхідність управління соціально-економічним розвитком у регіоні обумовлена, перш за все, потребою в координації діяльності господарюючих суб'єктів різних форм власності, розмірів і масштабів функціонування в ринкових умовах і забезпеченням збалансованості відтворювальних процесів. Разом з тим, необхідність управління регіоном пов'язана з впровадженням державної соціально-економічної політики по всіх територіях країни із всебічним урахуванням специфіки кожного конкретного регіону, особливостей різних місцевостей. Крім цього, регіональне управління покликане пом'якшувати і усувати вади ринку, компенсувати його недоліки, особливо в соціальній сфері. Зазначене характеризує регіональне управління як досить специфічний вид менеджменту, що охоплює різні сфери життєдіяльності регіонального співтовариства: економічну, соціальну, організаційно-структурну, фінансову, інноваційну, суспільно-політичну тощо.

Регіон є складною багатофункціональною і багатоаспектною системою, тому управління регіоном вимагає всеосяжного системного підходу.

Дослідники систем управління звертають увагу на необхідність вивчення об'єктів в єдності взаємозв'язків і взаємозалежностей. Визнані американські фахівці в галузі управління Г. Кунц і С. О'Доннел зазначають: «Системний підхід змушує вчених і практиків у конкретній сфері постійно пам'ятати, що не можна підходити до жодного елемента, явища або проблеми без урахування його наступних взаємодій з іншими елементами» [03, с. 55].

Системний підхід у регіональному управлінні дозволяє не тільки побачити критичні змінні і обмеження в їх взаємозв'язках у процесах функціонування різних структурних

одиниць в регіональному господарстві, але і виробити взаємоприйнятні організаційно-економічні рішення, вигідні як для складових елементів, так і для всієї системи в цілому. Безсистемність загрожує фрагментарністю, напівзаходами, хаотичністю, низькою ефективністю. Можна говорити про те, що без вивірених системних рішень цілісний стабільний і динамічний розвиток регіону важко собі уявити. Саме системність (аналізів, рішень, дій) дала можливість багатьом регіонам країни досягти помітних позитивних зрушень у соціально-економічній ситуації на своїх територіях. У нових умовах суспільного розвитку все більше стверджується визнання того, що системність – найважливіша сучасна закономірність регіонального управління.

Розвиток економічної теорії сучасності виявив необхідність застосування системного та синергетичного підходів до аналізу процесів, що відбуваються при взаємодії економіки, соціального життя, діяльністю людини як суб'єкта соціальної та економічної сфер. Перспективи розвитку сучасності в економічній науці полягають у синтезі еволюційного та неокласичного підходів, які дозволяють об'єднати процеси еволюції та статичні, кількісні і якісні зміни, стрибків і розривів, а найголовніше вони обґрунтовують природу перехідних ринкових процесів, що пов'язані в суспільстві з технологічними інноваціями та інституціональними змінами. Тому виникає необхідність застосування нового підходу для дослідження та змін перехідних процесів, що відбуваються в регіонах, з метою їх типізації, виявлення загальних рис і класифікації.

Синергетична концепція визначення та забезпечення структурної стійкості регіональної економіки є елементом теоретико-методологічного рівня синергетичної концепції стратегічного управління економічним розвитком регіонів пояснює не тільки ґносеологічне навантаження, але й сутнісне, які підтримує генезу економіки регіону як системи, що самоорганізується, структуроутворення які відбуваються за внутрішніми законами буття у відповідь на зміну зовнішніх чинників, що включають адаптивні (еволюційні) або біфуркаційні (революційні) процеси. Синергетичний підхід, що пояснює самоорганізаційну природу економічного розвитку регіону, є першопочатком, який спрямовує методологічні засади інших підходів на утворення певних характеристик зовнішнього середовища, відповідь на які з боку економічної системи регіону, що само організується, втілюється у формуванні структури, функціонально найбільш ефективної в контрактних умовах [4, с.2].

Принципи і цінності регіонального розвитку є соціально визначеними. Принципи можуть відбивати загальні переконання, незалежні від рівня розвитку демократії, рівності, свободи і справедливості в країні. Вони зазвичай показують стосунки і баланс між органами державної влади, ринком, громадянським суспільством і народом. Вищеназвані учасники стосунків не є повністю незалежними у своїх рішеннях, які стосуються розвитку територій, і повинні враховувати інтереси один одного.

Соціальне визначення принципів і цінностей регіонального розвитку є історичним процесом і залежить від територіальних особливостей, оскільки уявлення про «розвиток» обумовлюють використання різної кількості ресурсів в економічному, соціальному, екологічному, політичному і культурно-му плані залежно від, наприклад, курсу розвитку – буде він зосереджений на вирішенні соціальних проблем або на виході на міжнародний ринок [5, с. 24].

Сутність та зміст державного регулювання розвитку регіону конкретизується в реалізації його організаційних та методичних принципів, а саме:

1. Принцип історизму. Він має універсальне методологічне значення, дає змогу об'єктивно оцінити відносну цілісність, завершеність того чи іншого етапу соціально-економічного розвитку регіонів країни.

2. Принцип єдності регіональної політики суспільства та господарського будівництва. Орієнтує на комплексний підхід до врахування природно-господарських особливостей

кожного регіону, завдань його економічного та соціального розвитку; передбачає поєднання економічних методів управління та місцевої ініціативи, відповідальність місцевих органів управління за комплексний розвиток відповідних регіонів. В обґрунтуванні рішень соціально-економічного розвитку регіону мають враховувати економічні, соціальні, екологічні, організаційні та технічні чинники.

3. Принцип пріоритетності. Сприяє аранжуванню цілей і завдань соціально-економічного розвитку регіону відповідно до просторової стратегії його комплексного розвитку та реальних виробничо-економічних і ресурсних можливостей, орієнтує на дотримання соціальної спрямованості використання рекреаційних, матеріальних та фінансових ресурсів, а також засобів подальшого розвитку соціальної інфраструктури.

4. Принцип варіантності. Передбачає необхідність вибору шляхів досягнення цілей і розв'язання завдань регулювання розвитку регіону, певні зрушення у галузевій і територіальній структурах господарства регіону, використання його природних та економічних ресурсів. Варіанти регіонального розвитку складаються на основі альтернативності проєктованих темпів і пропорцій розвитку галузей, технічних і технологічних рішень в організації виробничих процесів, змін у забезпеченні сировиною, матеріалами, паливно-енергетичними і трудовими ресурсами.

5. Принцип пропорційності забезпечення фінансовими ресурсами за рівнями адміністративно-територіальної ієрархії та розширення фінансово-економічної самостійності територіальних одиниць нижнього рівня. Ґрунтується на поєднанні територіального бюджету з позабюджетними фондами комплексного розвитку, що формуються за рахунок діяльності підприємств і коштів населення [6].

6. Принцип синхронізації дій передбачає здійснення основних реформ, які впливають на соціально-економічний розвиток регіонів, узгодження, пріоритетів і дій центральних, місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування щодо регіонального та місцевого розвитку.

7. Принцип субсидіарності ґрунтується на такому розподілі повноважень між різними рівнями влади, коли надання адміністративних та управлінських послуг максимально наближене до споживача. У цьому випадку відповідно ведеться розподіл фінансів, що забезпечує належний рівень якості послуг.

8. Принцип програмування. Політика регіонального розвитку здійснюється на основі взаємозв'язаних довгострокових стратегій, планів та програм розвитку як на державному, так і на регіональному, а за потреби й на субрегіональному, рівнях. Принцип передбачає щорічне планування необхідних витрат державного бюджету, що є запорукою забезпечення прозорості, стабільності та синхронізації дій щодо політики розвитку регіонів.

9. Принцип конкурентності передбачає конкурентні умови отримання кредитів та субвенцій на виконання проєктів і програм місцевого розвитку, основаних на кращій маркетинговій стратегії, техніко-економічних обґрунтуваннях та бізнес-планах [7].

Більш того, результативність регіонального управління в сучасних умовах вже оцінюється як з позицій підвищення конкурентоспроможності регіону у внутрішньоукраїнському просторі, так і з точки зору широти і глибини входження регіону в систему світогосподарських зв'язків і процесів, здійснюваних з багатостороннім урахуванням зовнішніх факторів і умов, підвищення або стійкого збереження конкурентоспроможності регіону (в різних її проявах), оскільки тягне за собою, як відомо, зростання добробуту і якості життя населення регіону. Отже, вимальовується ще одна сучасна закономірність регіонального управління, яку можна сформулювати таким чином: результативність регіонального управління полягає і проявляється в підвищенні і (або) стійкому збереженні конкурентоспроможності регіону.

Таким чином, у сучасних умовах суспільного розвитку найбільш характерними є такі закономірності регіонального управління:

- 1) системність (аналізу, опрацювання, рішень, дій);
- 2) поєднання розвитку системи управління з інтересами мешканців відповідної території;
- 3) урахування і використання специфічного потенціалу регіону;
- 4) результативність управління, яка виражається в тій чи іншій конкурентоспроможності регіону.

Ці закономірності обумовлюють зміст і спрямованість регіонального управління в Україні на сучасному етапі та впливають на формування його найважливіших принципів. До основних принципів регіонального управління деякі науковці відносять такі: децентралізація, партнерство, субсидіарність, мобільність і адаптивність, принцип виділеної компетенції [8, с. 79-80].

Перед сучасною наукою державного управління стоїть завдання розробити механізми, які дозволять забезпечити найбільш ефективне досягнення цілей і завдань регіонального розвитку.

Для того щоб обґрунтувати сутність, зміст і функціонування механізму регіонального управління, необхідно спочатку розкрити і формалізувати поняття «система регіонального управління». На основі узагальнення низки сучасних теоретичних підходів можна сформулювати таке визначення цієї наукової категорії: система регіонального управління – це сукупність елементів, що включає органи управління, стратегічні цілі, принципи, функції, методи, технології та інструменти, тісно взаємопов'язані між собою, які формують механізми впливу на регіональну економіку, її потенціал, соціально-економічні процеси, які в ній відбуваються, з метою підвищення якості життя населення. За умов використання даного визначення, можна говорити про те, що система регіонального управління формує дійових механізм управління, спираючись на використання цілої низки елементів: цілей, завдань, принципів, функцій, організаційних структур, ресурсів, методів, технологій, інструментів управління. З упевненістю можна сказати, що механізм управління не може існувати без цих елементів, і в той же час – без механізму управління важко уявити систему управління, оскільки остання об'єктивно не є статичною, а являє собою високодинамічний об'єкт зі змінними характеристиками.

Принципова модель системи регіонального управління представлена на рис. 1. Дана модель відображає зв'язок і певну залежність системи регіонального управління від зовнішніх факторів: державної соціально-економічної політики і державного регулювання, умов зовнішнього середовища, сучасних досягнень національного та зарубіжного менеджменту, закономірностей регіонального управління.

У процесі функціонування сучасна система регіонального управління, забезпечуючи якісні умови життєдіяльності регіонального співтовариства і стійкий хід відтворювальних циклів, практично постійно має справу зі швидкою зміною станів, властивостей, характеристик соціально-економічних процесів. Це обумовлює всебічне врахування вимог внутрішнього і зовнішнього середовища та своєчасну перебудову діяльності економічної ситуації або суспільно-політичної обстановки, яка адекватно складається чи є мінливою.

Вивчення теоретичних основ і практичного функціонування сучасної системи регіонального управління в ряді регіонів України дає змогу виділити ряд її характерних ознак, зокрема, таких як: гнучкість, адаптивність, маневреність; комплексність охоплення вирішуваних проблем; раціональна реалізація специфічного потенціалу; ефективне використання нових інструментів менеджменту; раціональна побудова організаційної структури, відмова від багатоланковості та багатоступеневості; децентралізація управління та посилення горизонтальних зв'язків; швидке реагування на різні зміни у внутрішньому і зовнішньому середовищі; активізація творчості, інноваційності, ініціативності; стимулювання ділової активності, сприяння підприємництву; впровадження стратегічного планування; здатність формування соціальної консолідації в регіональному співтоваристві.

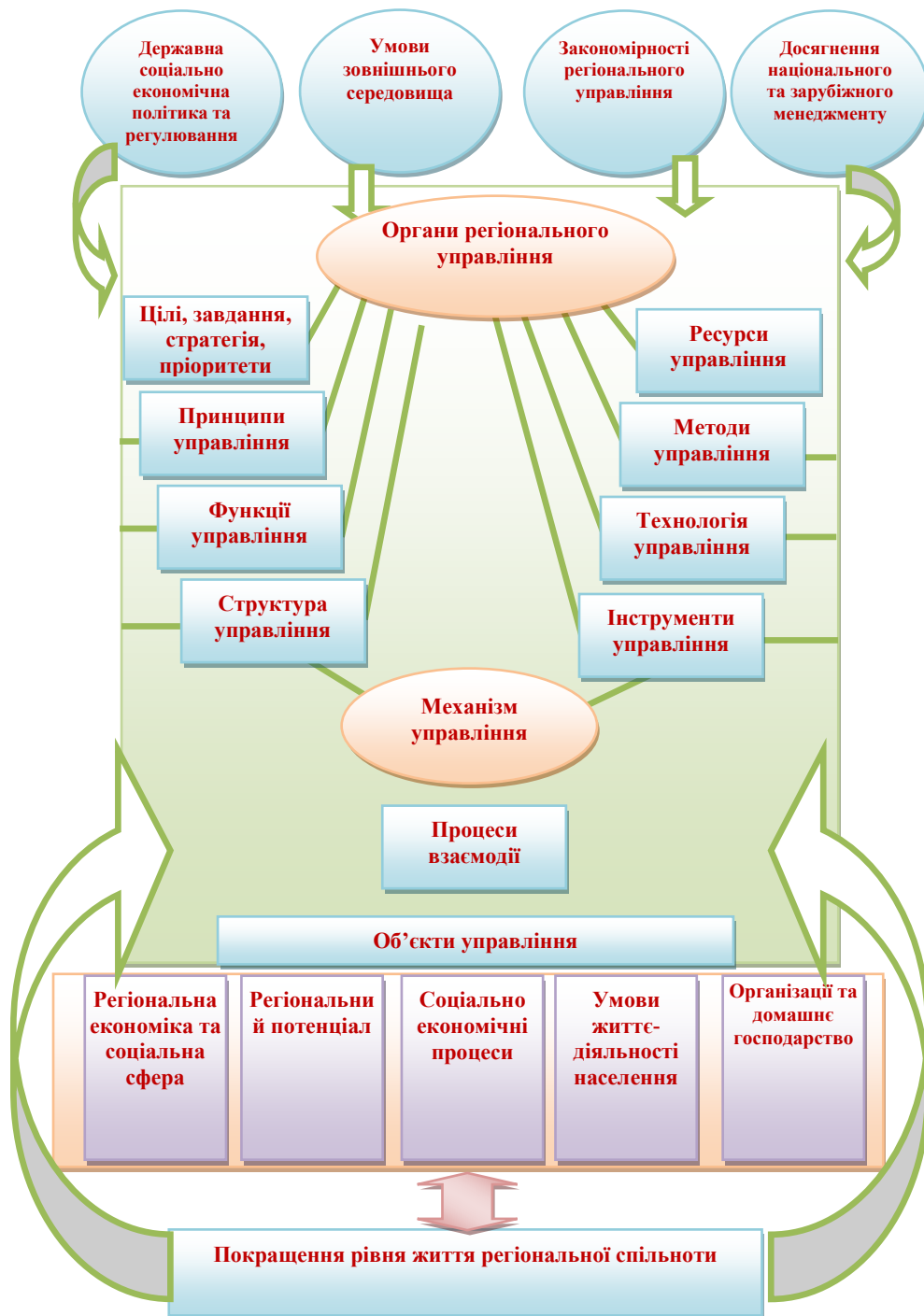


Рис. 1. Принципова модель системи регіонального управління

Описані раніше особливі закономірності і принципи регіонального управління, а також розроблена модель і позначені вище ознаки складають певну теоретичну базу, виходячи з якої, сучасна система регіонального управління має відповідати таким вимогам:

- здійснювати науково обґрунтоване цілепокладання, стимулювання і регулювання розвитку регіону згідно з загальнодержавною соціально-економічною політикою і ринковими умовами господарювання;
- забезпечувати системність, цілісність, збалансованість, внутрішню консолідацію регіонального господарства;
- формувати гнучкість, адаптивність регіонального господарства та ефективну реалізацію власного специфічного потенціалу;

- оптимізувати комбінацію факторів розширення суспільного відтворення на всіх стадіях;
- координувати процеси структурної перебудови регіонального господарства;
- брати участь у формуванні інноваційної моделі регіональної економіки;
- інтегрувати різні соціально-економічні інтереси різних категорій регіонального співтовариства на благо розвитку регіону;
- індукувати, стимулювати і підтримувати креативність у всіх сферах життєдіяльності регіонального співтовариства;
- створювати стратегічне бачення розвитку регіону та організовувати реалізацію стратегічних планів;
- налагоджувати взаємовигідне міжрегіональне співробітництво;
- підвищувати конкурентоспроможність регіону і активно впроваджуватися в систему міжнародних економічних зв'язків.

Вважаємо, що формування сучасної системи регіонального управління з врахуванням зазначених вимог дасть змогу конкретному регіону України ефективно використовувати свій механізм управління, вписатися в глобальні процеси суспільного розвитку і забезпечити зростання якості життя населення.

Висновки і пропозиції. Отже, за сучасних умов ринкових перетворень державне регулювання територіального розвитку стає ключовою ланкою державного управління, що формується під впливом багатьох факторів, певна сукупність яких створює підвалини його теоретичних засад і посилення регіональних і місцевих впливів. Проте існують проблеми регулювання розвитку регіону, такі як: відсутність системного підходу до регіональної політики, невизначеність стратегічних перспектив регіонального розвитку; недостатнє використання існуючих інструментів державного регулювання; низька інституційна та фінансова спроможність органів влади; відсутність дієвих та ефективних механізмів формування місцевих бюджетів; незавершеність формування та недосконалість моделі управління на регіональному рівні. Ці проблеми зумовлені складним взаємопроникненням природних, просторових, економічних, політичних і соціальних суперечностей, що пов'язано зі значною неоднорідністю територій країни та великою поліструктурністю територіальної організації влади. Для вирішення зазначених питань необхідно запровадити заходи з удосконалення державного регулювання територіального розвитку, пов'язані з впровадженням інструментів стратегічного планування розвитку території, державною підтримкою депресивних регіонів, розбудовою інфраструктури регіону, адаптацією законодавства до міжнародних норм та стандартів, системою моніторингу та контролю регіонального розвитку.

Список використаних джерел

1. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія / за ред. З. С. Варналія. - К. : Знання України, 2005. - 498 с.
2. Запоточний І В., Захарченко В.І. Державне регулювання регіональної економіки / І.В. Запоточний, В.І. Захарченко. – Х. : Одісей, 2003. – 600 с.
3. Кунц Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций / Г. Кунц, С. О'Доннел ; пер. с англ. – М. : Прогресс, 1981. – Т. 1, 2.
4. Шкрабак І.В. Синергетична концепція стратегічного управління економічним розвитком територіальних утворень / І.В. Шкрабак // Ефективна економіка. – 2011. – № 11.
5. Ковальчук В.Г. Теоретико-методологічні ідходи до забезпечення регіонального розвитку / В. Г. Ковальчук // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління. – 2015. – Вип. 2. – С. 20-27.
6. Регіональний менеджмент : навч. посіб. / М.А. Коваленко, Н.А. Кругла, Л.М. Радванська, Г.М. Швороб. – Херсон : "Олді-плюс", 2004. – 304 с.

7. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону: практич. посіб. / Б. Боврон, А. Вігода, Г. Девідсон та ін. ; за ред. І. Санжаровського. – К. : Вид-во К.І.С., 2008. – 214 с.
8. Гаврилов А. И. Региональная экономика и управление : учеб. пос. для вузов / А. И. Гаврилов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 239 с.

References

1. Rehiony Ukrainy: problemy ta priorityty sotsialno-ekonomichnoho rozvytku : monohrafiia / za red. Z. S. Varnaliia. - K. : Znannia Ukrainy, 2005. - 498 s.
2. Zapotochnyi I V., Zakharchenko V.I. Derzhavne rehuliuвання rehionalnoi ekonomiky / I.V. Zapotochnyi, V.I. Zakharchenko. – Kh. : Odissei, 2003. – 600 s.
3. Kunts H. Upravlenye: systemnyi y sytuatsyonnyi analiz upravlencheskykh funktsyi / H. Kunts, S. ODonnel ; per. s anhl. – M. : Prohress, 1981. – T. 1, 2.
4. Shkrabak I.V. Synerhetychna kontsepsiia stratehichnoho upravlinnia ekonomichnym rozvytkom terytorialnykh utvoren / I.V. Shkrabak // Efektyvna ekonomika. – 2011. – № 11.
5. Kovalchuk V.H. Teoretyko-metodolohichni idkhody do zabezpechennia rehionalnoho rozvytku / V. H. Kovalchuk // Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Seriia : Derzhavne upravlinnia. – 2015. – Vyp. 2. – S. 20-27.
6. Rehionalnyi menedzhment : navch. posib. / M.A. Kovalenko, N.A. Kruhla, L.M. Radvanska, H.M. Shvorob. – Kherson : “Oldi-plus”, 2004. – 304 s.
7. Rozroblennia ta vprovadzhennia stratehichnoho planu rozvytku rehionu: praktych. posib. / B. Bovron, A. Vihoda, H. Davidson ta in. ; za red. I. Sanzharovskoho. – K. : Vyd-vo K.I.S., 2008. – 214 s.
8. Havrylov A. Y. Rehyonalnaia ekonomika y upravlenye : ucheb. pos. dlia vuzov / A. Y. Havrylov. – M. : YuNYTY-DANA, 2002. – 239 s.

Лашук Оксана Сергіївна – аспірант кафедри менеджменту та державної служби, Чернігівський національний технологічний університет (вул. Шевченка, 95, м. Чернігів, 14027, Україна).

Лашук Оксана Сергеевна – аспірант кафедри менеджмента и государственной службы, Черниговский национальный технологический университет (ул. Шевченко, 95, г. Чернигов, 14027, Украина).

Lashuk Oksana – graduate student Department of Management and Public Service, Chernihiv National University of Technology (95 Shevchenko St., 14027 Chernihiv, Ukraine).

УДК 005.8:330.322.214

С.В. Повна, канд. екон. наук, доцент

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

МЕТОДОЛОГІЯ ПРОЕКТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ ІНВЕСТИЦІЙНИМИ ПРОЕКТАМИ**С.В. Повная**, канд. экон. наук, доцент

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

МЕТОДОЛОГИЯ ПРОЕКТНОГО МЕНЕДЖМЕНТА В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ИНВЕСТИЦИОННЫМИ ПРОЕКТАМИ**Svetlana Povna**, PhD, Associate Professor

Chernihiv National Technological University, Chernihiv, Ukraine

METHODOLOGY OF THE PROJECT APPROACH IN THE MANAGEMENT OF STATE INVESTMENT PROJECTS

Досліджені переваги та особливості використання проектного підходу в державному управлінні. Проаналізовані законодавчі підходи до державних інвестиційних проектів в Україні на предмет відповідності проектному менеджменту. Проаналізована структура та достатність запланованого фінансування державних інвестиційних проектів, що затверджені на 2016-2017 роки. Зроблені висновки, що відмежування держави від проблем реального сектору економіки на противагу посиленій увазі соціальним питанням в кінцевому рахунку створює проблему недостатності фінансової потужності держави навіть для вирішення поточних завдань. Вишукування додаткових інвестиційних ресурсів та обґрунтоване їх вкладання з використанням методології проектного менеджменту є важливим напрямком діяльності державного управління.

Ключові слова: розвиток економіки, інвестиційні проекти, проектний менеджмент, державне управління, фінансування державних інвестиційних проектів

Табл.: 1. Бібл.: 13.

Исследованы преимущества и особенности использования проектного подхода в государственном управлении. Проанализированы законодательные подходы к государственным инвестиционным проектам в Украине на предмет соответствия проектному менеджменту. Проанализирована структура и достаточность запланированного финансирования государственных инвестиционных проектов, утвержденных на 2016-2017 годы. Сделаны выводы, что отмежевание государства от проблем реального сектора экономики в противовес усиленному вниманию социальным вопросам в конечном счете создает проблему недостаточности финансовой мощности государства даже для решения текущих задач. Изыскание дополнительных инвестиционных ресурсов и обоснованное их вложения с использованием методологии проектного менеджмента является важным направлением деятельности государственного управления.

Ключевые слова: развитие экономики, инвестиционные проекты, проектный менеджмент, государственное управление, финансирование государственных инвестиционных проектов

Табл.: 1. Библ.: 13.

The advantages and peculiarities of using the project approach in public administration are explored. Legislative approaches to state investment projects in Ukraine are analyzed for compliance with project management. The structure and sufficiency of the planned financing of state investment projects approved for 2016-2017 are analyzed. The conclusions are drawn that the dissociation of the state from the problems of the real sector of the economy as opposed to increased attention to social issues ultimately creates the problem of the lack of financial capacity of the state, even for solving current problems. The search for additional investment resources and the justification of their investment using the methodology of project management is an important area of public administration.

Key words: economic development, investment projects, project management, public administration, financing of state investment projects

Tabl.: 1. Bibl.: 13.

Постановка проблеми. Державне управління покликане створювати умови для економічного і соціального розвитку територій. Сила держави проявляється в інноваційності її економіки, наявності розвинутої промисловості з високою продуктивністю праці, що в кінцевому рахунку дає значну додану вартість та високий рівень життя населення. Для досягнення такого рівня розвитку економіки необхідно активізувати інвестиційну діяльність, насамперед у високотехнологічних і високопродуктивних галузях.

Виділяють три функції, які виконують інвестиції щодо розвитку економічної системи: (1) забезпечення економічного зростання і якісного оновлення основних фондів на новій, конкурентоспроможній основі як на рівні окремого підприємства, так і національної економіки в цілому; (2) здійснення прогресивних структурних змін в суспільному виробництві, які зачіпають найважливіші економічні пропорції (особливо важливою пропорцією є оптимізація співвідношення між нагромадженням і споживанням, від чого залежать темпи зростання виробництва, рівень споживання населення і ефективність суспільного відтворення); (3) реалізація досягнень науково-технічного прогресу і підвищення на цій основі ефективності виробництва як на макрорівні, так і на мікрорівні [1].

Реалізація бажаних інноваційних змін та структурних зрушень в економіці – це ніщо інше, як реалізація сукупності великих, середніх і малих інвестиційних проектів, пов'язаних з новітніми технологіями, новітніми продуктами, опануванням нових ринків збуту та сировини, організаційними змінами. При відсутності реальних (пов'язаних з розвитком та удосконаленням підприємств і організацій) проектів термін «інноваційно-інвестиційний розвиток» отримує лише теоретичне значення. Отже, управління інноваційно-інвестиційним розвитком економіки відбувається саме через реалізацію сукупності інвестиційних проектів інноваційного характеру.

Для України сьогодні не є характерним масове впровадження інвестиційних проектів, адже обсяг інвестицій у країні в принципі є недостатнім, про що свідчить небезпечна динаміка зносу основних засобів: так, цей показник збільшується кожного року, і якщо в 2000 р. складав 43,7 % [2], то у 2014 р. – вже 83,5 % [3]. Головною причиною недостатності інвестування є значне підвищення рівня його ризикованості [4] через нестабільність та несприятливість політичного, правового середовища. Тому посилення уваги до проектного менеджменту в державному управлінні дасть можливість отримувати вищі результати від вкладених ресурсів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам інвестиційної діяльності держави та використання методології проектного менеджменту у державному управлінні присвячені роботи наступних авторів: Т.Г. Затонацька, О.П. Кириленко, Б.С. Малиняк, І.А. Чикаренко, О.А. Шиманська, В.Г. Федоренко та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Актуальність дослідження використання методології проектного менеджменту при управлінні державними інвестиційними проектами обумовлена необхідністю значної активізації інвестиційної діяльності в Україні та посиленої ролі держави у цьому процесі.

Мета статті. Мета статті полягає в дослідженні сучасних тенденцій управління реалізацією державних інвестиційних проектів та розробці рекомендацій щодо вдосконалення державного управління інвестиційними проектами з використанням методології проектного менеджменту.

Виклад основного матеріалу. Методологія проектного управління сьогодні вважається одним з найбільш прогресивних напрямів менеджменту, що дає можливість отримувати заплановані якісні результати з дотриманням заданих часових та фінансових обмежень. Проектний менеджмент в загальному випадку вимагає уваги до таких питань, як менеджмент вимог, проектна культура, комунікації, документування, якість, ризик-менеджмент, методи генерування ідей, і розглядає усі необхідні роботи в контексті фаз проекту (стратегічна, планування, реалізація та закриття) [5].

Цінність проектного підходу полягає в тому, що національна модель управління інноваціями і проектами розвитку на всіх рівнях, від корпорації до держави, є найефективнішим інструментом у боротьбі із кризами [6], ефективне поєднання західних управлінських технологій із національною культурою управління відповідно до раціональної стратегії розвитку своєї країни веде до процвітання, але механічне копіювання західних і східних моделей та стандартів управління знижує ефективність управління проектами,

інноваціями й національною економікою в цілому. Тому розвиток основних компонентів інноваційного і проектного менеджменту варто здійснювати шляхом збалансованої інтеграції світового досвіду, специфіки країни та національної культури управління. Взаємне збагачення управлінських культур і технологій сприяють підвищенню ефективності національної економіки та її проектів. Проектне управління в сучасних умовах має включати три складові: антикризове управління, управління безпосередньо проектами та управління інноваціями.

Доцільність застосування методології управління проектами для розробки та здійснення програм і проектів у сфері державного управління обумовлена наступними аргументами [7]: (1) розробка та втілення державних програм незалежно від рівня, враховуючи їх складність та багатоаспектність, вимагає застосування інструментів проектного менеджменту; (2) управління проектами є універсальною концепцією, що може застосовуватись для здійснення будь-яких проектів в усіх галузях та напрямках, починаючи з освіти, науки та медицини і завершуючи важкою промисловістю, збройними силами та оборонним комплексом; (3) механізми управління проектами дають змогу вирішити проблему відсутності нормальної координації між багатьма структурами та органами, які задіяні при реалізації програм у державній сфері, що може повністю паралізувати хід робіт; (4) проектний підхід передбачає чіткий розподіл цілей, завдань, функцій та обов'язків щодо реалізації проекту, що полегшує оцінку та підвищує контроль за виконанням завдань підлеглими; (5) за допомогою проектного підходу здійснюється зворотний зв'язок з населенням країни, що дає змогу громадянам краще оцінити діяльність органу державного управління.

Розвиток проектного менеджменту пов'язаний з удосконаленням програмно-цільового управління у сфері державних фінансів, метою чого є підвищення прозорості та ефективності їх використання [6]. Застосування програмно-проектного менеджменту у сфері державних фінансів в Україні надасть можливість розв'язати такі завдання: забезпечити бюджетну дисципліну (бюджетні видатки мають бути реалістичними, проводитись у рамках заданих обмежень за часом та кошторисом); забезпечити ефективний розподіл бюджетних ресурсів (через забезпечення ресурсами насамперед пріоритетних завдань розвитку країни); забезпечити ефективність використання видатків за рахунок моніторингу проектів; розвинути напрям державно-приватного партнерства (через наявність спільних стандартів для оцінки ефективності).

Згідно Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки [8], застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі відбувається лише формально, бо все ще здійснюється без виконання таких обов'язкових вимог, як наявність довгострокової стратегії розвитку України і запровадження стратегічного і середньострокового бюджетного планування. З метою підвищення ефективності програмно-цільового методу, головні розпорядники бюджетних коштів зобов'язані (починаючи з 2015 р.) чітко визначати відповідність своїх бюджетних програм стратегічним цілям, але при відсутності цілісної системи стратегічного планування та галузевих стратегічних планів результативність цього процесу залишається невизначеною. Отже, для використання програмно-цільового методу у державному управлінні на сьогодні не вистачає базової ланки – стратегічного планування. За відсутності цільових настанов система менеджменту будь-якої організації ефективною бути не може, адже виконання усіх інших функцій менеджменту, включаючи організацію виконання, мотивування, контроль, залежить від планування, насамперед стратегічного, і неможливе без нього.

Процедуру відбору державних інвестиційних проектів описує Постанова «Деякі питання управління державними інвестиціями» [9]. Згідно неї рішення щодо проектів приймається Міжвідомчою комісією, яка складається з міністрів, а основними критеріями для оцінки проекту є: (1) ступінь реалізації проекту; (2) позитивний економічний, соціальний та

екологічний ефект; (3) позитивна економічна ефективність (для самоокупних проектів); (4) обґрунтування вибору джерел коштів для експлуатації об'єкта державної власності; (5) економія витрат на експлуатацію об'єкта державної власності; (6) відповідність проекту стратегічним настановам держави, визначеним в Основних напрямках бюджетної політики на наступний бюджетний період.

Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 25.10.2016 р. «Про затвердження Порядку моніторингу стану розроблення (реалізації) державних інвестиційних проектів» [10] передбачає наявність внутрішнього (що проводиться відповідальним виконавцем не рідше разу на місяць) та зовнішнього (проводиться Мінекономрозвитку кожні півроку) моніторингу протягом усього життєвого циклу проекту. Моніторинг базується як на звітних документах (в тому числі фотографіях об'єкта та його конструктивних елементів), так і на загальноприйнятих показниках ефективності проекту. На підставі моніторингу можуть змінитися обсяги видатків через їх перерозподіл на проекти, які реалізуються у визначені терміни. Отже, цей документ встановив правила для одного з найважливіших елементів управління державними інвестиційними проектами – контролю.

Але терміни реалізації проектів часто залежать від наявного фінансування (табл. 1), отже виникає коло, за яким через недостатність коштів гальмується інвестиційний проект, а через гальмування інвестиційного проекту кошти перерозподіляються на інші проекти. Хоча відслідковування ступеню готовності об'єкта та перерозподіл коштів на ті проекти, які реалізуються згідно графіка, відповідає як проектній методології в цілому, так і правилам реалізації інвестиційних проектів в Європейському Союзі.

Таблиця 1

Відібрані для фінансування на 2016-2017 рр. державні інвестиційні проекти

<i>Напрямок проектів</i>	<i>Кількість проектів, од.</i>	<i>Загальна вартість відібраних проектів, тис.грн.</i>	<i>Передбачено фінансування на 2017 р., тис.грн.</i>	<i>Доля фінансування у 2017 р. від загальної вартості проектів, %</i>
1. Охорона здоров'я	9	7 376 471,15	748 093,10	10,14
2. Соціально-культурна сфера	5	5 845 816,840	213 675,300	3,66
3. Охорона навколишнього середовища	5	2 362 633,230	37 395,000	1,58
4. Транспортна інфраструктура	3	12 788 603,441	600 000,000	4,69
5. Функціонування органів влади та надання ними послуг	5	670 809,000	51 430,200	7,67
Разом	27	29 044 333,66	1 650 593,6	5,68

Розраховано автором за [11]

Отже, разом для державного інвестування на 2016-2017 рр. було відібрано 27 проектів, найбільша кількість з яких належить сфері охорони здоров'я (9 проектів), а найбільша вартість – транспортній інфраструктурі (12 788 603,441 тис.грн.). Але слід вказати, що передбачене фінансування на 2017 р. складає в середньому лише 5,68% (коливаючись від максимального значення у сфері охорони здоров'я 10,14% до мінімального значення у сфері охорони навколишнього середовища 1,58%). Через таке фінансування реалізація

запланованих проектів може розтягнутися на 17-18 років, і цей недолік також є суттєвою проблемою управління державними інвестиційними проектами, адже порушення термінів реалізації проектів через будь-яку причину часто потребує консервування об'єкта, що також вимагає додаткового фінансування.

На відміну від України, у розвинутих країнах світу відносно високий рівень інвестування підтримується за рахунок великих інвестицій у докорінну реконструкцію виробництва і розвиток нових галузей економіки. Суттєву роль тут відіграє і економічна політика держави, яка за допомогою податкових важелів, а особливо прискореної амортизації, стимулює підприємства збільшувати інвестиції. В основних розвинутих країнах світу 30-40 % інвестицій здійснюється самою державою. За рахунок держави фінансуються інвестиції в галузі виробничої і соціальної інфраструктури, а в деяких країнах, крім того, і в житлове будівництво [1]. В Україні доля державного та місцевих бюджетів у капітальних інвестиціях впала з 9,2 % у 2010 р. до 7,7 % у 2015 р. при тому, що існує тенденція ліквідації податкових пільг для розвитку інноваційних виробництв та заміна їх конкурсним фінансуванням проектів державою.

За нашими дослідженнями [12], для реалізації бажаних структурних зрушень в економіці необхідно використовувати як державні інвестиції, так і активізацію підприємницького сектора, причому в структурі державних витрат не менше 25% направляти на цілі економічного розвитку (на противагу тому, що, наприклад, у Чернігівській області витрати на економічні питання весь період незалежності складали 2,4-8,5 % бюджету, в чому можна знайти одну з причин кризової ситуації в регіоні).

Також існує важлива задача здійснювати збалансований розподіл бюджетних ресурсів на поточні та перспективні потреби. Обмеженість фінансових ресурсів держави й органів місцевого самоврядування в останні роки призвела до перекосу бюджетних видатків у бік вирішення поточних проблем та відповідно недостатності бюджетних інвестицій. Несвочасне відновлення вартості основних фондів протягом тривалого часу призводить до накопичення наявних проблем і виникнення кризового стану в майбутньому, подолання якого вимагатиме значно більших фінансових ресурсів. Тому зниження обсягів інвестицій до меж, які є нижчими від суми зносу основних фондів, є серйозною загрозою національній безпеці країни [13].

Економічна активність держави давно перестала трактуватися науковцями як альтернатива ринковому господарству, а розглядається як важливе його доповнення. З позиції економічної доцільності функціонування держави має бути направлене не на конкуренцію з господарюючими суб'єктами, а на забезпечення ефективної діяльності тих сфер, які належать до компетенції держави. Основна проблема полягає у чіткому визначенні меж відповідальності держави, тобто тих функцій, які вона вирішує найбільш ефективно. Відповідь на це питання шукають у співставленні недосконалостей ринку і недосконалостей державної діяльності при виконанні кожного конкретного завдання. Роль державних капіталовкладень зростає в умовах перехідної економіки, коли виникає потреба в короткі терміни здійснити її структурну перебудову, створити додаткові чинники економічного зростання, подолати високий рівень безробіття. Перспективними напрямками використання обмежених бюджетних ресурсів дуже часто є такі сфери суспільного виробництва, від темпів розвитку яких залежить зростання супутніх галузей.

Висновки і пропозиції. Відмежування держави від проблем реального сектору економіки на противагу посиленій увазі соціальним питанням в кінцевому рахунку створює проблему недостатності фінансової потужності держави навіть для вирішення поточних завдань. Вишукування додаткових інвестиційних ресурсів та обґрунтоване їх вкладання з використанням методології проектного менеджменту є важливим напрямком діяльності державного управління.

1. Федоренко В.Г. Інвестиції та економіка України // Інвестиційні процеси в Україні та зайнятість населення: Матеріали круглого столу (12.12.2014 р.) – К.: ІПК ДСЗУ, 2015. – С.19-25.
2. Статистичний щорічник України за 2012 рік / за ред. Осауленка О.Г. – К.: Державна служба статистики України, 2013. – 552 с.
3. Статистичний щорічник України за 2015 рік / за ред. Жук І.М. – К.: Державна служба статистики України, 2016. – 575 с.
4. Повна С.В. Проблемні аспекти залучення інвестицій в технологічну модернізацію регіону // Економічний простір регіону в інтеграційній стратегії розвитку: колективна монографія / під заг. ред М.П.Бутка. – К.: Кондор-Видавництво, 2016. – С.151-159.
5. M. Daud Alam., Uwe F. Guhl. Project-Management in Practice. A Guideline and Toolbox for Successful Projects. Springer – Verlag GmbH Germany, 2016. – 183 p.
6. Затонацька Т.Г., Шиманська О.А. Зарубіжний досвід застосування проектного менеджменту у сфері державного управління // Фінанси України. – 2011. – №2. – с.106-116.
7. Чикаренко І.А. Проектний підхід як один із засобів підвищення ефективності діяльності // Теорія та практика державного управління. - Вип. 9. Державне управління та місцеве самоврядування: Тези IV міжнар. наук. конгресу, 26 лют. 2004 р. - Х.: Вид-во ХРІДУ НАДУ "Магістр", 2004. - С. 24-26.
8. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>
9. Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2015 р. N 571 "Деякі питання управління державними інвестиціями" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/571-2015-%D0%BF/page>
10. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 25.10.2016 №1508/29638 «Про затвердження Порядку моніторингу стану розроблення (реалізації) державних інвестиційних проектів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1508-16/page>
11. Перелік відібраних державних інвестиційних проектів / Департамент залучення інвестицій Міністерства економічного розвитку і торгівлі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=854a0a66-60cc-4897-81df-acd4e098a1a0&tag=PerelikDerzhavnikhInvestitsiynikhProektiv>
12. Повна С.В. Структурні зрушення в економіці регіону у контексті глобальних системних змін // Проблеми і перспективи економіки та управління, 2015.– № 1. – С.104-110.
13. Кириленко, О. П. Теорія і практика бюджетних інвестицій [Текст] : монографія / О.П. Кириленко, Б. С. Малиняк. - Тернопіль : Економічна думка, 2007. - 288 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.tneu.edu.ua/handle/316497/12088>

References

1. Fedorenko V.H. (2015). Investytsii ta ekonomika Ukrainy [Investments and the economy of Ukraine]. Investytsiini protsesy v Ukraini ta zainiatist naseleennia: Materialy kruhloho stolu. – Kiiv: IPK DSZU. – pp.19-25 (in Ukrainian).
2. Osaulenko O.H. (ed.) (2013) Statystychnyi shchorichnyk Ukrainy za 2012 rik [Statistical Yearbook of Ukraine for 2012] Kiiv: Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy (in Ukrainian).
3. Zhuk I.M. (ed.) (2016). Statystychnyi shchorichnyk Ukrainy za 2015 rik [Statistical Yearbook of Ukraine for 2015] Kiiv: Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy (in Ukrainian).
4. Povna S.V. (2016). Problemni aspekty zaluchennia investytsii v tekhnolohichnu modernizatsiiu rehionu [Problematic aspects of attracting investment in technological modernization in the region] Ekonomichniy prostir rehionu v intehtatsiinii stratehii rozvytku. – Kiiv: Kondor-Vydavnytstvo. – pp.151-159 (in Ukrainian).
5. M. Daud Alam., Uwe F. Guhl. (2016) Project-Management in Practice. A Guideline and Toolbox for Successful Projects. Springer – Verlag GmbH Germany (in English).
6. Zatonatska T.H., Shymanska O.A. (2011). Zarubizhnyi dosvid zastosuvannia proektnoho menedzhmentu u sferi derzhavnoho upravlinnia [Foreign experience of project management in public administration]. Finansy Ukrainy, no. 2, pp.106-116 (in Ukrainian).

7. Chykarenko I.A. (2004) Proektnyi pidkhid yak odyz iz zasobiv pidvyshchennia efektyvnosti diialnosti [Project approach as a means of increasing the efficiency]. Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia. - Vyp. 9. Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia. - Kharkiv: KhRIDU NADU "Mahistr". - pp. 24-26 (in Ukrainian).
8. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid (2017) № 142-r «Pro skhvalennia Stratehii reformuvannia systemy upravlinnia derzhavnymy finansamy na 2017-2020 roky» [On approval of the Strategy of reforming public finance management for the years 2017-2020]. Retrieved from: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>.
9. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy (2015) N 571 "Deiaki pytannia upravlinnia derzhavnymy investytsiiami" [Some issues of public investment]. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/571-2015-%D0%BF/page>.
10. Nakaz Ministerstva ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy vid 25.10.2016 №1508/29638 «Pro zatverdzhennia Poriadku monitoryngu stanu rozroblennia (realizatsii) derzhavnykh investytsiinykh proektiv» [On approval of the monitoring of the state of development (sale) of government investment projects]. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1508-16/page>
11. Perelik vidibranykh derzhavnykh investytsiinykh proektiv (2017) [The list of selected public investment projects] / Departament zaluchennia investytsii Ministerstva ekonomichnoho rozvytku i torhivli. Retrieved from: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=854a0a66-60cc-4897-81df-acd4e098a1a0&tag=PerelikDerzhavnykhInvestitsiinykhProektiv>.
12. Povna S.V. (2015) Strukturni zrushennia v ekonomitsi rehionu u konteksti hlobalnykh systemnykh zmin [Structural changes in the economy of the region in the context of the global system changes]. Problemy i perspektyvy ekonomiky ta upravlinnia, 2015.– № 1. – S.104-110.
13. Kyrilenko O. P., Malyniak B. S. (2007) Teoriia i praktyka biudzhetykh investytsii [Theory and practice of investment budget]. - Ternopil: Ekonomichna dumka. – Retrieved from: <http://dspace.tne.u.edu.ua/handle/316497/12088>.

Повна Світлана Вікторівна – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри менеджменту та державної служби, Чернігівський національний технологічний університет (вул. Шевченка, 95, м. Чернігів, 14027, Україна).

Повная Светлана Викторовна – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры менеджмента и государственной службы, Черниговский национальный технологический университет (ул. Шевченко, 95, г. Чернигов, 14027, Украина).

Povna Svitlana – PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of Department of Management and Public Service, Chernihiv National University of Technology (95 Shevchenko St., 14027 Chernihiv, Ukraine).